

Chapitre 8 | Analyse et planification



La composante affaires civiles conduit un exercice d'analyse et de planification à Kinshasa (RDC)

Le présent chapitre explique l'importance de l'analyse et de la planification pour chaque aspect des activités relatives aux affaires civiles et donne un aperçu des outils et processus présentant de l'intérêt pour l'analyse et la planification dans les missions des Nations Unies. Il présente des modèles de base pour la conduite d'exercices tant d'analyse et de planification qui peuvent être adaptés tant aux besoins des spécialistes des affaires civiles que des composantes affaires civiles.

8.1 Analyse du conflit

Si l'on devait définir la plus importante aptitude d'un bon spécialiste des affaires civiles, ce serait très probablement sa capacité d'appréhender le contexte dans lequel il est déployé et d'analyser la dynamique du conflit qui compromet le processus de paix. L'analyse du conflit n'est pas la prérogative d'un petit nombre d'analystes de la Cellule d'analyse conjointe de la Mission ou de la composante affaires politiques, mais relève de la responsabilité de chaque spécialiste des affaires civiles, dont l'activité d'analyse sur le terrain est souvent utilisée pour une bonne partie de l'analyse du conflit conduite au quartier général de la mission. Si les faits essentiels et l'interprétation de la dynamique du conflit local sont erronés, la stratégie d'ensemble que la mis-

sion doit élaborer pour s'acquitter de son mandat risque d'être mal orientée. Il est clair que la compréhension et l'analyse du conflit constituent non pas une fin en soi, mais un moyen de définir une stratégie capable de prendre en considération la dynamique du conflit et d'aider à asseoir le processus de paix et de stabilisation sur des bases solides. Comme toutes les activités, les activités relatives aux affaires civiles doivent être planifiées de telle façon que des objectifs réalisables soient fixés à l'avance sur la base d'une analyse précise.

Il est évident que la composante affaires civiles n'est pas le seul acteur de la mission à procéder à une analyse du conflit et elle n'est pas non plus le principal acteur à l'échelon national. Toutefois, l'analyse émanant de l'échelon local est appelée à s'incorporer à un flux constant et complexe d'analyses effectuées par divers acteurs internes et externes opérant dans un environnement de mission postconflituel, analyses menées parfois de concert, parfois indépendamment les unes des autres. Les spécialistes des affaires civiles doivent être au fait de ces analyses, en particulier l'analyse du premier ordre (par exemple, dans un cadre stratégique intégré) sur laquelle s'appuie la stratégie d'exécution du mandat de la mission. Si elle existe et est de bonne qualité, une analyse de haut niveau peut être un bon point de départ pour la composante affaires civiles; toutefois, les hypothèses générales doivent être vérifiées sur le terrain avant d'être retransmises. La composante affaires civiles, ainsi que ses unités et équipes de terrain, ont intérêt, pour les raisons énumérées ci-après, à réaliser et à tenir à jour leur propre analyse du conflit :

- Garantir un niveau de détail suffisant (par exemple au sujet de la dynamique à l'échelon local et entre les échelons local et national);
- Fournir des informations à l'analyse de haut niveau et affiner cette analyse;
- Constituer un cadre de référence pour orienter les activités de communication d'informations et d'analyse en cours relatives aux affaires civiles;
- Constituer le fondement de l'élaboration de plans stratégiques et de leur actualisation sur la base de nouvelles informations ou d'une évolution de l'interprétation de la situation.

Il existe bien des façons de conduire et de consigner par écrit une analyse. En tout état de cause, il est extrêmement important de rendre l'analyse explicite, au lieu de supposer que tout le monde partage la même interprétation, si l'on veut que toutes les personnes associées à l'exécution du plan le comprennent de la même manière. Le « processus » même consistant à conduire conjointement une opération d'analyse du conflit et de planification, par exemple lors de la retraite annuelle de la composante, peut également être un excellent moyen de s'assurer que tout le monde est d'accord. D'une manière générale, une analyse partagée du conflit est pour chaque spécialiste ou équipe de spécialistes des affaires civiles un bon point de référence pour réaliser une analyse plus approfondie d'une question donnée et analyser la signification ou l'importance d'événements ou d'incidents spécifiques à mesure qu'ils se produisent.

Enseignements tirés de l'analyse du conflit

L'analyse du conflit peut être abordée de bien des façons différentes. La section du présent manuel consacrée à l'analyse s'inspire largement des enseignements tirés de

l'exécution du projet intitulé Réflexion sur la pratique de la paix, qui est un processus d'apprentissage fondé sur des expériences auquel sont associées des organismes qui gèrent des programmes destinés à prévenir un conflit violent ou en atténuer les effets. La présente section reprend, avec l'autorisation de ses responsables, des matériaux extraits du manuel Réflexion sur la pratique de la paix, en les adaptant aux fins des composantes affaires civiles⁴⁶.

Le processus Réflexion sur la pratique de la paix a montré l'absence de pratique systématique ou de méthodologie acceptée en matière d'analyse de conflit. Certaines tendances ont toutefois été relevées :

- **Les praticiens ne procèdent souvent qu'à une analyse partielle.** Ils se concentrent sur la manière dont leur approche ou domaine d'activité spécifique pourrait s'adapter ou être utile au contexte, ce qui peut les amener à passer à côté d'aspects importants du conflit ou à élaborer des programmes mal inspirés ou inadaptés.
- **Beaucoup de gens se livrent à une analyse contextuelle en croyant procéder à une analyse du conflit.** Une analyse contextuelle vise à appréhender l'ensemble du contexte politique, économique, social, historique, environnemental, etc. L'analyse du conflit se limite aux éléments de ce contexte susceptibles de déclencher ou de motiver un conflit.
- **L'analyse n'est pas mise à jour.** Les analyses sont souvent réalisées uniquement en début de programme; il n'y a pas d'analyse suivie, si ce n'est le processus naturel consistant à consigner les événements et changements qui se produisent.
- **Aucun lien n'est établi entre la programmation et l'analyse.** Dans une apparente contradiction, le processus Réflexion sur la pratique de la paix a constaté l'absence de lien manifeste entre l'efficacité d'un programme et le fait de savoir s'il a procédé à une analyse du conflit ou la manière dont il s'y est pris. Selon une explication avancée, même lorsque les praticiens procèdent à une analyse, il est fréquent qu'ils n'établissent pas de lien entre celle-ci et leur stratégie de programmation. Il importe également de noter que même une bonne analyse ne garantit pas toujours l'efficacité dans la mesure où il existe de nombreux facteurs impossibles à vérifier.
- **Beaucoup de gens travaillent sur la base d'une analyse implicite,** découlant souvent de leur expérience profonde d'une situation. Certains programmes, qui sont souvent efficaces, reposent sur une analyse *informelle* qui s'inspire de la longue expérience de la population locale ou d'observateurs de longue date d'un conflit. L'analyse peut être constamment mise à jour, à mesure que des particuliers se déplacent et s'entretiennent avec un grand nombre de personnes différentes.

⁴⁶ Le projet Réflexion sur la pratique de la paix a impliqué plus de 200 organismes et particuliers qui travaillent d'une manière concertée sur les conflits à travers le monde pour apprendre à améliorer l'efficacité des efforts déployés pour instaurer et renforcer la paix. Les organismes étaient notamment des ONG internationales s'occupant de la paix et de la résolution des conflits, ainsi que des organisations et groupes locaux s'occupant de promouvoir la paix dans leurs pays respectifs. En analysant ces expériences au travers de 26 études de cas et de la consultation de plus de 1 000 praticiens, la Réflexion sur la pratique de la paix a pu clarifier les raisons pour lesquelles certaines techniques d'analyse donnent de bons résultats et d'autres non. Diana Chigas et Peter Woodrow, *Réflexion sur la pratique de la paix : manuel du participant* (CDA Collaborative Learning Projects, 2009).

Cette approche peut avoir pour inconvénient une absence d'interprétation commune entre les équipes ou au sein d'une organisation. Il est donc généralement très utile de veiller à expliciter ce qui n'est qu'implicite et à procéder à un échange d'informations.

Éléments d'une bonne analyse du conflit

La recherche n'a constaté aucune unanimité en ce qui concerne une méthodologie ou un cadre d'analyse donné, mais elle a relevé plusieurs insuffisances parmi les méthodes existantes et a été en mesure de recenser des éléments d'analyse qui, s'ils ne sont pas pris en considération, réduisent l'efficacité de la programmation. Il s'agissait notamment des éléments suivants :

- **Trop exhaustif.** Nombre des cadres d'analyse visent à l'exhaustivité, mais n'aident pas à repérer les facteurs qui sont les plus importants. Ils n'aident donc pas les praticiens à définir les priorités et à se concentrer sur les facteurs qui sont importants du point de vue de la dynamique du conflit. Les listes de facteurs peuvent être longues !
- **Des listes ne rendant pas compte de la dynamique.** Les outils d'analyse des conflits présentent généralement un instantané statique, qui prend souvent la forme d'une liste de facteurs, sans indiquer comme les facteurs agissent ensemble. La *dynamique* du conflit est absente de l'analyse.
- **Absence de lien avec la stratégie.** Les processus d'analyse et leurs résultats demeurent déconnectés des stratégies des programmes. Même de bons processus d'analyse ne permettent pas de déterminer les mesures que requiert la situation.
- **Partialité et étroitesse.** Les analyses sont généralement effectuées par des organismes pris isolément, afin de justifier leur approche ou méthodologie favorite (dialogues, traitement des traumatismes, etc.) ou secteur favori (par exemple, les femmes ou les jeunes), sans vraiment se demander si ces approches sont les plus efficaces ou si elles constituent le meilleur usage possible des maigres ressources disponibles pour la consolidation de la paix.

Dans les cas où ces limites sont surmontées, les bonnes analyses, c'est-à-dire celles qui aident les praticiens à cibler correctement les programmes, posent certaines questions :

1. De toutes les causes du conflit, **lesquelles sont les principaux facteurs déterminants** (au niveau aussi bien des problèmes que des individus), et quelles sont les causes et les effets de ces facteurs ? Les principaux facteurs déterminants sont les facteurs en l'absence desquels le conflit n'existerait pas ou serait sensiblement différent.
2. **Quelles sont les liens et la dynamique entre les facteurs ?** Comment les facteurs influent-ils les uns sur les autres ? Quel est le rapport entre les acteurs et les facteurs ?
3. **Que faudrait-il faire cesser et que pourrait-on appuyer** et qui va s'en charger ? Nombre de programmes favorisent l'instauration d'une « paix positive » en renforçant des facteurs positifs. La plupart des programmes efficaces se posent aussi la

question de savoir quels facteurs (acteurs, problèmes, motifs, moyens, dynamique, attitudes, comportements) maintiennent ou renforcent le système conflictuel, et se demandent qui pourrait s'opposer au mouvement vers la paix et pourquoi. L'analyse du conflit doit préciser ce qui alimente le système de guerre ou le système d'injustice et comment il pourrait être mis fin à ce système. Doit-on mettre un terme au trafic d'armes ? Au recrutement de jeunes ? À l'exploitation des ressources naturelles à l'appui des belligérants ? Au mauvais usage des médias qui ciblent certains groupes ou déforment les faits ? Au financement en provenance de groupes de la diaspora ? etc.

4. **Qui sont les acteurs « clefs » ?** Les acteurs clefs sont des individus ou des groupes qui exercent une influence importante sur la dynamique du conflit, ont la capacité de prendre des décisions ou d'influencer fortement les décisions pour ou contre la paix et/ou sont capables de ruiner les chances de paix ou de fragiliser celle-ci.
5. **Quelles sont les dimensions internationales ou régionales** du conflit ? L'analyse et la programmation se focalisent souvent sur la zone immédiate du conflit sans intégrer les fortes influences qui s'exercent sur une plus grande échelle. Une bonne analyse se demande en quoi les politiques et mesures adoptées par des forces se situant en dehors du contexte local immédiat (village, province, pays) affectent le conflit, comment ces facteurs pourraient être pris en considération et quels types de coopération entre les échelons local et international sont nécessaires pour faire face à ces problèmes externes.
6. **En quoi les facteurs locaux ou communautaires** du conflit sont-ils apparentés ou liés à ce qui se passe au **niveau national** ?
7. **Qu'est-ce qui a déjà été essayé et quels résultats cela a-t-il donnés ?** L'approche de programmation proposée a-t-elle déjà été mise à l'essai dans ce conflit et, dans l'affirmative, quels en ont été les résultats ? Les praticiens reproduisent souvent des approches de programmation (telles que les dialogues, la formation et les consultations menées auprès des femmes) que d'autres ont expérimentées auparavant sans grand succès (ou qui ont mené à l'échec) sans se demander pourquoi ces approches ont échoué.

Un modèle simple d'analyse de conflit

Sur la base de ces conclusions, le processus Réflexion sur la pratique de la paix a élaboré une approche de l'analyse de conflit qui repose sur d'autres modèles ou systèmes utilisables pour examiner un conflit. Le modèle présenté ci-après s'appuie sur cette approche, en l'adaptant au contexte des affaires civiles. Il vise à présenter de façon simple les processus à l'œuvre, sans perdre de vue la réelle complexité de la situation.

Ce modèle d'analyse peut être utilisé par des personnes ou par des groupes. L'élaboration concertée d'une analyse partagée étant l'un des fondements les plus solides de l'esprit d'équipe, la composante affaires civiles doit l'organiser en tant qu'activité collective en y associant, le cas échéant, d'autres partenaires.

Première étape → Analyse à trois niveaux

L'encadré ci-après peut servir à réaliser une brève analyse du conflit dans le contexte dans lequel vous opérez. Cette analyse peut être effectuée à différents niveaux (district local, province, pays, région). L'accent peut également être mis sur un problème particulier représentant une sous-composante d'un conflit plus large.

Forces en faveur de la paix →		← Forces contre la paix/ en faveur du conflit	Acteurs clés
<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont, dans le contexte actuel, les forces en présence sur lesquelles on pourrait compter pour promouvoir un mouvement vers la paix ? • Qu'est-ce qui relie actuellement les groupes de population séparés par les affrontements ? • Comment ces groupes coopèrent-ils ? • Qui joue un rôle mobilisateur en faveur de la paix et sous quelle forme ? <p>(Note : il s'agit d'éléments qui existent réellement et non pas ceux qui devraient exister idéalement)</p>	P A I X	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les facteurs qui jouent contre la paix ou en faveur du conflit ? • Quels sont les facteurs, problèmes ou éléments qui provoquent un conflit et/ou divisent la population, et comment ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles personnes ou groupes dans le contexte actuel sont en position d'exercer une forte influence, positive ou négative, sur le conflit ? • Qui peut prendre des décisions favorables ou défavorables à la paix ? <p>(Note : il ne s'agit pas nécessairement des cibles ou des participants, tels que les femmes, les jeunes ou les chefs religieux. Nous pouvons souhaiter collaborer avec ces groupes, mais ils ne jouent pas toujours un rôle « clef » dans la situation en question.)</p>

Figure 8.1 Analyse du conflit à trois niveaux

Deuxième étape → Principaux facteurs déterminants du conflit

Repérer, parmi les facteurs qui militent en faveur de la paix ou du conflit, ceux qui sont les « principaux facteurs déterminants ». Il s'agit des facteurs en l'absence desquels le conflit n'existerait pas ou serait entièrement différent.

Troisième étape → Étudier la dynamique à l'œuvre entre les facteurs

Si l'on considère les conflits comme des systèmes dynamiques, il importe de comprendre comment les facteurs du conflit influent les uns sur les autres. Il s'agit d'étudier la manière dont les facteurs peuvent interagir selon des boucles de causalité. Quels sont les facteurs qui renforcent d'autres facteurs (c'est-à-dire les accentuent) ? Quels sont les facteurs qui équilibrent ou atténuent d'autres facteurs ? L'exemple ci-après fait apparaître le lien existant entre la performance de l'administration locale et les relations

communautaires, en partant de l’hypothèse que la coopération et la participation de la population sont essentielles pour une paix durable. Le schéma en « boucle de causalité » étudié (sous une forme simplifiée) certaines des interactions à l’œuvre entre la performance de l’administration locale, la fourniture de services, l’idée que la population se fait de la légitimité de l’État et la coopération de la population avec l’administration locale (on notera que cet exemple ne vise pas à décrire « la réponse » concernant la performance de l’administration locale; il s’agit d’un exemple d’application d’une méthode d’analyse : bien des éléments de la dynamique n’y sont pas représentés).

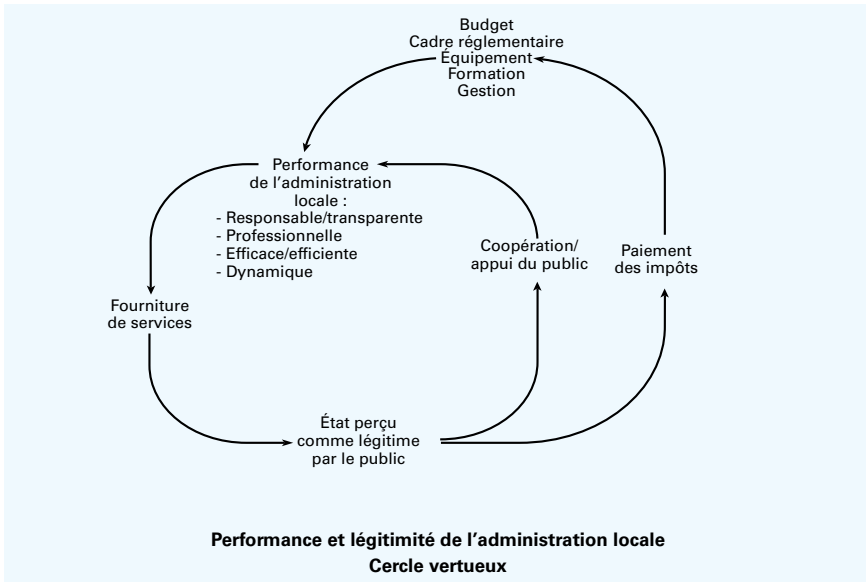


Figure 8.2 Schéma en « boucle de causalité » : cercles vertueux

Ce cycle peut avoir des effets soit positifs (cercle « vertueux »), soit négatifs (cercle « vicieux »). La bonne performance améliore la fourniture de services, renforce le sentiment d’une gouvernance légitime parmi le public et incite celui-ci à coopérer davantage avec l’administration locale et à payer ses impôts. En revanche, une performance médiocre entraîne une fourniture de services laissant à désirer ou inéquitable, un moindre sentiment de légitimité et une moindre volonté de coopérer ou de payer ses impôts.

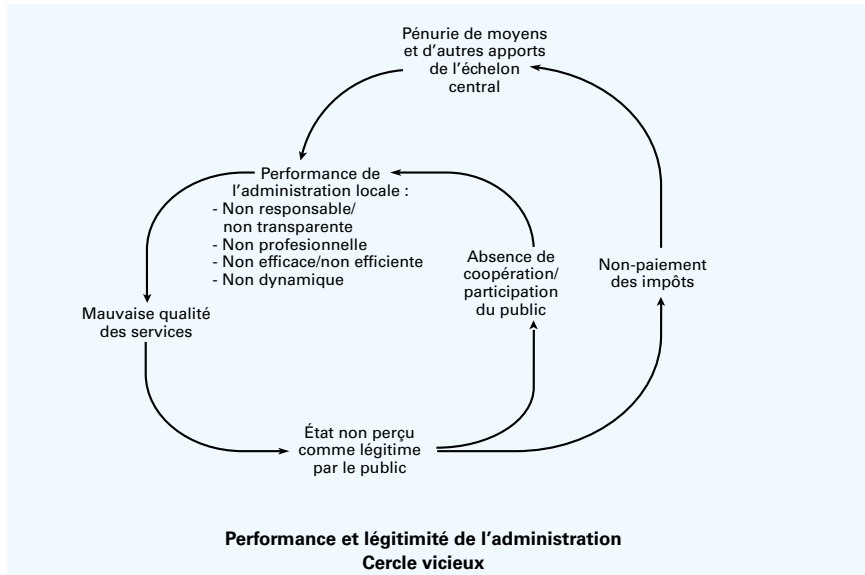


Figure 8.3 Schéma en « boucle de causalité » : cercles vicieux

Quatrième étape → Étudier les zones d'intersection entre les acteurs clefs et la dynamique du conflit (et entre les acteurs principaux)

Déterminer en quelques mots :

- L'influence éventuellement exercée par chaque acteur pour ce qui est d'améliorer ou de faire empirer l'un des quelconque éléments de la dynamique recensés;
- Les centres d'intérêt et les objectifs de chaque acteur.

Il peut aussi être utile de faire apparaître les liens entre les acteurs clefs et de décrire ces liens en quelques mots du point de vue de leurs incidences sur le problème (positives, négatives, alliés, ennemis, ambigus, forte ou faible influence, forte ou faible polarisation, etc.).

Les différents acteurs et institutions ont des motivations et des centres d'intérêt spécifiques. Si ces derniers sont compris, il est possible de concevoir des approches efficaces de la création d'alliances et de partenariats, ou de mener une action de sensibilisation ou de mobilisation. La composante affaires civiles pouvant ne pas toujours être l'acteur le mieux placé pour mener à bien certaines interventions, le recensement des acteurs aide à trouver d'autres acteurs susceptibles d'exercer une influence plus efficace dans une situation donnée. Cela peut renforcer les stratégies de création d'alliances, de renforcement des capacités et de sensibilisation.

Cinquième étape → Recenser les points d'intervention

Il n'existe pas de moyens rapides et faciles de trouver les points sur lesquels on peut intervenir pour exercer une influence. Du fait de la complexité des liens existant entre



Photographie d'une activité de recensement des acteurs menée par la composante affaires civiles au Libéria, 2011.

les parties d'un système, il est fréquent que ces points ne se laissent pas percevoir immédiatement; en fait, ils sont souvent paradoxaux. Les interventions réussies impliquent souvent de rompre un lien entre des facteurs, que ce soit en modifiant les hypothèses et attitudes principales qui sous-tendent les liens, en travaillant directement sur le comportement des parties ou en modifiant les facteurs eux-mêmes, y compris les éléments structuraux et les règles qui déterminent le comportement des parties. En plus d'essayer de rompre ou de fragiliser les liens dans les cercles vicieux (voir plus haut), les interventions peuvent également viser à créer ou à renforcer des liens dans les cercles vertueux.

Les réponses apportées aux questions ci-après contribuent à une focalisation sur les éléments qui auront les effets positifs les plus importants :

- Quels sont les facteurs qui déterminent l'évolution du système ? Quels sont les facteurs qui, s'ils étaient modifiés, entraîneraient un changement important dans le système ?
- Où sont les liens « faibles » ? Quelles sont les possibilités de rompre les liens entre les facteurs, de sorte que x n'entraîne pas nécessairement y ?
- Où y a-t-il des éléments dynamiques susceptibles d'être renforcés ?

Il est bon de ne pas perdre de vue que, par la suite, lorsqu'il s'agira de préparer une réponse au conflit, il y aura une autre question à se poser :

- Vu ce que nous sommes (notre mandat, nos moyens, nos structures, notre disponibilité, etc.), lesquels de ces facteurs, liens ou éléments sommes-nous le plus susceptibles de pouvoir influencer, soit directement, soit en mobilisant d'autres acteurs ?

Sixième étape → Consigner par écrit et communiquer l'analyse

Les personnes ayant pris part à un processus d'analyse tel que celui qui vient d'être décrit auront élaboré une bonne analyse partagée du conflit et seront en mesure d'en faire état et d'en discuter sur la base de la présentation graphique et des notes produites dans le cadre de ce processus. Elles pourront également reprendre contact en tant que groupe par la suite et déterminer rapidement comment l'analyse pourrait être mise à jour sur les bases de ces graphiques.

Toutefois, il est également essentiel de communiquer l'analyse à d'autres personnes n'ayant pas participé au processus; c'est la raison pour laquelle cette analyse doit être établie sous la forme d'un texte et qu'il faut utiliser tous les graphiques permettant d'illustrer les observations présentées. Il y a bien des façons de consigner l'analyse par écrit, aucune n'étant nécessairement meilleure que les autres. Mais plus le texte sera rédigé avec soin et plus il sera concis, plus il sera lu et plus il y sera fait référence.

Septième étape → Mettre l'analyse à jour

Les environnements d'après conflit sont très dynamiques et peuvent être influencés par divers facteurs, tels que des élections, le départ d'acteurs anciens et l'arrivée d'acteurs nouveaux et l'évolution de la dynamique internationale ou régionale. L'accès à des informations nouvelles peut également influencer l'analyse. Il est indispensable de mettre l'analyse du conflit régulièrement à jour à mesure que la situation évolue.

Au-delà de l'analyse du conflit

Le présent chapitre a exposé un modèle simple d'analyse de conflit qui peut constituer un point de départ pour les activités relatives aux affaires civiles. Toutefois, il est bien évident que les besoins d'analyse ne s'arrêtent pas là et qu'il y a d'autres types d'analyse à mener en dehors de celle du conflit, qui, comme l'analyse se rapportant à l'appui à fournir aux acteurs locaux et au renforcement des capacités institutionnelles, sont également importants pour les activités relatives aux affaires civiles. Ces questions sont examinées dans une certaine mesure dans les chapitres suivants, mais les spécialistes des affaires civiles seront probablement amenés, bien au-delà des sujets traités dans ce manuel, à découvrir des outils et des moyens provenant de nombreuses sources différentes qui les aideront à évaluer et à analyser les problèmes spécifiques auxquels ils doivent faire face.

Un outil en particulier mérite toutefois d'être mentionné ici : il s'agit de la formule qui a été élaborée pour aider les missions chargées de protéger les civils à évaluer le niveau de risque auquel sont exposées les populations menacées.

La boîte à outils :



Évaluer le niveau de risque auquel sont exposés les civils menacés

Le cadre stratégique du DOMP/DAM d'élaboration de stratégies globales de protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies explique que le risque peut se comprendre comme la relation entre la menace et la vulnérabilité.

La **menace** renvoie aux intentions, motivations et capacités d'agression de ou des auteurs d'actes de violence. Disposent-ils de moyens matériels ou militaires importants et sont-ils bien équipés et efficaces ? Bénéficient-ils de protections politiques ? Sont-ils fortement motivés par l'avantage qu'ils retirent du fait de menacer ou de perpétrer des actes de violence ? Une menace plus forte implique un plus grand risque de violence.

La **vulnérabilité** désigne le risque d'exposition d'un groupe ou d'une population spécifique à la violence physique. Les personnes qui sont chassées de chez elles, par exemple, sont généralement plus vulnérables face à la violence. Des facteurs environnementaux, tels que le lieu géographique et l'infrastructure, peuvent également accroître la vulnérabilité. La capacité des communautés locales de se protéger ou la possibilité de compter sur une aide extérieure est un facteur qui a des incidences sur leur vulnérabilité.

L'analyse doit recenser les moyens de faire décroître la menace et la vulnérabilité et de faire croître la capacité des communautés locales, comme dans l'exemple suivant.

Exemple : Viol de femmes parties ramasser du bois

Réduire les menaces ?	Mesures modifiant les motivations ou la capacité des auteurs : campagnes de sensibilisation, poursuites pénales, pressions de la communauté, etc.
Réduire la vulnérabilité ?	Réduire la nécessité ou la fréquence du ramassage du bois; changer les habitudes ou les itinéraires, etc.
Accroître la capacité ?	Sortir en groupes; se faire accompagner par quelqu'un dont la présence découragerait les agressions.

Encadré 8.1 La boîte à outils : Évaluer le niveau de risque auquel sont exposés les civils menacés

8.2. Planification

Outils de planification dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies

La présente section donne des explications sur les principaux outils associés à la planification dans les missions que les spécialistes des affaires civiles peuvent rencontrer lors de la planification de leurs activités. Il importe de noter qu'on y présente une image idéalisée de la hiérarchie des plans possibles au sein d'une mission des Nations Unies et toutes les missions ne disposent pas de la série complète de plans, en particulier lors de leur démarrage.

L'intégration, qui requiert un effort stratégique commun de la mission et de l'équipe de pays des Nations Unies, est le principe devant guider la planification de l'ONU sur

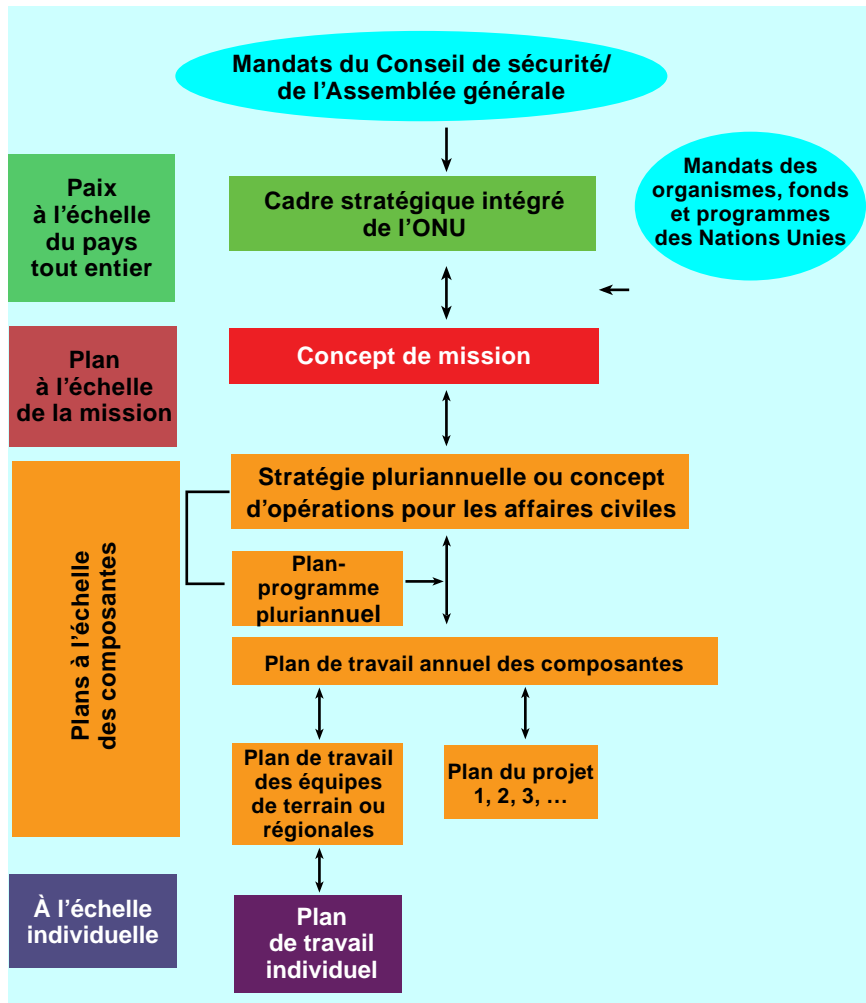


Figure 8.4 Hiérarchie idéalisée des outils de planification dans les missions des Nations Unies

le terrain, et la principale référence en matière d'intégration est la **préparation des missions intégrées**⁴⁷. Une contribution essentielle de la composante affaires civiles doit consister à s'assurer que les nuances locales et régionales de l'ensemble du pays, ainsi que les préoccupations et priorités de la population locale, sont bien comprises et transparaissent dans les décisions de planification.

⁴⁷ Directives de préparation des missions intégrées pour le terrain, accessibles sur POINT. La « Trousse de planification pour les composantes état de droit et institutions chargées de la sécurité » mentionnée dans la section consacrée aux **Lectures recommandées** à la fin du présent chapitre contient également un grand nombre d'orientations pratiques sur la manière d'utiliser les outils de planification de l'ONU décrits ici. Par ailleurs, un document du DOMP/DAM contenant des directives et des orientations sur la gestion des programmes est en cours d'élaboration.

- Un **cadre stratégique intégré** de l'ONU à l'échelle du pays combine les mandats de la mission des Nations Unies (confié par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale) et de l'équipe de pays des Nations Unies, ainsi que les moyens à leur disposition, dans un cadre général de priorités convenues en matière de consolidation de la paix. Le cadre stratégique intégré est un plan stratégique pour la mission des Nations Unies et les organismes, fonds et programmes des Nations Unies dans le pays d'accueil. Il définit des objectifs stratégiques des Nations Unies en matière de consolidation de la paix assortis des résultats, responsabilités et calendriers convenus, ainsi que d'un mécanisme de suivi et d'évaluation. Il s'agit en général d'un plan pluriannuel. Il est obligatoire dans un pays qui accueille à la fois une équipe de pays des Nations Unies et une opération de maintien de la paix multidimensionnelle ou une mission politique spéciale. Le cadre stratégique intégré est relié aux stratégies et plans nationaux, ainsi qu'à d'autres plans des Nations Unies tels que le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et le plan d'action humanitaire commun. La composante affaires civiles doit contribuer activement à la mise au point et à l'application d'un cadre stratégique intégré, par exemple en participant à l'analyse de conflit initiale et à la définition de priorités, ainsi qu'au suivi de l'application.
- Le **concept de mission** s'appuie sur le cadre stratégique intégré et traduit les intentions politiques figurant dans les mandats du Conseil de sécurité et d'autres entités sous la forme d'orientations en matière de planification stratégique à l'intention des composantes de la mission. Le concept de mission énonce :
 - a) Une vision pour cerner et communiquer l'objectif de la mission;
 - b) Une stratégie de promotion de la cohérence par l'échelonnement et l'établissement d'un ordre de priorité des tâches dans le contexte des conditions de leur réalisation;
 - c) Des directives détaillées données en temps utile pour orienter et faciliter les processus de planification et opérationnels de chaque composante de la mission.

C'est un plan pluriannuel qui s'étend sur toute la durée de la mission des Nations Unies. Il est obligatoire pour toutes les missions, à l'exception des missions politiques spéciales.

- Sur la base du concept de la mission, il convient que les composantes affaires civiles formulent une **stratégie pluriannuelle ou un concept d'opérations**, qui analyse la situation actuelle dans un secteur et définisse le ou les objectifs stratégiques de la mission dans ce secteur, et indique les meilleurs moyens de les atteindre. Ces concepts d'opérations ou stratégies pluriannuelles ne contiennent pas d'informations opérationnelles détaillées sur les résultats attendus et les activités.
- Dans certains cas, les composantes affaires civiles peuvent également se doter de **plans-programmes pluriannuels** (par exemple, un plan concernant un programme conjoint, ou une initiative conjointe, pluriannuel exécuté en association avec le gouvernement du pays considéré et une autre entité des Nations Unies en vue de fournir un appui à l'administration locale, ou un programme de formation

pluriannuel). Ces plans-programmes peuvent enrichir l'élaboration du plan de travail annuel de la composante.

- Le **plan de travail annuel de la composante** est un outil de gestion essentiel. Il est établi à partir de la stratégie pluriannuelle ou du concept d'opérations. Il planifie les activités qui seront entreprises en l'espace d'une année en vue d'atteindre les objectifs relatifs aux affaires civiles. Son calendrier est généralement identique à celui des plans de travail individuels, à savoir d'avril à mars. Il fixe les calendriers et les priorités régionales, détermine le mode d'utilisation des ressources et définit les principaux indicateurs d'impact et de progrès. Il doit également donner des informations sur la logique qui sous-tend les approches spécifiques retenues. Ce document est indispensable aux fonctionnaires pour comprendre leur rôle et la manière dont leur contribution individuelle s'intègre dans le cadre stratégique général de la composante. C'est sur la mise au point détaillée de ce plan que porte pour l'essentiel la retraite annuelle de l'ensemble de la composante affaires civiles.
- Le **plan de travail des équipes de terrain ou régionales** est élaboré par l'équipe des affaires civiles au niveau de chaque bureau de mission, voire de chaque bureau auxiliaire, pour traduire le plan de travail de la composante par des activités et des produits concrets dans le contexte propre à la zone de responsabilité du bureau concerné. C'est le niveau tactique crucial où l'analyse nationale du conflit est vérifiée dans le contexte local et où les approches ascendante et descendante de la planification convergent en principe pour atteindre des résultats réalistes et fournir des raisons solides pour les activités proposées. Ce plan de travail devra souvent être établi en accord avec la direction de la composante affaires civiles et le chef du bureau régional afin d'en garantir l'intégration à la stratégie régionale, tout en exécutant le mandat général de la composante affaires civiles.
- Dans le cadre du plan de travail annuel, la composante ou l'équipe peut concevoir et exécuter dans son ou ses **plans de projet** des projets spécifiques d'une durée d'un an au plus, tels que des projets à impact rapide, ou des projets portant sur des problèmes ou activités spécifiques, comme une campagne de sensibilisation.
- Le **plan de travail individuel** précise les résultats professionnels attendus de chaque fonctionnaire et est basé sur le plan de travail des équipes de terrain ou régionales. Il sert à évaluer les résultats individuels sur une période d'un an courant d'avril à mars dans le cadre du système **ePAS**.

Le plan de travail annuel de l'ensemble de la mission est financé par les contributions des États Membres. Le budget annuel de la mission est appelé « **budget/budgétisation axé(e) sur les résultats** ». La budgétisation axée sur les résultats cible les objectifs de haut niveau de la mission et regroupe souvent les activités de plusieurs composantes sous une seule réalisation attendue. L'exercice budgétaire court de juillet à juin⁴⁸, mais les comités budgétaires de l'Assemblée générale entament généralement l'examen des budgets des missions en février et la planification au sein des missions commence donc plus tôt, le plus souvent vers le mois d'août de chaque année. Étant

⁴⁸ Il convient de noter que le cycle budgétaire des missions politiques spéciales court de janvier à décembre.

donné que les plans portent sur un an et que la planification est faite un an à l'avance, il s'écoule un laps de temps pouvant aller jusqu'à deux ans entre la budgétisation et l'exécution. Les environnements dont il s'agit étant très dynamiques, les résultats effectifs peuvent changer sur la base de l'analyse de la situation à mesure qu'elle évolue (ces modifications du plan sont alors expliquées pendant le processus de présentation de rapports en fin d'exercice budgétaire). C'est la raison pour laquelle la budgétisation axée sur les résultats doit être considérée comme un outil de budgétisation plutôt que comme un outil de planification opérationnelle. Voir également le [chapitre 7](#) pour une analyse des coûts opérationnels de la planification.

En sus de ces outils, le personnel de la composante affaires civiles doit être au fait d'éventuels plans et stratégies nationaux, ainsi que des mécanismes utilisés par les principaux partenaires, à savoir :

- Le **plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD)**, qui est un mécanisme de planification utilisé entre un gouvernement et l'équipe de pays des Nations Unies. Le produit final, qui est un descriptif de programme, présente les actions et stratégies collectives des Nations Unies à l'appui du développement national, y compris les résultats, activités et responsabilités des organismes des Nations Unies qui sont acceptées par le gouvernement et qui contribuent à la mise en œuvre des priorités nationales. En règle générale, un PNUAD porte sur une période de cinq ans et donne lieu à des bilans à différents moments.
- Le **plan d'action humanitaire commun** est un plan stratégique prévoyant une intervention humanitaire dans un pays ou une région donné, élaboré au niveau du terrain par l'équipe de pays du Comité permanent interorganisations (CPI), sous la direction du Coordonnateur des opérations humanitaires de l'ONU. Il comprend en principe les éléments ci-après : une analyse commune du contexte humanitaire; une évaluation des besoins; les hypothèses les meilleures, les pires et les plus vraisemblables; une analyse par les parties prenantes; une liste d'objectifs à long terme; des plans d'intervention ordonnés par priorités; et un cadre de suivi de la stratégie. C'est à partir du plan d'action humanitaire commun qu'est élaboré un appel humanitaire global ou un appel éclair. Ce plan représente donc une étape cruciale de la procédure d'appel global, bien qu'il puisse également, en tant qu'outil de planification stratégique, être établi pour faire face à des situations humanitaires qui ne requièrent pas un appel global. Dans le cadre d'un plan d'action humanitaire commun, des priorités (par exemple, l'aide humanitaire, la protection et le redressement rapide) sont fixées et les domaines de l'assistance à fournir aux populations touchées qui en ont besoin sont précisés. Ces domaines peuvent être notamment les suivants : aide alimentaire, nutrition, santé, abri, approvisionnement en eau, assainissement et hygiène (WASH), protection, éducation, agriculture et pêche, et logistique.
- Un **document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)** « ... contient une évaluation de la pauvreté et décrit les politiques et programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays mettra en œuvre sur plusieurs années afin de promouvoir la croissance et de réduire la pauvreté, ainsi que les besoins de financement externe et les sources de financement associées. Ce document est

établi par les gouvernements de pays à faible revenu dans le cadre d'un processus participatif impliquant les parties prenantes nationales et les partenaires de développement extérieurs, y compris le FMI et la Banque mondiale⁴⁹. »

L'harmonisation de ces différents instruments peut soulever des difficultés, d'autant que les calendriers sont différents. En principe, le processus de DSRP doit contribuer à l'établissement du PNUAD, et les cadres des Nations Unies devraient être harmonisés avec les cycles de planification nationaux.

Planification stratégique des activités relatives aux affaires civiles

Les activités relatives aux affaires civiles devront s'intégrer dans les divers mécanismes de planification de l'ONU décrits plus haut à des moments différents et selon des modalités différentes. Les objectifs généraux de la composante seront parfois, en principe, fixés dans des cadres plus vastes que le seul processus de planification axé sur les affaires civiles, mais la composante affaires civiles devra avoir réfléchi à la question de savoir quelle contribution elle peut apporter et comment elle peut le faire, afin de concourir efficacement à la réalisation de ces objectifs. L'élaboration ultérieure de plans et stratégies opérationnels détaillés pour la réalisation des objectifs relèvera également de la responsabilité de la composante affaires civiles.

La prochaine section contient un outil destiné à aider les spécialistes des affaires civiles à conduire une activité de planification dans le cadre d'une mission. Mais il est bon de se rappeler que les éléments de base d'une stratégie sont simplement les suivants :

- i) Une liste hiérarchisée d'objectifs et de résultats souhaités;
- ii) Une série d'activités planifiées tenant compte des ressources réellement disponibles et de toutes les contraintes contextuelles;
- iii) Une logique d'action manifeste reliant les deux éléments ci-dessus.

Il importe de noter qu'une stratégie n'est pas simplement un document ou un cadre logique. Si la documentation est un élément important de la conception d'une stratégie, la force et la validité des idées qui la sous-tendent seront particulièrement cruciales. Les stratégies proprement dites comme leur documentation sont des outils et ont vocation à être utiles, et ne doivent pas être considérées comme une fin en elles-mêmes. Le principal outil de planification utilisé par la composante est généralement le plan de travail, mais ce dernier n'a souvent pas de caractère *stratégique*, ne faisant souvent qu'énumérer des résultats attendus et des objectifs. Un élément essentiel du plan de travail ou de tout autre plan devrait consister en indications sur la logique et le raisonnement qui unit les différents niveaux. En d'autres termes, pour être stratégique, un plan doit inclure un raisonnement détaillé clairement exprimé qui établisse un lien entre les activités quotidiennes et les objectifs fondamentaux de la mission. La **logique de programmation**, ou le raisonnement et les hypothèses détaillées sur lesquels repose tout plan d'action, est au cœur de la planification stratégique et doit être clairement exprimée et consignée. Cela permet non seulement de faire apparaître rapidement les défauts ou points faibles de la logique, mais aussi facilite l'identification

⁴⁹ Fiche d'information du FMI, mars 2011 : <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>.

d'autres pistes pour obtenir la réalisation escomptée ou atteindre l'objectif. Par ailleurs, la chaîne de causalité se prête à un examen et à une amélioration constants de la stratégie en fonction de l'évolution de la situation.

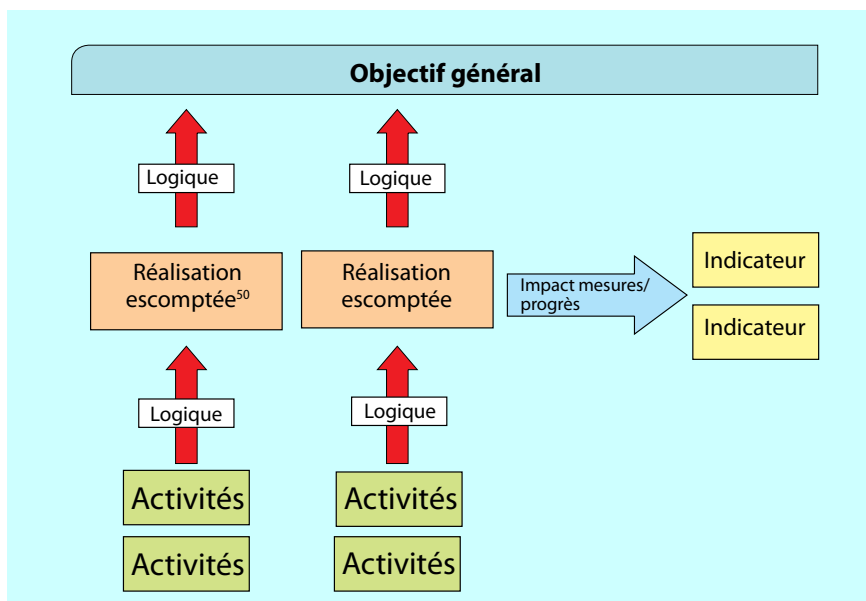


Figure 8.5 Éléments de base d'un plan stratégique

Un modèle de base pour la planification stratégique

Les étapes dont il est question ci-après doivent servir à établir un éventuel processus de planification dans le contexte d'une mission des Nations Unies, à l'échelon individuel, d'une équipe ou d'une composante. Ces étapes doivent permettre aux responsables d'appliquer les trois éléments de base d'un plan stratégique susmentionnés lorsqu'ils auront à naviguer entre les différents mécanismes et processus utilisés dans le cadre du maintien de la paix de l'ONU.

Un processus de planification doit toujours aller des objectifs les plus généraux aux plus spécifiques. Il convient de noter que, si le modèle ci-après présente une succession d'étapes, la réalité de la planification est souvent un peu différente : les objectifs peuvent être fixés à l'avance ou plusieurs des premières étapes peuvent se produire simultanément en fonction du déroulement de l'analyse.

Première étape → Conduire une analyse du conflit

Toute activité de planification doit reposer sur une analyse préalable et s'y référer. Voir le modèle d'analyse de conflit [page 111](#).

⁵⁰ Les termes « résultat » ou « sous-objectif » sont souvent utilisés ici, bien que l'expression « réalisation escomptée » soit celle qui est le plus souvent utilisée dans le contexte du maintien de la paix de l'ONU.

Deuxième étape → Définir les objectifs

Un objectif est une réalisation générale souhaitée. Un autre terme qui est souvent utilisé dans ce contexte est celui de « but ». Il arrive que ces objectifs supérieurs à atteindre par la composante (ou l'équipe ou un individu) soient fixés à l'avance mais, même si ce n'est pas le cas, il est souhaitable d'en aligner la formulation sur les mandats du Conseil de sécurité, les programmes nationaux, les plans de travail de premier ordre, etc.

La boîte à outils :**Conseil pour la définition des objectifs**

- Un objectif doit décrire un changement souhaité au niveau sociopolitique (par exemple « Renforcement de l'autorité de l'État à l'échelon local dans le pays X »).
- Il n'est pas nécessaire d'inclure expressément le rôle de la composante affaires civiles (par exemple : « ~~Contribuer à renforcer~~ l'autorité de l'État à l'échelon local dans le pays X » ou « ~~Accroître la capacité des acteurs nationaux~~ à renforcer l'autorité de l'État à l'échelon local »). De nombreux acteurs concourent à la réalisation de ces objectifs généraux et il est bien entendu que la composante affaires civiles sera l'un d'entre eux.
- Les objectifs doivent indiquer le changement souhaité et ses bénéficiaires, comme, par exemple, le pays, la région ou le groupe de population. Il n'est pas nécessaire que l'objectif lui-même explique « comment » ce changement sera apporté (par exemple : « Renforcer l'autorité de l'État à l'échelon local dans le pays X ~~en améliorant la légitimité de l'administration locale telle qu'elle est perçue par la population~~ »).
- Les objectifs de la composante affaires civiles ne doivent porter que sur les changements sociopolitiques dans le pays d'accueil, non sur les activités que la composante peut entreprendre à l'appui de la mission des Nations Unies ou d'autres entités.

Encadré 8.2 La boîte à outils : Conseils pour la définition des objectifs⁵¹

Troisième étape → Définir les réalisations escomptées et leur lien avec l'objectif

Une réalisation escomptée est un résultat souhaité ou une conséquence qui est censée contribuer à la réalisation d'un objectif général. La terminologie peut être déroutante en l'occurrence, et certaines personnes pourraient faire remarquer à juste titre que ces réalisations sont en fait des objectifs de second ordre que la composante ou l'équipe se propose d'atteindre sur la voie de la réalisation de l'objectif général. Quel que soit le mot utilisé, il s'agit du niveau auquel est clairement défini ce que la composante ou l'équipe entend réaliser concrètement.

Il importe d'indiquer clairement les **modalités selon lesquelles** il est entendu que ce résultat concourra à la réalisation de l'objectif général en question, en explicitant l'analyse qui a conduit à le choisir. Par exemple : « On escompte que l'amélioration

⁵¹ Certains de ces conseils et plusieurs autres conseils et matériaux figurant dans la présente section sont adaptés pour la composante affaires civiles de la « Trousse de planification pour les composantes état de droit et institutions chargées de la sécurité », qui fournit des orientations beaucoup plus détaillées sur les processus de planification.

La boîte à outils :



Conseils pour la définition des réalisations escomptées

Une réalisation escomptée doit également décrire un changement souhaité au niveau sociopolitique. Elle peut concerner un changement au niveau du savoir, des compétences, du comportement, du niveau de prise de conscience, de la situation ou du statut.

- Le texte de la réalisation escomptée doit commencer par un nom (par exemple : « Renforcement de la capacité de l'administration locale en matière de médiation dans les conflits dans la région x »).
- Essayer de faire en sorte que la réalisation escomptée soit « **SMART** » :
 - Spécifique** : préciser l'avantage qu'elle comporte pour l'utilisateur final.
 - Mesurable** : utiliser un indicateur pour rendre la réalisation escomptée mesurable.
 - À portée** : elle peut être obtenue pendant le cycle de vie de la mission.
 - Réaliste/pertinente**: elle doit relever du champ d'application du mandat de la mission.
 - Définie dans le Temps** : utiliser un indicateur pour la réalisation escomptée qui est à portée ou mesurer le changement intervenu dans le laps de temps couvert par le plan.
- Il ne faut pas confondre les réalisations escomptées et les activités, telles que : « Faciliter la participation de la société civile à la prise de décisions à l'échelon local » ou « Appuyer la capacité des autorités locales en matière de médiation dans le conflit ».

Encadré 8.3 La boîte à outils : Conseils pour la définition des réalisations escomptées

de la transparence dans la prise de décisions à l'échelon municipal contribuera à faire évoluer l'image de l'administration locale parmi la population locale et, en particulier, à renforcer l'idée selon laquelle cette administration est légitime. Cela concourra à la réalisation de l'objectif "Rétablir l'autorité de l'État à l'échelon local dans le pays X" car, pour pouvoir exercer l'autorité, l'administration locale doit être perçue comme légitime. »

Les hypothèses peuvent également être énoncées à ce stade. Par exemple : « La possibilité que ce résultat permette de réaliser l'objectif s'appuie sur les hypothèses suivantes : a) Le fait de rendre les activités de l'administration locale plus visibles garantira la légitimité de son fonctionnement; et b) La population s'intéressera aux activités de l'administration locale si elle les connaît mieux. » Il peut aussi être utile d'indiquer les autres options qui ont été examinées et la raison pour laquelle c'est celle-ci qui a été retenue⁵².

⁵² Le projet Réflexion sur la pratique de la paix désigne ce processus d'explicitation de la logique de programmation par l'expression « théorie du changement »; la Réflexion sur la pratique de la paix est un moyen utile s'agissant de savoir pourquoi et comment se livrer à ce travail d'explicitation à chaque étape du processus de planification. Ses auteurs ont également élaboré des outils spécifiques permettant d'identifier et de comparer différentes pistes, comme il est précisé aux quatrième et cinquième étapes. On trouvera des informations plus détaillées sur ces outils dans la section consacrée aux **Lectures recommandées** à la fin du présent chapitre.

Quatrième étape → Créer des pistes rendant possibles les réalisations escomptées

Une fois que les réalisations escomptées ont été choisies, l'étape suivante consiste à réfléchir aux moyens d'y parvenir. Il existe généralement bien des mécanismes différents permettant de parvenir à une réalisation escomptée, et la présente étape devrait produire une série d'options, en s'appuyant sur une analyse préalable du conflit. Ce processus devrait être aussi créatif que possible et rester ouvert aux idées et points de vue nouveaux sans les juger. Il s'agit de se focaliser non pas sur le détail de l'exécution, mais sur la logique régissant la manière dont les choses peuvent évoluer. L'évaluation de ces idées et l'examen de leur faisabilité et de leur application peuvent attendre.

Cinquième étape → Recenser les points d'impact et/ou d'influence pour la composante ou l'équipe

Comme indiqué à la cinquième étape du modèle d'analyse de conflit, l'analyse portera notamment sur le recensement de « points d'intervention » possibles sur le système de conflit pour les acteurs concernés (non seulement la mission, mais aussi des acteurs tels que la société civile, les hommes politiques et d'autres acteurs internationaux). Cette analyse peut à présent être appliquée aux pistes identifiées ci-dessus.

Ce processus devrait fournir certaines indications sur les différentes modalités selon lesquelles les composantes affaires civiles ou l'équipe ou la personne menant l'activité de planification pourraient avoir une influence sur la situation. Quels sont les points sur lesquels un acteur extérieur peut exercer une influence positive ? Les composantes affaires civiles peuvent influencer sur la dynamique du conflit en intervenant directement elles-mêmes ou, d'une façon tout aussi efficace, en mettant à contribution d'autres acteurs ou en leur donnant les moyens d'exercer un impact. Cette aptitude à jouer le rôle de catalyseur, s'agissant en particulier des acteurs nationaux, est l'un des principaux éléments permettant de juger de la qualité des activités relatives aux affaires civiles.

Sixième étape → Hiérarchiser, évaluer et améliorer

Une fois identifiées ces interventions possibles, une évaluation plus rigoureuse et une hiérarchisation s'imposent. Le plus important critère d'évaluation d'une intervention est son efficacité potentielle pour ce qui est de parvenir aux réalisations escomptées et d'atteindre les objectifs. Dans le cadre de ce critère général, il est essentiel de prendre en considération un certain nombre d'éléments :

- L'intervention est-elle réalisable ? Comment serait-elle menée ? Qui ferait quoi ? Quel résultat réaliste peut-on en attendre ?
- La participation de la composante affaires civiles comble-t-elle une lacune importante (en matière de savoir, d'analyse, de compétences, de ressources, de relations, etc.) ? D'autres entités sont-elles capables de faire aussi bien ? Est-il possible de renforcer la capacité nationale pour qu'elle mène cette intervention ?
- Quelles ressources seraient nécessaires ? Sont-elles disponibles ? Existe-t-il un moyen d'utiliser moins de temps, d'argent, etc. ?

- Quel lien y aurait-il entre cette intervention et les autres priorités de la mission ?
- Quels risques et conséquences imprévus faudrait-il prendre en considération, évaluer et atténuer ?
- Comment les difficultés peuvent-elles être surmontées ?

Ce processus ne consiste pas simplement en une hiérarchisation des idées bien arrêtées. Il faut plutôt s'employer à trouver des solutions en améliorant chaque option de manière qu'elle remplisse au mieux les critères, en accordant une attention particulière aux options les plus innovantes et prometteuses.

Cette analyse a pour objectif de déterminer sur quoi cibler au mieux les activités de la composante affaires civiles pour produire les effets les plus importants. Il est bon de se rappeler qu'au fond la hiérarchisation implique de dire NON à toutes les autres choses que vous ne pouvez pas faire.

Septième étape → Élaborer des indicateurs

Les indicateurs mesurent des variables en fournissant un critère simple et raisonnable d'évaluation des progrès ou de l'impact. Ils évaluent si et dans quelle mesure la réalisation escomptée a été obtenue. Ils visent à déterminer des tendances vers l'amélioration ou à la dégradation pendant la période couverte par le plan.

Lorsque les réalisations escomptées sont clairement définies, les indicateurs peuvent leur être directement rapportés et être relativement simples à formuler. Par exemple, s'agissant de la réalisation escomptée : « Les organisations de la société civile sont invitées à participer aux négociations de paix au niveau national dans le pays X », l'indicateur est très simple à formuler : il suffira de déterminer si les organisations de la société civile ont été invitées à participer. Dans d'autres cas, le processus peut également être très direct; si, par exemple, la stratégie consiste à obtenir telle ou telle intervention d'un acteur extérieur, l'indicateur consistera simplement à déterminer s'il assure cette intervention.

Les indicateurs peuvent également être dérivés de la logique des interventions prévues : le fait de comprendre *comment* l'on prévoit d'obtenir un changement donne des indications sur la meilleure façon de le mesurer.

Il existe un certain nombre de sources de données possibles permettant d'élaborer des indicateurs; certaines d'entre elles sont plus fiables et/ou plus facilement accessibles que les autres. Ces sources sont notamment les suivantes :

- **Données administratives** : informations quantitatives recueillies systématiquement par les institutions nationales, les organisations internationales, les groupes de la société civile, etc.
- **Données de terrain** : données qui sont déjà disponibles dans la mission des Nations Unies ou auprès de l'équipe de pays des Nations Unies, ou qui peuvent être recueillies par le personnel des missions des Nations Unies.
- **Étude de documents** : informations glanées dans des documents écrits, tels que des accords de paix, des articles de presse, des lois publiées, des instructions per-

La boîte à outils :



Conseils pour le choix des indicateurs

- Les indicateurs doivent mesurer les changements extérieurs à la mission. Par exemple, les progrès accomplis sur la voie de la réalisation escomptée, comme celle-ci : « Amélioration de la protection des civils dans le pays X », pourraient être mesurés par un indicateur tel que : « Réduction du nombre de victimes du conflit opposant les groupes A et B », mais non : « Augmentation du nombre de patrouilles piétonnes effectuées par la composante militaire de la mission ».
- En sus des indicateurs numériques, des cibles ou des jalons pourraient être utilisés pour déterminer des tendances (par exemple « Charte de déontologie de la société civile signée par les participants à un colloque national des organisations de la société civile »).
- En règle générale, il est judicieux de choisir une combinaison d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Par exemple, les progrès accomplis sur la voie d'une réalisation escomptée, comme celle-ci : « Amélioration de la transparence des processus décisionnels de l'administration locale », pourraient être mesurés par un indicateur quantitatif tel que : « Augmentation du nombre de forums publics organisés par l'administration locale pour faire participer la population au processus décisionnel » associé à un indicateur qualitatif tel que : « Les citoyens interrogés, ayant participé aux échanges avec l'administration locale, considèrent que ces échanges ont amélioré la visibilité de la prise de décisions ».
- Les indicateurs doivent correspondre exactement aux objectifs et réalisations escomptées qu'ils mesurent, et la collecte de données pour ces indicateurs ne doit pas être une tâche ardue. Il peut être utile de s'entendre avec les partenaires faisant partie ou non de l'ONU quant à l'utilisation des mêmes indicateurs, de façon à pouvoir partager les responsabilités en matière de collecte des données.
- Des informations plus nuancées sur tel ou tel groupe touché par le conflit, comme les femmes ou les minorités, peuvent être obtenues en ventilant les données et/ou en choisissant un indicateur supplémentaire pour mesurer un problème donné.

Encadré 8.4 La boîte à outils : Conseils pour le choix des indicateurs

manentes et des directives d'institutions nationales, des actes administratifs, des budgets, des rapports financier et des rapports d'ONG.

- **Enquête auprès des experts** : informations recueillies de façon confidentielle auprès de personnes ayant des connaissances spécialisées tirées de leur expérience ou de leur situation professionnelle, à l'aide d'un questionnaire écrit. Les enquêtes de ce type doivent être conçues de manière à éviter toute distorsion⁵³.
- **Enquête auprès du public** : informations recueillies auprès de la population dans un pays au sujet de certaines questions, l'enquête étant menée soit dans l'ensemble du pays, soit dans une zone géographique limitée. Comme on le verra dans la **section 9.10**, ces enquêtes sont particulièrement utiles pour recueillir des données sur les perceptions du public.

⁵³ On trouvera des orientations supplémentaires dans la « Trousse de planification pour les composantes état de droit et institutions chargées de la sécurité », d'où cette liste est tirée.

Huitième étape → Déterminer les activités, les calendriers, les responsabilités et les ressources

L'étape suivante consiste à donner davantage de détails sur la *manière* d'obtenir les réalisations escomptées. Il s'agit de recenser et d'affecter les ressources en ce qui concerne les questions analysées à la sixième étape. Qui fera quoi ? À quel moment ? Quelles sont les différentes activités qui devront être menées à bien ? Quelles ressources sont nécessaires ? Il convient également à cette étape de répartir les responsabilités et les ressources aux fins du contrôle de l'exécution du plan. Au moment de consigner par écrit le plan concret, il importe, là encore, d'explicitier la logique de programmation qui a été définie aux quatrième et cinquième étapes.

Neuvième étape → recenser les produits

Les produits (*outputs* ou « *deliverables* » en anglais) s'entendent de tout ce à quoi aboutissent les activités, à savoir, notamment, les publications, les activités de formation, les réunions et la fourniture de conseils. Il doit exister un lien direct de cause à effet entre le produit et la réalisation escomptée. En d'autres termes, la réalisation escomptée (par exemple, « Amélioration de la transparence des processus décisionnels à l'échelon municipal ») est censée être le résultat direct du produit (par exemple : « Trois tables rondes organisées entre la société civile et l'administration locale au sujet des dépenses municipales »). L'**encadré 8.5** présente des conseils pour la définition des produits.

Dixième étape → Déterminer les risques et les imprévus

Dans une certaine mesure, les principaux risques peuvent être déterminés en considérant les hypothèses qui ont été retenues lors de l'explicitation de la logique du plan. Par exemple, si le plan repose sur l'hypothèse selon laquelle « le public s'intéressera aux activités de l'administration locale si celle-ci les lui fait mieux connaître », l'un des risques sera que le public ne souhaite pas participer à ces activités.

Ces risques doivent être activement évalués, suivis et atténués pendant la phase de planification, puis de façon continue pendant l'exécution. S'agissant de l'exemple susvisé, la volonté de participation du public doit être analysée depuis le début; si cette volonté est inexistante ou minimale, les mesures appropriées doivent être prises; à défaut, la faisabilité de la stratégie doit être mise en question.

Toutefois, il existe d'autres risques qui ne se rapportent pas à la logique immédiate du plan elle-même, tels que la dégradation de l'environnement sécuritaire. Il importe d'échanger des idées sur les risques éventuels et d'établir des plans d'urgence concernant les risques qui sont considérés comme des risques à impact élevé ou à forte probabilité.

Onzième étape → Exécuter, suivre, actualiser, réviser

Une fois l'exécution commencée, une gestion et une coordination efficaces seront indispensables pour que le processus reste sur la bonne voie. La qualité du suivi y joue

La boîte à outils :



Conseils pour la définition des produits

- Un produit doit toujours être quelque chose que l'équipe ou la composante a la capacité de fournir et ne doit pas être confondu avec les produits d'autres entités à la réalisation desquels elle contribue. Par exemple, une équipe affaires civiles peut organiser une série de cinq réunions de planification avec les autorités locales pour les aider à élaborer une stratégie de consultation du public. Le produit des autorités locales est une stratégie de consultation du public. Le produit de l'équipe est : « Conseils sur une stratégie de consultation du public fournis dans le cadre de cinq réunions de planification avec les autorités locales ».
- Les produits ne doivent pas être confondus avec les activités. Par exemple, le « suivi des critères de référence » peut être une activité menée par une composante affaires civiles, tandis que le produit est le résultat de ce suivi, à savoir, par exemple, un rapport.
- Les produits doivent également être rédigés de manière à les rendre « SMART ».
- Les produits peuvent être rendus spécifiques et mesurables par référence à :
 - a) La **quantité** (par exemple 5 ateliers; 20 villages; 100 participants);
 - b) La **fréquence** (par exemple des réunions mensuelles);
 - c) Les **partenaires des Nations Unies associés à la réalisation** du produit;
 - d) Les **bénéficiaires** du produit (par exemple les autorités locales, les organisations de la société civile, les villages, les personnes déplacées).

Par exemple : « Quatre stages de formation à l'intention de 80 fonctionnaires de l'administration locale sur la décentralisation, organisés en collaboration avec le FENU et le PNUD ».

Encadré 8.5 La boîte à outils : Conseils pour la définition des produits

un rôle essentiel. Les indicateurs constituant l'une des modalités de suivi du plan, il importe de tenir à jour un ensemble de données sur lesquelles les indicateurs puissent s'appuyer dès le départ. Il est crucial d'analyser activement les informations sur les progrès accomplis de façon que des ajustements puissent être apportés, qu'il s'agisse de modifier le programme ou d'en réévaluer la faisabilité. Si quelque chose ne fonctionne pas, il est nécessaire de repérer ce dont il s'agit et l'endroit où la logique de planification initiale se dégrade, afin de pouvoir apporter les changements nécessaires.

Étant donné que les données trouvées dans les pays sortant d'un conflit sont généralement de mauvaise qualité, il faudra également tenir compte des informations de caractère empirique ou subjectif. Diverses sources, tant internes qu'extérieures à la mission, peuvent inviter à procéder à un examen plus attentif; il peut s'agir notamment de rapports de situation, d'opinions des autorités nationales, de perceptions de la population locale ou d'informations tirées des médias locaux et internationaux, etc.

L'analyse de la situation étant inévitablement appelée à évoluer, les plans doivent pouvoir s'adapter aux changements et aux améliorations de la compréhension de la dynamique du conflit. Les plans doivent donc être régulièrement réexaminés pour détecter toute faille dans leur logique ou quant à la praticabilité d'atteindre leurs objectifs.

C'est pour cela qu'il est indispensable que les documents de planification indiquent la logique des activités et des interventions et les hypothèses sur lesquelles elles s'appuient.

Douzième étape → Évaluer le plan

Une fois achevée l'exécution du plan, une évaluation complète est souvent menée à bien. Il est bon de confier l'évaluation du programme ou du plan à des personnes autres que celles qui l'ont élaboré et exécuté. Il peut arriver qu'il soit possible, dans le cadre d'une mission de maintien de la paix, d'organiser une évaluation extérieure, mais cela est rarement le cas. Il peut toutefois être extrêmement utile pour les personnes qui ont élaboré et exécuté le plan de procéder à son évaluation, non seulement pour guider les activités de planification futures de la mission, mais aussi pour aider d'autres composantes affaires civiles qui peuvent s'employer à accomplir un travail analogue dans des circonstances comparables⁵⁴. Il existe bien des façons possibles d'évaluer des programmes, mais les « Critères d'évaluation de l'aide au développement » du CAD de l'OCDE peuvent être un excellent point de référence à cet égard. Les cinq critères utilisés sont les suivants : pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité⁵⁵.

Lectures recommandées

Nom	Diana Chigas et Peter Woodrow, <i>Reflecting on Peace Practice: Participant Training Manual (CDA Collaborative Learning Projects, 2009)</i>
Description	Manuel de formation contenant des idées utiles et des outils accessibles tant pour l'analyse que la planification, basés sur les enseignements recueillis auprès de praticiens.
Source	http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/manual/rpp_training_participant_manual_rev_20090104_Pdf.pdf
Nom	A Theory of Change: A thinking and action approach to navigate in the complexity of social change processes
Description	Guide contenant plusieurs outils visant à aider les planificateurs à rendre leur programme logique et leurs hypothèses explicites et à en faire l'analyse critique.
Source	http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=4095&source=rss

⁵⁴ Les principes du DOMP/DAM régissant l'évaluation des missions décrivent les attentes concernant l'autoévaluation dans les missions de maintien de la paix. On peut les consulter sur intranet POINT : <http://ppdb.un.org/Policy%20%20Database/2010.27DPKODFSMissionEvaluationPolicy.pdf>.

⁵⁵ « Critères d'évaluation de l'aide au développement » du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html.

Nom	Planning Toolkit for Rule of Law and Security Institutions Components
Description	Recueil d'outils approfondis de planification des activités des composantes état de droit des missions des Nations Unies, y compris en ce qui concerne la budgétisation axée sur les résultats. Adapté à l'état de droit, mais utile également aux composantes affaires civiles.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix pourra bientôt accéder à ce document en se connectant à intranet POINT : https://point.un.org/UNHQ/SitePages/POHome.aspx
Nom	Directives de préparation des missions intégrées pour le terrain
Description	Normes exigées en matière de stratégie, de planification et de coordination intégrées au niveau national. Elles font partie de l'ensemble de directives concernant la préparation des missions intégrées, qui comprend également : 1) UN Strategic Assessment (Évaluation stratégique ONU); et 2) the Role of Headquarters in Integrated Planning for UN Field Presences (Rôle du Siège dans la planification intégrée pour les présences des Nations Unies sur le terrain).
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	Critères d'évaluation de l'aide au développement du CAD
Description	Série de critères destinés à évaluer les programmes élaborés par le CAD de l'OCDE, très utilisés dans les organisations internationales. Le site Web présente une liste de questions à se poser au moment d'appliquer chacun des critères.
Source	www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_v2086550_1_1_1_1,00.html
Nom	Guide concernant l'évaluation des activités de prévention des conflits et de construction de la paix (avant-projet de 2008, nouvelle version à paraître)
Description	Examine les possibilités d'application des cinq critères de base dans le contexte de la consolidation de la paix et des États fragiles ou touchés par un conflit.
Source	http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_39774574_1_1_1_1,00.pdf
Nom	UN Strategic Assessment Guidelines
Description	Outil d'évaluation préalable au déploiement utilisé par l'ONU pour déterminer les modalités d'engagement des Nations Unies dans le contexte d'un pays sortant d'un conflit. Présente des outils d'analyse et de hiérarchisation à utiliser au niveau global.
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	École des cadres du système des Nations Unies : Cours en ligne sur l'analyse de conflit aux fins de la prévention et de la consolidation de la paix
Description	Cours en ligne destiné à inculquer des techniques pratiques d'analyse de conflit aux professionnels travaillant dans des contextes de dégradation de la sécurité humaine, de conflit armé, de crise politique et d'autres menaces à la paix.
Source	http://www.unssc.org/home/activities/online-course-conflict-analysis-prevention-and-peacebuilding-semi-tutored
Nom	RBB THEORY: What, Why & How
Description	Présentation PowerPoint expliquant de façon simple ce qu'est la budgétisation axée sur les résultats et comme elle fonctionne.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à iSeek, l'intranet du Secrétariat de l'ONU : http://iseek.un.org/LibraryDocuments/377-201007121415345133482.pdf