

Consolider la dimension civile. Le maillon clé des opérations de paix

David Morin et Étienne Tremblay-Champagne

Volume 42, numéro 3, 2011

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1006219ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1006219ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Morin, D. & Tremblay-Champagne, É. (2011). Consolider la dimension civile. Le maillon clé des opérations de paix. *Études internationales*, 42(3), 289–312.
<https://doi.org/10.7202/1006219ar>

Résumé de l'article

Au cours des dernières décennies, la dimension civile est devenue un maillon essentiel des opérations de paix. En 2010, l'ONU déployait 20 000 civils dans des missions de paix, tandis que l'UE et l'OSCE faisaient appel à 2 000 et 3 000 civils. Cette dimension se situe aussi au cœur de la Force africaine en attente de l'Union africaine. Cet article dresse un état des lieux préliminaire du renforcement des capacités civiles pour les opérations de paix ; un sujet assez peu étudié par la littérature, sinon à travers le prisme plus global de la consolidation de la paix. À cette fin, il revient sur le concept de « dimension civile » en considérant l'évolution du maintien de la paix, puis analyse son émergence lente et laborieuse. Enfin, il décrit certains des principaux défis opérationnels liés à son développement.

Consolider la dimension civile

Le maillon clé des opérations de paix

David MORIN et Étienne TREMBLAY-CHAMPAGNE*

RÉSUMÉ : Au cours des dernières décennies, la dimension civile est devenue un maillon essentiel des opérations de paix. En 2010, l'ONU déployait 20 000 civils dans des missions de paix, tandis que l'UE et l'OSCE faisaient appel à 2 000 et 3 000 civils. Cette dimension se situe aussi au cœur de la Force africaine en attente de l'Union africaine. Cet article dresse un état des lieux préliminaire du renforcement des capacités civiles pour les opérations de paix ; un sujet assez peu étudié par la littérature, sinon à travers le prisme plus global de la consolidation de la paix. À cette fin, il revient sur le concept de « dimension civile » en considérant l'évolution du maintien de la paix, puis analyse son émergence lente et laborieuse. Enfin, il décrit certains des principaux défis opérationnels liés à son développement.

Mots-clés : maintien de la paix, consolidation de la paix, conflits

ABSTRACT : In the last two decades, the civilian dimension has become an essential aspect of peace operations. In 2010, the UN had deployed 20 000 civilians in peace operations, while the EU and the OSCE had sent 2 000 and 3 000 civilians. This dimension also is one of the bases of the African Standby Force of the African Union. This article gives a preliminary overview of the reinforcement of civilian capacities in peace operations, a topic that hasn't been broadly covered by the literature, except through the broad scope of peacebuilding. This article addresses the concept of the civilian dimension through the evolution of peacekeeping, then analyses its slow and laborious emergence. Finally, it identifies some of the main operational challenges of its development.

Keywords : peacekeeping, peacebuilding, conflict, international organisations

Au cours des dernières décennies, le maintien de la paix a connu de profondes mutations. La multiplication des opérations de paix (OP), l'accroissement et la diversification de leurs effectifs, l'augmentation significative de leurs budgets ou la complexification de leurs mandats comptent parmi les plus importantes et les mieux connues. Une autre tendance tout aussi marquante, mais moins souvent évoquée, réside dans la place croissante et centrale qu'occupent les civils dans les OP contemporaines. Au 31 décembre 2010, l'ONU comptait ainsi plus de 22 500 civils déployés dans des missions de paix, soit près de 20 % de son personnel en théâtre d'opérations (ONU 2011b). La même année, le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, mettait sur pied un groupe consultatif chargé de l'évaluation des capacités civiles de l'ensemble du système de l'ONU.

* David Morin est professeur adjoint à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke et directeur adjoint du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (ROP). Étienne Tremblay-Champagne est coordonnateur du ROP.

Une partie des données de cet article a été recueillie grâce à un financement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada dans le cadre d'un projet dirigé par le Centre Pearson pour le maintien de la paix et mené en collaboration avec le ROP.

De leur côté, l'Union européenne (UE) et l'OSCE déployaient respectivement, à la même période, 2 000 et 3 000 civils dans des missions de paix (de Coning 2010a). En juin 2010, le sommet du G8 de Muskoka au Canada reconnaissait, à son tour, le renforcement des capacités civiles comme l'une des priorités en matière de paix et de sécurité. Enfin, l'Union africaine (UA) s'efforce, depuis quelques années, de développer un cadre stratégique pour la dimension civile de la Force africaine en attente (FAA).

De manière assez paradoxale, la « civilianisation » des missions de paix constitue un phénomène relativement nouveau. Les opérations de paix ayant été conçues à l'origine, dans l'esprit (clausewitzien) de la Charte, comme un outil militaire en appui à un processus politique, on ne devrait pas s'étonner de ce que les aspects et les acteurs civils y occupent une place centrale. Dans les faits, cependant, les OP ont été surtout perçues et dépeintes, à tort ou à raison, par les médias notamment, comme des interventions militaires dominées par une logique sécuritaire. Il aura ainsi fallu attendre l'émergence des opérations dites multidimensionnelles, caractérisées entre autres par l'élargissement de leurs mandats, pour rompre avec cette vision stéréotypée des OP et voir la dimension civile prendre progressivement un rôle croissant dans les missions de paix. À l'intérieur de la gestion des conflits, ces « nouvelles » missions doivent désormais non seulement assurer la sécurité, mais également assumer de nombreuses autres activités censées s'attaquer aux causes profondes des conflits afin de soutenir la transition vers une paix durable dans le cadre des processus de consolidation de la paix. Au cœur de ce continuum maintien/consolidation de la paix, les missions doivent accompagner les processus politiques, assurer le respect des droits humains, veiller au renforcement institutionnel et contribuer au développement socioéconomique. Dans ce contexte, le rôle de la dimension civile, autrefois périphérique et circonscrit aux dimensions politico-diplomatiques et aux fonctions de soutien des missions, est devenu central au point de constituer un enjeu crucial dans l'atteinte des objectifs complexes et ambitieux que se fixent aujourd'hui les missions de paix.

La dimension civile du maintien de la paix a fait l'objet d'une attention croissante, en particulier au sein de la communauté des praticiens. Sur le plan théorique, la réflexion universitaire sur la consolidation de la paix a donné lieu à une série de recherches sur les différents aspects de l'action civile, certaines touchant plus ou moins directement au renforcement des capacités civiles. De manière générale, cette question a toutefois été étudiée en silo, à travers le prisme de domaines d'expertise spécifiques, tels que la réforme du secteur de la sécurité ou l'État de droit, ou bien à partir de problématiques particulières, comme les relations civilo-militaires ou le rôle de la société civile. Étonnamment, il existe assez peu d'analyses globales proposant une vue d'ensemble de la dimension civile des missions de paix, sinon sous la forme de rapports d'évaluation pour le compte des Nations Unies (CIC 2009 ; Durch 2004) ou de l'Union européenne (Korski et Gowan 2009 ; Jacobsen 2006). Cet article dresse un état des lieux préliminaire de la question à travers les constats de plusieurs de ces initiatives et études réalisées le plus souvent dans une perspective opérationnelle. Les

remarques qui suivent sont le fruit de la rencontre entre l'agenda de recherche personnel des auteurs et l'une de ces initiatives, le projet global lancé en 2009 par le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) et plusieurs partenaires intitulé *The Civilian Contribution to Peace and Stability Operations. Assessing Progress and Addressing Gaps*¹. Dans un premier temps, nous reviendrons sur le concept de dimension civile et sa signification, dans la doctrine et la pratique, au regard de l'évolution du maintien de paix. Dans un second temps, nous analyserons les dilemmes et les défis auxquels se heurte l'émergence de la composante civile qui, en dépit de progrès notables, demeure fragile et lacunaire. Enfin, nous nous efforcerons d'identifier quelques enjeux et avenues pour le développement des capacités civiles.

I – La dimension civile au cœur des opérations de paix multidimensionnelles

A — La dimension civile : un concept ambigu

Les activités civiles des opérations de paix (OP) sont bien connues et désormais couramment incluses dans les mandats des missions. Elles touchent des domaines aussi variés que les affaires politiques, le processus électoral, les droits humains, le conseil juridique, les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), la réforme du secteur de la sécurité (RSS), l'État de droit, la reconstruction, les réfugiés, les personnes déplacées, etc. La multiplicité et la diversité de ces domaines renvoient, en revanche, à une question plus délicate qui est celle des acteurs. En d'autres termes, qui sont les « civils » qui participent aux opérations de paix ?

Dans le jargon militaire, le terme « civil » désigne tous ceux qui ne sont pas militaires, tandis que pour les acteurs civils, les humanitaires en particulier, il leur sert précisément à se distinguer des militaires dans les zones de conflits. Comme le soulignent de Coning et Kasumba, cette distinction n'est pas sans rappeler celle opérée par le droit international humanitaire entre combattants et populations civiles, qui offre toutefois une définition plus nuancée de l'opposition entre civils et militaires en ce sens que le statut juridique des uns et des autres est moins lié au port de l'uniforme qu'à leur action réelle dans le conflit (de Coning et Kasumba 2010 : 25-26²). Quoi qu'il en soit, l'acceptation militaire du terme civil inclut des acteurs aussi variés que les travailleurs humanitaires, la population locale, le gouvernement hôte ou l'ensemble de la communauté internationale non militaire (diplomates, organisations internationales, etc.). De leur côté, l'ONU et l'UA utilisent parfois la distinction entre personnels en uniforme (militaires et policiers) et sans uniforme (civils). Cette dénomination ne fait

-
1. Outre le SIPRI, ces partenaires sont le Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (ROP), l'African Center for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), l'European Council on Foreign Relations (ECFR), l'Asia-Pacific Civil-Military Centre of Excellence, le Centre for Strategic and International Studies (CSIS) de Jakarta et le Hiroshima Peacebuilders Centre.
 2. Cette section reprend en partie les remarques de Cedric de Coning et Yvonne Kasumba.

cependant pas l'unanimité, comme l'atteste l'exemple européen dont l'approche intègre clairement la police internationale au sein de la dimension civile³.

Quoi qu'il en soit, l'ensemble de ces organisations ont désormais en commun de parler des trois composantes d'une mission de paix, militaire, policière et civile. Dans cette perspective, la composante civile fait référence au personnel sans uniforme d'une mission de paix, des Nations Unies ou d'une organisation régionale, à savoir, dans son acception onusienne, aux civils internationaux, volontaires des Nations Unies (VNU) et au personnel civil local. Cette définition exclut les autres intervenants internationaux qui œuvrent aux marges de la mission (les agences des Nations Unies par exemple) ou les autres acteurs locaux (par exemple les ONG).

B — Les civils au centre du *nexus* maintien/consolidation de la paix

Dans le domaine du maintien de la paix, ce sont généralement les pratiques qui pavent la voie à la doctrine. De ce point de vue, les réflexions doctrinales sur la dimension civile pourraient sembler n'être qu'une énième adaptation conceptuelle à l'évolution des pratiques et aux processus créatifs qui sous-tendent les OP. Dans ce cas précis, cependant, la relation entre doctrine et pratique est plus ambiguë. En effet, l'essor de la contribution civile au sein des missions est une conséquence du changement paradigmatique opéré, au tournant des années 1990, par l'ONU en matière de paix et de sécurité. L'augmentation quantitative et qualitative du personnel civil est indissociable de l'élargissement et de la complexification des mandats dévolus aux missions dans le cadre des OP dites multidimensionnelles. Dans cette perspective, l'effort doctrinal actuel entourant la dimension civile peut être interprété comme un moment réflexif d'une partie de la communauté des OP, et au premier chef de l'ONU, pour tirer les leçons de pratiques qu'elle a choisi de faire évoluer. Ce faisant, elle consacre d'un point de vue opérationnel ce qu'elle avait, dans les faits, précédemment inscrit sur le plan stratégique.

Depuis la première mission en 1948 jusqu'à la fin de la guerre froide, les opérations de paix privilégiaient un modèle essentiellement basé sur les militaires. Ces derniers s'assuraient de la mise en œuvre et du respect des accords de paix, tandis que le personnel politique encourageait les forces en présence à respecter les termes de l'entente. Dans ce contexte, le personnel civil jouait un rôle limité à la dimension politico-stratégique et aux fonctions d'appui. Deux exceptions font toutefois office de précédent en la matière, avec l'Opération des

3. Les policiers de l'ONU occupent une place particulière au sein de la dimension civile. Leur présence et leur rôle se sont accrues dans les OP onusiennes tout au long des années 1990 (Hansen 2002). Dans ce contexte, la police a été parfois associée aux militaires avec qui elle partage uniforme, armes et, dans une certaine mesure, responsabilité de la sécurité. La proximité semble, par exemple, évidente avec les unités de police constituées (UPC) ou les groupements de gendarmerie, ces derniers ayant souvent un statut militaire dans leur pays d'origine. Les débats entourant le nom de la police civile des Nations Unies (POLCIV), aujourd'hui rebaptisée police des Nations Unies (UNPOL) traduisent cependant le statut pour le moins particulier et ambigu de cet acteur au sein de la dimension civile.

Nations Unies au Congo (ONUC), déployée entre 1960 et 1964, et la Force de sécurité des Nations Unies en Nouvelle-Guinée occidentale (UNSF), active entre 1962 et 1963 (Goulding 1993). L'ONUC constitue, à certains égards, la première opération de type multidimensionnel de l'ONU. Son ampleur inédite, en raison de sa taille, de son usage de la force et de son implication au sein du conflit, contraste avec les autres missions de l'époque. En dépit d'un bilan controversé, l'ONUC et ses 2 000 experts civils et techniciens (pour 20 000 militaires à son maximum) soulignaient déjà le rôle clé de la présence civile pour la réalisation d'un mandat ambitieux, conjuguant assistance technique, économique et financière, humanitaire, militaire et politique, au sein d'un État défaillant (Jacobson 1964 ; *Le Potentiel* 2005). De son côté, la mission plus restreinte de l'UNSF devait superviser un cessez-le-feu et gérer durant quelques mois un territoire dont l'administration devait passer des Pays-Bas à l'Indonésie. En raison de son implication à très court terme, la contribution civile se limitait toutefois à des fonctions civiles d'appui. Depuis lors, et surtout au cours des deux dernières décennies, le visage des opérations de paix a profondément changé sur le plan qualitatif et quantitatif, avec l'essor des OP multidimensionnelles, entraînant dans leur sillon l'émergence de la dimension civile.

Si le maintien de la paix traditionnel n'a pas disparu⁴, il a vu son champ d'action s'accroître considérablement. En 1992, l'Agenda pour la paix (ONU 1992) jette les bases d'une réforme en profondeur des paradigmes guidant l'action de l'ONU en matière de paix et de sécurité. Cette première doctrine du maintien de la paix vise alors à encadrer et institutionnaliser le recours grandissant aux OP, ouvrant ainsi la voie à la croissance exponentielle, en termes de ressources humaines et matérielles, des OP dans le monde. Au cœur de son programme, l'Agenda pour la paix insiste notamment sur la notion de continuum dans la résolution des conflits et sur la place de la consolidation de la paix en son sein. L'ONU doit non seulement tenter de prévenir les conflits et veiller au respect des accords de paix ou de cessez-le-feu, mais aussi reconstruire les institutions et les infrastructures des pays touchés par la guerre et travailler sur les causes latentes des conflits pour éviter qu'ils ne se perpétuent. Dans ce cadre, et bien que l'ONU ne dispose pas encore d'un dispositif adéquat pour mobiliser ces ressources, l'Agenda pour la paix note déjà que les spécialistes politiques, observateurs des droits de l'homme, personnel chargé des élections, spécialistes des réfugiés et de l'aide humanitaire et policiers jouent un rôle tout aussi important que celui des militaires. Le Supplément à l'Agenda pour la paix, publié trois ans plus tard, précisera pour sa part la gamme de tâches civiles qui incombent à l'ONU dans l'accompagnement de la mise en œuvre de règlements négociés (ONU 1995).

En 1999, le rapport Brahimi confirme cette nouvelle approche de la résolution des conflits et le modèle de la consolidation de la paix⁵. Le document

4. Des missions de première génération existent toujours de nos jours, notamment au Cachemire (UNMOGIP) ou à Chypre (UNFICYP).

5. Le rapport Brahimi définit, à son tour, la résolution des conflits selon quatre phases successives : la diplomatie préventive, visant à rétablir la confiance et à réagir rapidement pour éviter les

souligne, à cet égard, le rôle essentiel des missions multidimensionnelles qui arment cette phase de consolidation de la paix à celle du maintien de la paix. Étant donné l'instabilité chronique des périodes de transition postconflit, le tiers des conflits reprenant dans une période de cinq ans (Doyle et Sambanis 1999 ; Suhrke et Samset 2007), l'ONU souligne l'importance que « la période qui suit immédiatement le conflit offre la possibilité de [...] commencer à jeter les fondations du développement durable » (ONU 2009a). Dans ce contexte, la frontière entre maintien et consolidation de la paix, définie comme un ensemble « d'actions entreprises par des acteurs internationaux ou nationaux afin d'institutionnaliser la paix, qui est vue comme une absence de conflit armé et un minimum de politique participative » (Call et Cousens 2008), devient de plus en plus floue. L'implication des civils est alors d'autant plus essentielle que les acteurs des OP se doivent d'entamer dès que possible les étapes initiales de la consolidation dans un contexte où les tensions encore vives sont accentuées par la pauvreté, le manque d'emploi et l'absence de services de base (Paris 2004). Sur le plan conceptuel, la notion de paix ne peut donc pas être strictement limitée à l'absence de violence (paix négative), mais demande aussi une certaine forme d'harmonie sociale (paix positive), qui est à la base de l'implication civile (Royce 2004).

Dans ce contexte, le rapport Brahimi souligne l'importance des civils au sein des missions multidimensionnelles. La contribution civile, d'abord surtout limitée à un rôle d'appui, devient centrale pour assurer ce continuum entre maintien et consolidation de la paix et la réussite des mandats complexes dévolus aux missions. Le rapport identifie déjà une série de problèmes et de défis liés à la dimension civile. Notant le taux élevé de vacances de postes et de roulement de personnel, le rapport déplore l'absence d'arrangements en attente visant à déployer rapidement des civils, de stratégies globales de recrutement, des mécanismes de rétention qui laissent à désirer ainsi que des pénuries de personnel dans les services administratifs et d'appui. Il recommande alors entre autres la mise en place d'un fichier central de spécialistes civils présélectionnés.

Dans les faits, l'essor des OP multidimensionnelles s'est traduit par la mise sur pied d'une vingtaine de missions de ce type sous l'égide de l'ONU depuis 1989. Dans certains cas, comme au Kosovo ou au Timor-Leste, les OP se verront même assigner des tâches d'administration civile ou de supervision de gouvernement. En 2011, dix des seize opérations de paix de l'ONU font appel à des tâches de consolidation de la paix, auxquelles s'ajoutent près d'une dizaine de missions et de bureaux politiques jouant un rôle de premier plan pour la consolidation de la paix, particulièrement au Burundi, en Guinée-Bissau, en République centrafricaine et en Sierra Leone, quatre pays à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix (DOMP 2011). Les transformations institutionnelles de l'ONU seront marquées par la mise sur pied en 2005 de la Commission de consolidation de la paix, appuyée par le Bureau d'appui à la consolidation de la

conflits ; le rétablissement de la paix, visant à obtenir la fin des hostilités ; les opérations de maintien de la paix, appuyant la mise en œuvre d'un accord ; et la consolidation de la paix afin d'éviter une reprise de la violence.

paix et par le Fonds de consolidation de l'ONU, puis par la création en 2007 du Département d'appui aux missions (DAM).

En 2008, emboîtant le pas à plusieurs rapports financés par des États contributeurs qui analysent les carences et les enjeux des OP de l'ONU, la *Capstone Doctrine*, premier véritable document doctrinal depuis l'Agenda pour la paix, souligne l'importance et les défis des missions multidimensionnelles (ONU 2008). Le document rappelle que les civils sont essentiels dans les six domaines critiques pris en charge par les missions multidimensionnelles : le DDR ; le déminage ; l'État de droit et la RSS ; la protection des droits humains ; l'assistance électorale ; et l'appui à la restauration de l'autorité étatique. En 2009, l'ONU (2009b) publie un document de réflexion, *New Horizon*, destiné à servir de base de discussion face à l'évolution des OP. Parmi les principaux enjeux de cette réflexion figurent les manières d'agir relativement à l'intégration croissante du maintien et de la consolidation de la paix. L'ONU et les parties prenantes s'engagent à déterminer une stratégie cohérente concernant le séquençage, la dotation et la mise en œuvre des actions de stabilisation. Le tout exige de lier davantage les capacités disponibles aux besoins en prévoyant les besoins futurs, de privilégier une approche basée sur les capacités et de renforcer les partenariats entre les acteurs (ONU 2010b). Le *Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix* (ONU 2009a) est lui aussi très clair quant à la nécessité d'améliorer les capacités de réactions au niveau civil. Il met l'accent sur six domaines clés pour lesquels des progrès sont nécessaires : l'administration publique, les arrangements transitionnels de gouvernance, la réinsertion des personnes déplacées, la création rapide d'emplois, la revitalisation économique et la remise en état des infrastructures de base⁶. Le rapport met en avant la nécessité de disposer d'un appui international prévisible où les actions de l'ONU et des autres organisations peuvent se développer de manière complémentaire et selon les besoins du pays. Il souligne aussi la nécessité de déployer rapidement des civils ayant l'expertise voulue pour bien répondre aux besoins sur le terrain et de s'appuyer sur les ressources locales avant de leur transmettre le flambeau. Enfin, le recours croissant à l'expertise civile requiert un appui poussé au développement des expertises civiles locales, particulièrement celles des pays du Sud.

Finalement, le recours croissant aux civils au sein des opérations de paix a conduit le secrétaire général de l'ONU à mettre en place un groupe consultatif pour l'examen des capacités civiles internationales afin de déterminer comment l'ONU et la communauté internationale « peuvent contribuer à élargir et approfondir la réserve d'experts civils pour appuyer les besoins immédiats de développement des capacités des pays sortant d'un conflit » (ONU 2009a). Présidé par l'ancien secrétaire général adjoint aux OMP, Jean-Marie Guéhenno, le groupe a remis son rapport le 22 février 2011 (ONU 2011a). Ses recommandations doivent fournir une base de discussion afin de renforcer « la disponibilité, les possibilités

6. L'ONU énonce cinq priorités de la consolidation de la paix : la sécurité, les processus politiques (notamment dans le domaine électoral), la fourniture de services de base (santé, éducation, etc.), le rétablissement des fonctions publiques essentielles (administration et finances publiques) et la revitalisation de l'économie (création d'emplois et de moyens de subsistance) (ONU 2009a).

de déploiement et l'adéquation des capacités civiles de consolidation de la paix » (ONU 2010a). De manière plus globale, le rapport Guéhenno s'inscrit dans les initiatives visant à rendre l'ONU plus flexible, entamées depuis le rapport Brahimi et que consacre la Stratégie globale d'appui aux missions de 2010 (ONU 2010c)⁷. Les recommandations du rapport Guéhenno, élaborées dans une perspective holistique selon l'approche « OPEN⁸ », reprennent plusieurs des thèmes chers à la réflexion qui a marqué l'ONU depuis la mise en place des missions multidimensionnelles. Le rapport rappelle, en premier lieu, le rôle central que doivent jouer les moyens nationaux préexistants et les capacités locales des pays hôtes. Il préconise également l'élaboration de mécanismes et de partenariats, ainsi qu'un partage clair des responsabilités, afin d'améliorer la coordination et l'harmonisation entre l'ensemble des acteurs. Il souligne, enfin, la nécessité de rendre le système onusien plus souple et réactif. L'ensemble de ces propositions doivent être examinées à l'interne par l'ONU avant que le secrétaire général ne fixe, à l'automne 2011, les priorités stratégiques devant être mises en œuvre. Si cette démarche constitue assurément un pas dans la bonne direction, il est encore trop tôt pour en mesurer la portée réelle, d'autant plus qu'il faudra aux Nations Unies ménager les susceptibilités politiques inhérentes à ce type de consultations à grande échelle⁹.

L'institutionnalisation de la dimension civile, sur le plan doctrinal et sur le terrain, est également présente au sein des organisations régionales qui contribuent aux OP. La stratégie européenne de sécurité adoptée en 2003 (Union européenne 2003) estime que la gestion civile des crises doit constituer une composante essentielle de la politique extérieure de l'UE, d'où la mise en place d'un processus global civil à partir de 2004 (Union européenne 2004) qui identifie six secteurs prioritaires : police ; État de droit, administration civile, protection civile, missions d'observation, soutien aux représentants spéciaux de l'Union. Déjà très impliquée dans les Balkans, l'Union européenne s'est notamment démarquée par un déploiement rapide en Géorgie à la suite du conflit de 2008. Son bilan dans le domaine civil n'est toutefois pas sans tache, puisque l'UE doit faire face à des déficits de personnel chroniques et qu'elle peine à transposer son expérience des Balkans aux autres théâtres d'intervention, comme en Afghanistan ou au Congo (Korski et Gowan 2009 ; Jakobsen 2006). De son côté, l'Union africaine œuvre à la montée en puissance de la FAA, dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, afin de disposer des capacités pour intervenir rapidement en cas de crise. Celle-ci s'appuie notamment sur les cinq communautés économiques régionales (CER) qui doivent mettre chacune sur pied une force sous-régionale comprenant les trois composantes militaire, policière et civile. Si les deux premières semblent en bonne voie, la dimension civile accuse en revanche un retard important, ayant été jugée non prioritaire, faute de moyens

7. Cette réforme administrative présente une série de mesures visant à rendre les missions extérieures de l'ONU plus autonomes et efficaces. Elle est présentement mise en œuvre par le Département d'appui aux missions.

8. Acronyme pour *Ownership, Partnership, Expertise et Nimbleness*.

9. Ce processus de réflexion sur les capacités civiles mondiales est appuyé par un site Internet, www.civcap.info.

notamment, par rapport aux composantes militaire et policière. Consciente de cette situation, l'UA a fait d'importants efforts afin de mettre en place un cadre stratégique qui pose la première pierre d'une structure de gestion multidimensionnelle pour la Division des opérations de soutien à la paix de l'UA (de Coning et Kasumba 2010 : 33). Si ce cadre a permis de définir les besoins civils et de conceptualiser une approche intégrée propre à l'UA, force est d'admettre qu'il ne s'est pas encore traduit par la mise sur pied d'une composante civile de la FAA. Ce qui est interprété par certains comme un manque de compréhension de la part des décideurs politiques des États membres, associé à un déficit de ressources humaines et financières, reste un défi de taille sur le chemin du renforcement des capacités civiles africaines de la FAA.

C — Les fonctions civiles au sein d'une opération de paix multidimensionnelle

L'un des progrès les plus marquants dans la mise sur pied progressive de la composante civile réside dans l'identification des fonctions civiles d'une mission. Le système de candidatures pour les postes civils de l'ONU comprend 24 groupes opérationnels (catégories de postes), chaque poste pouvant être catalogué selon 12 niveaux basés sur le niveau de responsabilité (Gourlay 2006). Le modèle développé récemment par l'UA, qui s'en inspire, offre un excellent aperçu (en miniature) des multiples fonctions civiles devant se retrouver au sein du personnel d'une OP. Il mentionne 12 fonctions de soutien où des postes sont à pourvoir : ressources humaines, finances, acquisitions, logistique, génie, service d'information géographique (SIC), information, technologie et communication (ITC), transport, matériel appartenant aux contingents, sécurité, service de formation intégrée.

Comme le montre le figure 1, les fonctions de soutien, surtout tournées vers les besoins de fonctionnement opérationnel de l'ONU, occupent une part considérable des civils déployés dans les missions et au sein des structures onusiennes. En effet, à elles seules, les fonctions administration, logistique, système informatique, génie, ressources humaines et finances représentaient, en octobre 2010, plus de la moitié des civils internationaux de l'ONU.

Quant aux fonctions civiles de base des missions, davantage tournées vers les processus de consolidation de la paix et l'interaction avec les acteurs locaux, elles recouvrent des domaines aussi divers que : affaires politiques, conseil juridique, information publique, coordination de l'assistance humanitaire, droits humains, genre, protection des enfants, État de droit, affaires électorales, processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), affaires civiles, réforme du secteur de la sécurité (RSS). Les besoins d'expertise civile d'une mission, que cette mission soit en phase de démarrage ou qu'elle fonctionne à plein rendement, ont également été définis. Si nous reprenons l'exemple de l'UA, celle-ci a déterminé une liste de 17 fonctions essentielles qui doivent constituer le noyau d'une éventuelle mission civile déployée dès que possible et renforcée ensuite par le reste du personnel requis. Chacune des cinq communautés

économiques régionales africaines (CER) doit être en mesure de fournir rapidement 60 civils dans l'éventualité du déploiement rapide de l'équipe de base d'une ou de plusieurs missions de la Force africaine en attente. Or, en raison des aléas de la dotation, chacune des régions devrait disposer d'une liste de 300 candidats disponibles afin de pourvoir ces soixante postes de démarrage, auxquels s'ajouteront par la suite d'autres effectifs (Union africaine 2009). À ces besoins initiaux de personnel préapprouvé s'ajoutera le personnel recruté par les voies habituelles, de même que le personnel local.

Figure 1

Répartition du personnel civil international au sein des OP de paix de l'ONU, du DOMP et du DAM (31 octobre 2010)

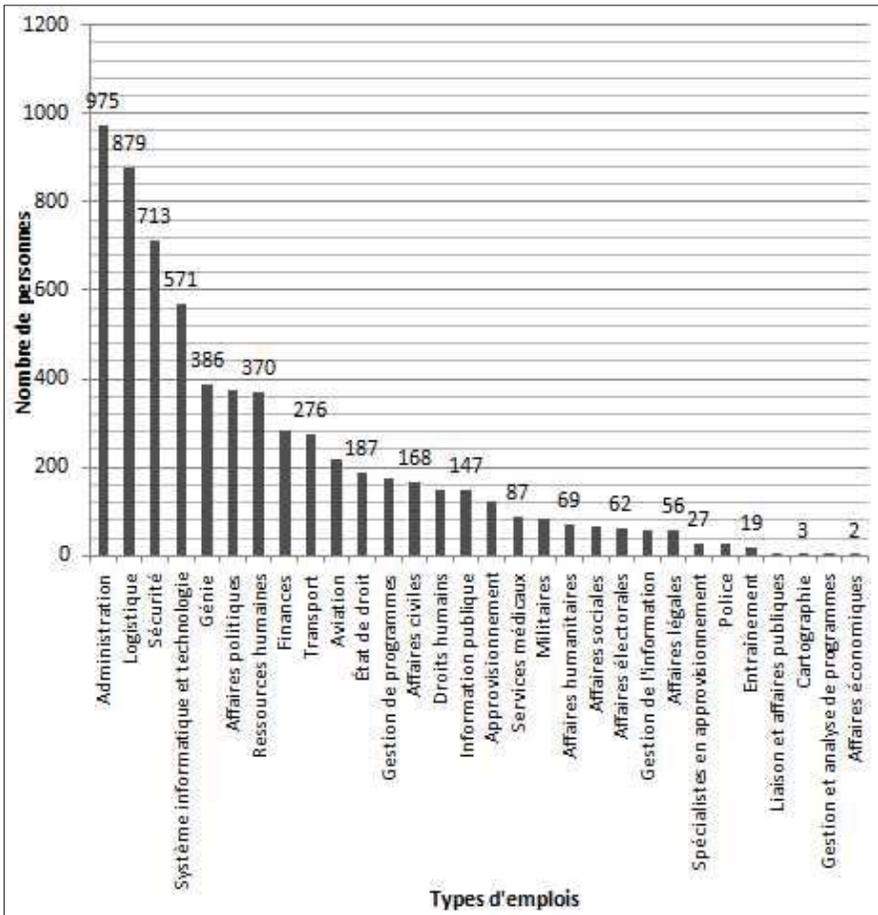


Tableau 1
Les fonctions civiles de base

Affaires politiques

- Faire le suivi, analyser les aspects politiques du processus de paix et fournir à la direction de la mission ainsi qu'aux quartiers généraux des conseils et des rapports sur les perspectives et les développements à court, moyen et long terme.
- Prendre des initiatives de prévention des conflits et de rétablissement de la paix et, si nécessaire, participer pleinement à la mise en œuvre de cessez-le-feu et à l'application des accords de paix.
- Rédiger les rapports du représentant spécial du président de la Commission de (RSPC) destinés au président de la Commission de l'Union africaine.
- Faciliter le travail de la Cellule d'analyse de la mission (CAM).

Conseil juridique

- Faire le suivi de la planification et des opérations de la mission et la conseiller sur les implications juridiques de toutes les actions prévues et sur leurs conséquences.

Planification et coordination

- Faciliter le processus de planification de la mission (pluriannuel, annuel, transitions en phases, événements spéciaux, clôture, etc.).
- Analyser et évaluer l'état des progrès réalisés par la mission et fournir aux dirigeants de la mission des rapports périodiques sur les progrès réels réalisés par rapport à ceux prévus par les plans et sur les questions problématiques et les conséquences inattendues.
- Faciliter la coordination entre la mission, les parties prenantes internes et externes et les partenaires.
- Faciliter les processus et les mécanismes de coordination de la mission, dont le Centre des opérations de la mission (COM) et la Cellule de planification et d'évaluation de la mission (CPEM).

Information publique

- Agir comme porte-parole du RSPC et de la mission.
- Élaborer et mettre en œuvre une campagne d'information publique efficace afin de tenir au courant le public, les membres de la mission, les parties prenantes et les partenaires des développements liés au processus de paix ainsi qu'au rôle et aux activités de la mission.
- Élaborer une stratégie médiatique, recueillir activement et générer des informations sur la mission et organiser régulièrement des briefings de presse.
- Élaborer régulièrement des directives sur la manière d'informer le public qui permettront au personnel de la mission d'harmoniser leurs vues de la mission avec celles de toutes les parties prenantes.

Coordination de l'assistance humanitaire

- Faciliter l'établissement d'une relation positive entre les organisations humanitaires et les différentes composantes de la mission, qui soit fondée sur la reconnaissance et le respect des principes humanitaires, y compris l'indépendance.
- Explorer les façons dont la mission peut appuyer et coordonner le soutien de la mission aux organisations humanitaires en collaboration avec la Section action civile-militaire (ACM) de la composante militaire, là où il y a lieu.

Droits de l'homme

- Faciliter la promotion et la protection des droits de la personne et en particulier des femmes, des enfants et autres personnes vulnérables, et cela, par le truchement du suivi et des comptes rendus sur les droits de l'homme, le conseil et la formation des parties liées au conflit, le suivi et le conseil des nouvelles institutions consacrées aux droits de l'homme.
- Coordonner les questions des droits de l'homme avec les parties prenantes et les partenaires.

Genre

- Guider les cadres supérieurs de la mission, le gouvernement d'accueil et les partenaires en prodiguant des conseils techniques et de politique en matière des stratégies d'avancement de l'égalité des sexes et des droits des femmes, conformément aux instruments de l'UA portant sur l'égalité des sexes et des droits des femmes, ainsi que des clauses de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU.
- Guider par des conseils techniques et de l'expertise la détermination de la politique et des activités opérationnelles des composantes de la Mission et assurer la formation adéquate du personnel à tous les niveaux.
- Renforcer et étendre les partenariats, y compris avec les organes nationaux portant sur l'avancement des droits des femmes et l'égalité des sexes.
- Documenter et diffuser les meilleures pratiques et les leçons apprises afin de déterminer les prises de décision en matière de politique.

Protection des enfants

- Faciliter et promouvoir la protection des enfants dans le processus de paix par le conseil, l'éducation et la coordination des efforts de protection des enfants parmi les parties prenantes internes et la mise en réseau des parties prenantes externes et celle des partenaires.

Conduite et discipline

- Diffuser, promouvoir et familiariser le personnel de l'UA avec le Code de conduite des opérations de soutien de la paix (OSP) de l'UA.
- Assurer le suivi du respect du Code de conduite et de toutes les politiques touchant à la conduite et à la discipline des OSP de l'UA et, en application des directives de la politique touchant à la conduite et la discipline, enquêter sur toutes les plaintes.
- Entreprendre des formations et assurer un suivi proactif afin de prévenir les cas d'abus et d'exploitation sexuelle.

État de droit – judiciaire

- Faire le suivi du processus juridique, guider par des conseils et de l'aide la promotion de l'indépendance du système judiciaire et exposer les pressions indues exercées sur les juges, les procureurs et les tribunaux.
- Fournir l'expertise nécessaire à l'amélioration de la qualité de la justice et de l'accès à la justice par le truchement de réformes du droit pénal, de la politique et de la mise en pratique.
- Recueillir, analyser et diffuser des données sur la justice pénale.
- Aider le gouvernement à rétablir l'autorité du système judiciaire et à restaurer l'état de droit sur l'étendue du territoire national.
- Se coordonner étroitement avec la police et les autres services de sécurité de l'État afin d'assurer que l'ensemble des systèmes aient une approche cohérente de l'état de droit.

État de droit – pénitenciers

- Faire le suivi et guider la réforme du système pénitencier.

État de droit – policier

- Voir section D – Composante de police.

Affaires électorales

- Appuyer et guider par des conseils techniques et logistiques la Commission électorale indépendante (CEI).
- Faciliter et participer à la surveillance des élections.

Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR)

- En consultation avec toutes les parties prenantes et les partenaires, assister les parties au conflit dans la conception et la mise en œuvre du programme national de DDR.

Affaires civiles

- Faciliter la liaison entre la mission et les autorités nationales, provinciales et locales et la société civile afin d'aider au rétablissement ainsi qu'à la reconstruction des services sociaux et à l'élargissement de l'autorité de l'État.
- Se coordonner dans ce domaine avec les autres parties prenantes et partenaires.
- Faciliter le dialogue et les concertations intercommunautaires afin de renforcer la confiance.

Réforme du secteur de la sécurité (RSS)

- Conseiller le représentant spécial du président de la Commission, le commandant de la Force, le commissaire de police et les autres composantes appropriées sur les questions ou initiatives relatives à la réforme du secteur de la sécurité.

Source : Union africaine 2008.

Dans les faits, les missions en cours comptent particulièrement sur des civils. La MONUSCO nécessite à elle seule 3700 civils internationaux en RDC. Les missions au Liberia et au Timor-Leste en requièrent environ 600 chacune, tandis que celle au Sahara occidental fait appel, en dépit de son mandat restreint, à près de 120 civils internationaux. Au fil des années, la communauté internationale et les principaux acteurs du maintien de la paix sont ainsi parvenus à déterminer avec une relative précision leurs besoins en matière d'expertise civile et de procédures de recrutement. En dépit de ces efforts et de progrès notables, l'émergence de la composante civile a été et demeure confrontée à des pénuries chroniques.

II – Une composante civile encore fragile à consolider

A — Le renforcement des capacités en butte à des pénuries chroniques

Au 31 décembre 2010, l'ONU comptait plus de 20 000 civils déployés dans des opérations de paix, soit 18,7 % de son personnel en théâtre d'opérations. À

ces chiffres s'ajoutent environ 4 000 civils, représentant 92 % du personnel des missions de consolidation de la paix et des bureaux politiques de l'ONU (2011)¹⁰.

Contrairement à une idée reçue, les pays du Sud, certains d'entre eux à tout le moins, sont plutôt bien représentés au sein des postes civils dans les missions. En effet, 60 % des postes civils des missions de l'ONU sont occupés par des personnes originaires des pays du Sud. Ainsi, quelque 40 % viennent d'Afrique et 21 % d'Asie, alors que l'Europe, les Amériques et l'Océanie fournissent respectivement 22 %, 15 % et 2 % des civils des opérations de paix de l'ONU (de Coning 2010b).

Tableau 2

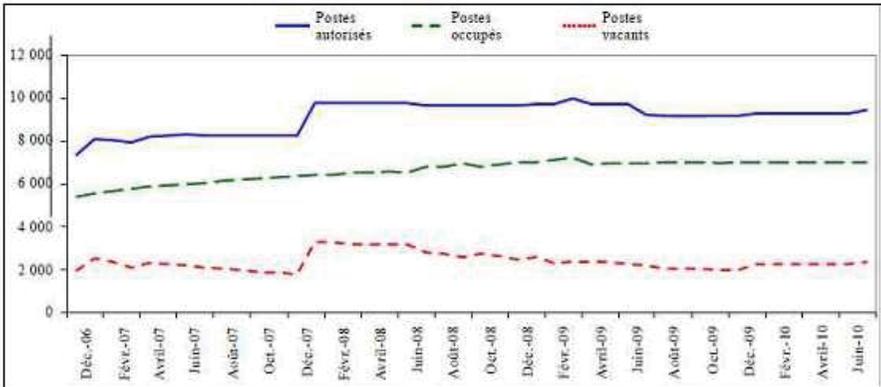
Rang	Pays	Membres du personnel civil (nbre)	Personnel civil (%)
1	États-Unis	369	5,3
2	Kenya	339	4,8
3	Philippines	258	3,7
4	Inde	231	3,3
5	Canada	221	3,2
6	Royaume-Uni	206	2,9
7	Ghana	202	2,9
8	Sierra Leone	188	2,7
9	France	166	2,4
10	Éthiopie	162	2,3
11	Nigeria	162	2,3
12	Serbie	142	2,0
13	Pakistan	125	1,8
14	Ouganda	118	1,7
15	Cameroun	112	1,6
16	Australie	110	1,6
17	Tanzanie	103	1,5
18	Côte d'Ivoire	94	1,3
19	Russie	92	1,3
20	Irak	89	1,3

Malgré le nombre croissant de civils qu'elles recrutent, les missions doivent cependant composer avec des pénuries chroniques, et l'ONU compte de nombreux postes non pourvus au sein des missions. Ainsi, entre 2005 et 2008, le taux moyen de postes civils à pourvoir oscillait autour de 22 % (Solli et *al.* 2009 : 10). Dans certaines missions, les chiffres sont passablement plus élevés, notamment durant les phases de démarrage. Le bureau d'appui aux missions de l'ONU estimait par exemple en septembre 2008 que le taux de vacance pour les postes civils s'élevait à 53 %. C'est ainsi que la MINUAD prévoyait 1 567 postes

10. Les missions de maintien de la paix font appel à 22 616 civils, soit 5 798 internationaux, 14 192 locaux et 2 626 volontaires des Nations Unies. Les missions de consolidation de la paix et les bureaux politiques font appel à 3 948 civils, soit 1 099 internationaux, 2 716 locaux et 128 VNU.

civils internationaux, mais n'en avait pourvu que 254 dans son premier mois de déploiement, puis 544 six mois plus tard. Ces lacunes se sont fait particulièrement sentir avec la MINURCAT qui, douze mois après son autorisation en septembre 2007, devait faire face à un taux de vacance de 91 % (CIC 2009).

Figure 2
Personnel international hors Siège (décembre 2006-juillet 2010)



Source : Rapport Guéhenno : 42.

Dans le cas de l'ONU, alors que l'Organisation doit faire face à des besoins civils grandissants, les capacités de planification du Secrétariat au niveau civil n'ont pas été renforcées au même rythme que pour les domaines policier et militaire. Le constat est semblable en ce qui concerne l'UE. Korski et Gowan estiment ainsi que, « malgré un besoin clair d'avoir des civils formés prêts à être déployés dans des conflits, le progrès vers la mise en place de ce type de capacités a été lent à tous les niveaux ». Il manquerait au moins 1 500 experts civils dans l'ensemble de ces missions et la plupart des 27 États membres ont encore beaucoup à faire pour que leurs capacités civiles atteignent un niveau adéquat (Korski et Gowan 2009). En outre, « les capacités civiles manquent souvent de ressources humaines et financières pour accomplir les mandats complexes qui leur sont confiés » (Korski 2008). Enfin, on l'a souligné, l'UA, qui compte déployer des missions civiles d'ici à 2011-2012, souffre pour sa part d'un important retard dans le développement de la composante civile de la FAA. Si celle-ci œuvre actuellement à la mise en place d'une banque de candidatures centrale appuyée par des banques régionales subsidiaires, les progrès sont limités. On comptait ainsi 50 civils au sein de la Mission de l'UA au Soudan (MUAS) contre 1 134 civils internationaux, 419 volontaires des Nations Unies et 2 557 civils nationaux au sein de l'actuelle mission de l'ONU et de l'UA au Darfour (MINUAD) (de Coning 2010a : 2). Parmi les défis qui se posent à l'UA et à sesendants sous-régionaux se trouvent notamment la coordination des structures entre les nombreux acteurs concernés, la capacité de gestion des ressources humaines et des moyens financiers limités (de Coning et Kasumba 2010).

Parmi les profils qui font plus particulièrement défaut au sein des missions se trouvent notamment les catégories professionnelles spécialisées dans certains secteurs, tels que la RSS, la justice ou le système correctionnel. La pénurie se fait également sentir en ce qui a trait à l'appui aux missions dans les domaines de l'administration, de la logistique et de la gestion (Behrendt et Nutt 2008). Plus généralement, il faut noter également le déficit de francophones et de femmes dont la présence est requise pour répondre à des besoins croissants, tant pour faciliter les contacts avec les autorités locales qu'auprès de certaines populations ciblées, telles que les victimes de violence sexuelle. L'intégration de la dimension francophone dans le recrutement des civils répond à un besoin croissant reconnu par l'ONU qui déploie depuis près d'une décennie près de la moitié de son personnel dans des missions en territoire francophone (Morin 2010 ; Morin et Théroux-Bénoni 2009). Dans ce contexte, la maîtrise du français constitue un outil de communication et un facteur de compréhension socioculturelle d'autant plus essentiels que les civils internationaux ont vocation à interagir de manière étroite avec les populations locales et les autorités nationales. En ce qui concerne la présence des femmes dans les missions, celles-ci représentent actuellement près de 30 % du personnel civil des missions onusiennes, une proportion du reste supérieure à celle des administrations publiques de la plupart des pays contributeurs. Si ce chiffre traduit une prise de conscience croissante quant à l'importance d'intégrer la dimension genre dans le recrutement des civils, il doit être relativisé dans la mesure où les femmes restent largement sous-représentées dans les postes de direction ou de cadres supérieurs.

B — Identifier et recruter : un bassin civil potentiel mal exploité

L'un des premiers défis afin de limiter les pénuries chroniques consiste à repérer les candidats potentiels susceptibles d'occuper les postes civils dans les missions. Cela est d'autant plus vrai, on l'a dit, pour les profils spécialisés requis par les missions dont le mandat tend vers la consolidation de la paix. Si ces pénuries sont en partie fonction de la disponibilité (ou de l'indisponibilité) de certaines compétences techniques sur le marché du travail en général, elles sont cependant aggravées par les spécificités qui caractérisent ce bassin de candidats (de Coning 2010a). Les civils viennent d'un large horizon professionnel allant de la fonction publique à l'ensemble des acteurs de la société civile (organisations non gouvernementales, universités, secteur privé, etc.). À cet égard, l'essor considérable d'organisations de la société civile qui œuvrent dans le domaine de la prévention des conflits pourrait créer un bassin intéressant afin de garnir les rangs civils des missions. De ce point de vue, si le débat oppose souvent les tenants d'un recrutement au sein de la société civile et ceux qui sont plus favorables à une mise à disposition au sein des administrations publiques, il ne fait aucun doute que les deux avenues sont complémentaires et qu'elles doivent être examinées simultanément. Si le potentiel existe, il n'en reste pas moins que les bassins de candidats civils ne sont pas intégrés dans des structures aussi centralisées que pour le personnel militaire et policier.

De manière générale, c'est donc moins l'existence ou l'identification des ressources que la difficulté de les recruter qui pose problème. Dans les faits, il existe une large offre d'expertise civile. Le principal défi porte sur le système de recrutement et de sélection, qui recueille et traite les candidatures reçues. Ainsi, l'ONU reçoit plus de 150 000 candidatures chaque année afin de pourvoir les postes civils dans le domaine du maintien de la paix (Gourlay 2006). En 2007-2008, l'ONU a reçu jusqu'à 250 000 candidatures pour les 946 postes à pourvoir, ce qui a entraîné un délai de 174 jours entre l'ouverture d'un poste et la sélection du candidat (Behrendt et Nutt 2008). En d'autres termes, cela signifie qu'il y a près de 1 500 candidatures pour chaque poste civil à pourvoir, dont une cinquantaine montrent les compétences requises (Durch 2004). Le système se trouve actuellement engorgé et peine à trier le nombre massif de candidatures, ce qui se traduit par un processus de sélection qui traîne en longueur. Comme le souligne de Coning (2010a : 2), « la moyenne de 200 jours nécessaire au système de recrutement des Nations Unies afin de pourvoir un poste montre que celui-ci est lent et bureaucratique, et qu'il ne répond pas aux besoins des missions de maintien et de consolidation de la paix ». Outre la question des délais, le système de recrutement fait également l'objet de critiques quant à la qualité et à la pertinence de certaines candidatures retenues sur les listes courtes. À titre d'exemple, il incombe à l'ONU de trouver un meilleur équilibre, qui a longtemps fait défaut, entre la maîtrise du français – non plus en tant qu'« atout » mais comme critère de sélection – et l'usage fonctionnel du français afin de se donner les moyens d'accroître le nombre de civils francophones.

C — La formation : le défi de l'harmonisation

Si les experts civils sont censés être recrutés en fonction de leur expertise spécifique, le contexte d'une opération de paix ne leur est pas nécessairement familier. C'est ainsi qu'un juriste reconnu peut ne pas avoir d'expérience de travail dans une situation où les enjeux et les structures judiciaires ont souvent peu à voir avec ce qu'ils sont habituellement en temps de paix. Dans ce contexte, la formation est indispensable et devrait idéalement s'effectuer aux différentes phases de l'intégration des civils au sein de la mission, à savoir avant le recrutement, en phase de prédéploiement, au moment d'intégrer la mission et dans la foulée du déploiement.

Bien que ce soit moins flagrant que pour les domaines militaire et policier, l'offre de formation pour les civils s'est développée assez rapidement afin de faire face aux besoins croissants. De manière générale, le secteur de la formation est d'ailleurs victime de son attrait auprès des partenaires internationaux et se caractérise par l'abondance plutôt que par le manque d'offres en la matière. L'ONU dispose tout d'abord de son propre centre de formation prédéploiement à Brindisi, en Italie, et elle offre des formations courtes suivant le déploiement ainsi que des formations à distance. La base de soutien de l'ONU à Entebbe, en Ouganda, est également appelée à jouer un rôle d'appui croissant aux missions déployées en Afrique, à la suite de la réorganisation opérée dans le cadre de la Stratégie globale d'appui aux missions.

Outre l'ONU et les autres organisations internationales et régionales, on trouve également des centres de formation nationaux et des centres d'excellence régionaux. Enfin, il existe une panoplie d'organisations, majoritairement du Nord, qui proposent toutes sortes de cours dans les différents secteurs du maintien de la paix. Ces dernières se sont, pour la plupart, regroupées au sein de l'International Association of Peacekeeping Training Centers (IAPTC) ou de son équivalent africain, l'African Peace Support Trainers' Association (APSTA) afin de tenter de coordonner leurs actions.

Si, en dépit d'une concurrence manifeste, la coopération et la coordination fonctionnent plutôt bien dans le domaine civil, l'un des principaux problèmes réside dans l'harmonisation et l'articulation entre ces formations et le recrutement. En d'autres termes, il s'agit de s'assurer que les experts civils, une fois formés et accrédités, sont bel et bien recrutés et déployés dans une mission. En effet, la dotation de civils ne se fait pas en vase clos. C'est ainsi que le recrutement et la sélection d'un civil peuvent demander l'implication de différents États et de leurs ministères respectifs, de banques de candidatures externes ou de différents services de l'organisation internationale qui effectue le recrutement. La formation d'un expert civil peut de son côté nécessiter l'apport de plusieurs programmes et centres de formation externes. Que ce soit en termes de recrutement ou de formation, il devient important d'améliorer la coordination et l'interopérabilité entre les nombreux acteurs engagés dans le déploiement des civils. Cela nécessite entre autres l'approfondissement des liens et des partenariats entre les acteurs, la clarification des responsabilités de chacun ainsi qu'une harmonisation des définitions de postes et de tâches. De son côté, l'offre de formation civile doit également s'assurer d'être adaptée aux besoins réels des organisations et d'éviter les doublons.

D — Le déploiement « rapide » et le système des *rosters*

L'envoi rapide de personnel dans le cadre d'une mission de paix est crucial afin de pouvoir instaurer rapidement un climat de confiance et d'assurer une certaine sécurité sur le terrain, particulièrement dans des contextes de violence ou de violations de masse des droits humains. Or, le processus de sélection et de recrutement de civils spécialisés prend souvent du temps.

L'une des avenues privilégiées pour tenter de relever ce défi du déploiement rapide est la mise sur pied de banques ou listes d'experts civils (aussi appelées *rosters* selon le terme consacré). L'idée centrale est d'identifier et de former les experts, puis de les placer sur une liste d'attente afin qu'ils soient prêts à être déployés dès que c'est nécessaire. Le recrutement de civils se fait par la tenue de listes, que ce soit au niveau centralisé, comme pour l'ONU, ou de manière décentralisée au niveau national, comme c'est le cas pour l'UE. La gestion des listes de candidatures demande beaucoup d'investissement financier et humain et se fait globalement selon deux grands modèles, en fonction de l'importance stratégique des catégories de postes. Un premier modèle accepte un grand nombre de candidats, mais doit effectuer un travail fastidieux de validation. Le

second accorde une importance particulière à la présélection des candidatures. Il a l'avantage de faciliter le processus de recrutement, mais est assez complexe et coûteux à gérer¹¹. Les différentes organisations et entités impliquées dans les OP ont donc intérêt à se constituer des capacités permanentes et de réserve, telles que des experts salariés prêts à être déployés à très courts préavis. Fait à noter, ce type d'arrangements se veut complémentaire aux processus de recrutement, mais ne peut les remplacer. Enfin, les banques de candidatures ne sont pas seulement des outils de recrutement, mais aussi des outils de gestion stratégique des ressources humaines qui peuvent fournir un aperçu des postes pourvus et des formations reçues.

Dans les faits, la pratique du *roster* ne va pas sans difficulté. Il ne suffit pas d'avoir une liste de candidats, encore faut-il que ces candidats acceptent les postes qui leur sont proposés. La question du statut et de la disponibilité du candidat « en attente » au sein de la banque est déterminante. Certains candidats doivent ainsi renoncer à leur emploi principal avec un court préavis et une compensation pas toujours substantielle. D'autres acceptent d'être déployés, mais le processus de recrutement est si lent qu'une fois le poste disponible ces candidats ont saisi d'autres opportunités. Actuellement, la plupart des *rosters* existants fonctionnent soit sur une base nationale ou par l'entremise d'organisations de la société civile, comme des banques de données de candidats potentiels qui peuvent être sollicités au besoin.

III – Le nouvel horizon : la civilianisation des cœurs et des esprits ?

Bien qu'elle soit généralement admise en théorie, la place croissante de la dimension civile dans les opérations de paix ne va pas de soi dans la pratique. La civilianisation des OP est loin d'avoir gagné les cœurs et les esprits de l'ensemble de la communauté du maintien de la paix. Au-delà des aspects techniques et opérationnels de sa mise en œuvre, elle implique en effet une évolution des mentalités pour de nombreux acteurs du maintien de la paix. Dans les faits, en dépit des efforts déployés par l'ONU et d'autres pour promouvoir la composante civile et son intégration au sein des missions, la conception dominante des OP demeure souvent sécuritaire dans bon nombre de capitales. Il n'est d'ailleurs pas rare que la contribution aux OP soit dans les faits gérée, au niveau national, par les seuls militaires et le ministère de la Défense. Si cette approche peut se justifier dans certains environnements, elle est toutefois de moins en moins compatible avec la nature des mandats dévolus aux missions. Un autre enjeu réside dans le fossé croissant entre, d'un côté, les organisations internationales et les États comme les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, le Japon, les pays scandinaves qui développent leurs capacités civiles et, de l'autre côté, les États contributeurs du Sud, africains notamment, qui resteraient limités à fournir troupes et policiers au sein des missions. Dans ce contexte, le renforcement de la composante civile semble passer par le plaidoyer et la sensibilisation au plus haut niveau, en

11. Voir notamment le *Civilian Staffing, Training and Rostering (STR) Workshop Report* (Union africaine 2008), où les coûts et bénéfices des différents modèles ont été débattus.

particulier auprès des États contributeurs, afin de s'assurer que le rôle de cette composante est compris et soutenu politiquement au sein des capitales.

L'évolution des mentalités doit s'opérer, en second lieu et au premier chef, dans les missions où la place croissante de l'acteur civil a des implications importantes. La prédominance militaire et dans une moindre mesure policière, sur les plans quantitatif et qualitatif, s'accompagne de modes de raisonnement et de fonctionnement spécifiques. Dès lors, il ne suffit pas de poser le cadre conceptuel de la structure et de nommer des civils au sommet. Il faut également s'assurer qu'y cohabitent efficacement des cultures organisationnelles parfois très distinctes, auxquelles s'ajoutent une multiplicité d'acteurs externes avec leurs propres visions et logiques d'actions. Le modèle de mission intégrée, élaboré par l'ONU pour tenter de répondre à la problématique centrale de la coordination et de l'harmonisation des pratiques, d'une part, entre les trois composantes de la mission et, d'autre part, avec les autres acteurs du système des Nations Unies et du théâtre d'opérations, va sans conteste dans la bonne direction (Barth Eide *et al.* 2005)¹². On est cependant encore loin d'une situation satisfaisante (Munro 2008). De ce point de vue, il en va du succès de la composante civile comme des OP en général où la coopération entre civils et militaires demeure, comme souvent, une condition de l'efficacité. La civilianisation des OP ne sera garante de l'efficacité des missions qu'à la condition d'être pleinement intégrée et acceptée par les autres acteurs, au premier rang desquels les militaires.

Enfin, on ne saurait conclure cette section sans évoquer la relation entre la dimension civile et les sociétés locales des pays hôtes. En la matière, force est de constater que la présence et le rôle croissant des civils dans les OP génèrent parfois certains effets inattendus et pour le moins indésirables. Une première critique tient à la nature et à la répartition des tâches entre civils internationaux et acteurs locaux. Le principal risque concerne la répétition de certaines fonctions et responsabilités assumées par les civils internationaux, alors que celles-ci pourraient être entièrement prises en charge par les autorités ou les organisations locales (de Coning et Kasumba 2010 : 26). Si la doctrine encourage clairement le développement des capacités locales, la pratique, elle, substitue souvent le « patronage » international au partenariat réel avec les acteurs locaux (Caplan 2004). L'un des risques de la civilianisation des missions de paix réside dans la marginalisation tendancielle des capacités nationales que ces missions ont précisément pour mandat de développer ou de renforcer. Dans cette perspective, l'absorption des ressources locales par les missions peut être vue comme un facteur aggravant. En effet, le besoin croissant et la pénurie chronique de civils internationaux au sein des missions ont conduit à se tourner vers les ressources humaines locales (fonctionnaires ou représentants de la société civile), qui finissent, pour diverses raisons, par rejoindre les rangs des experts internationaux (Wilén 2009). Ce faisant, la mission a pour effet paradoxal de fragiliser davantage l'État ou la société qu'elle est censée appuyer.

12. Voir aussi le numéro spécial d'*International Peacekeeping* consacré aux missions intégrées, vol. 15, n° 4, 2008.

Ce débat dépasse d'ailleurs le seul cadre des sociétés hôtes et concerne plus largement les pays contributeurs de civils. À cet égard, le continent africain a un rôle clé à jouer dans le renforcement des capacités civiles, pas seulement en tant que récipiendaire mais aussi – et peut-être surtout – en tant que pourvoyeur d'expertise civile. Dans ce contexte, il n'est toutefois pas infondé de se demander si le recrutement de civils ne risque pas de dépouiller les administrations nationales de leurs ressources humaines et, ce faisant, d'accroître un problème pour tenter d'en régler un autre. À tout le moins, il semble urgent et essentiel d'associer sérieusement et étroitement les acteurs africains aux initiatives actuelles. Dans cette perspective, l'appropriation nationale – concept galvaudé s'il en est – doit être au cœur de la réflexion sur la dimension civile. L'action internationale doit être axée sur les besoins et les priorités nationaux et guidée par une approche véritablement orientée vers les partenariats. À cet égard, il n'est pas certain que le partage des responsabilités, tel qu'il est actuellement envisagé et développé, dans le cadre du partenariat ONU-UA pour les missions de paix, mette à profit et encourage véritablement le potentiel de l'expertise civile africaine. Sur le plan conceptuel, il devient important de savoir comment tirer parti au maximum des capacités nationales disponibles sur un théâtre d'opérations, telles que les ONG locales, les universités, le secteur privé, etc. La présence d'experts civils dans le cadre d'une OP doit donc permettre de développer ou de renforcer – et non de remplacer – les capacités nationales existantes et de mettre en œuvre les conditions nécessaires pour un transfert de responsabilités. La prise en charge des responsabilités par les pays hôtes, dès le départ, des activités de consolidation de la paix constitue d'ailleurs l'un des thèmes centraux du dernier *Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix* comme du rapport Guéhenno.

Conclusion

L'émergence de la dimension civile au sein des opérations de paix depuis deux décennies a été marquée par un processus long et laborieux, qui reste fragile en dépit de progrès notables. Nonobstant les faiblesses et les défis persistants dans certains domaines, le recours aux civils s'est institutionnalisé, permettant le déploiement de ces derniers dans des fonctions et des proportions qui auraient été impensables il y a vingt ans. Sur le plan conceptuel, la place des civils dans les stratégies de consolidation de la paix, notamment dans un contexte de transition après-conflit, est indissociable du flou croissant entre maintien et consolidation de la paix. Si différentes organisations ont su faire évoluer leurs doctrines en ce sens, on semble encore loin d'une réelle approche compréhensive de la dimension civile qui serait partagée et mise en œuvre par l'ensemble des acteurs des OP. En l'état et à ce stade, l'envoi de missions multidimensionnelles oblige l'usage d'actions concertées afin de s'attaquer à certains problèmes chroniques en matière de recrutement et de dotation civile. C'est particulièrement le cas pour certaines expertises techniques ou pour certains types de personnels comme les femmes et les francophones. Enfin, le déploiement croissant de civils nécessite des efforts afin d'harmoniser l'offre de formation disponible et l'usage de mécanismes permettant un envoi rapide de personnel.

Le nombre élevé de missions multidimensionnelles déjà terminées, en fin de vie ou en démarrage permet une étude plus étendue du phénomène sur le plan conceptuel et opérationnel tout en encourageant l'élaboration de meilleures pratiques. Outre les principaux défis signalés plus haut, la présence croissante de civils dans les OP suscite une réflexion plus globale sur leur rôle dans l'atteinte des objectifs ambitieux fixés par la communauté internationale dans les pays aux prises avec un conflit. C'est alors toute une redéfinition de la paix durable qui est en jeu. À cet égard, le recours croissant aux civils doit, à terme, accompagner et développer les ressources locales. Il devient, dès lors, indissociable de la question épineuse de l'appropriation afin d'éviter que le patronage international ne vienne étouffer les capacités locales déjà existantes, qu'elles viennent de la société civile ou de l'administration publique. Dans cette perspective, il ne fait aucun doute que seule une approche orientée vers l'établissement de partenariats solides et équilibrés permettra le renforcement des capacités civiles. Autant de défis complexes qui seront au centre des opérations de paix dans les prochaines décennies.

David MORIN
École de politique appliquée
Faculté des lettres et sciences humaines
Université de Sherbrooke
2500, boul. de l'Université
Sherbrooke (Québec) J1K 2R1
david.morin4@USherbrooke.ca

Étienne TREMBLAY-CHAMPAGNE
Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix
CÉRIUM
Université de Montréal
3744, rue Jean-Brillant, bureau 581
Montréal (Québec) H3T 1P1
etchampagne@operationspaix.net

Bibliographie

- BARTH EODE Espen, Anja Therese KASPERSEN, Randolph KENT et Karen VON HIPPEL, 2005, « Report on Integrated Missions. Practical Perspectives and Recommendations », *Expanded UN ECHA Core Group*, mai.
- BEHRENDT Jens et Kathrin NUTT, 2008, *National Capacities for the Recruitment and Deployment of Civilian Personnel for Peace Operations. Where Do We Stand Nine Years after the Brahimi Report ?*, Berlin, ZIF, 11-12 décembre.
- CALL Charles T. et Elizabeth M. COUSENS, 2008, « Ending Wars and Building Peace. International Responses to War-Torn Societies », *International Studies Perspectives*, vol. 9, n° 1 : 1-21.
- CAPLAN Richard, 2004, « Partner or Patron ? International Civil Administration and Local Capacity-Building », *International Peacekeeping*, vol. 11, n° 2, été : 229-247.
- CIC (CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION), 2009, *Rapid Deployment of Civilians for Peace Operations. Status, Gaps and Options*, avril.
- DE CONING Cedric, 2010a, « Civilian Capacity in United Nations Peacekeeping and Peacebuilding Missions », *NUPI Policy Brief*, avril.
- DE CONING Cedric, 2010b, « Improving the Linkages between Training, Rostering and Recruitment », *Training and Rostering Community Roundtable on the United Nations Review of Civilian Capacities*, Addis-Abeba, 29 juin.

- DE CONING Cedric et Yvonne KASUMBA (dir.), 2010, *The Civilian Dimension of the African Stand-by Force*, Division des opérations d'appui à la paix de la Commission de l'UA et ACCORD.
- DOMP (DÉPARTEMENT DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX), 2011, *Opérations en cours*. Consulté sur Internet (www.un.org/fr/peacekeeping/currentops.shtml) le 23 août 2011.
- DOYLE Michael W. et Nicholas SAMBANIS, 1999, *Building Peace. Challenges and Strategies After Civil War*, Banque mondiale, décembre.
- DURCH William J., 2004, « Strengthening UN Secretariat Capacity for Civilian Post-Conflict Response », *Strengthening the UN's Capacity on Civilian Crisis Management*, Copenhague, 8-9 juin.
- GOULDING Marrack, 1993, « The Evolution of United Nations Peacekeeping », *International Affairs*, vol. 69, n° 3 : 451-468.
- GOURLAY Catriona, 2006, *Lessons Learned Study. Rosters for the Deployment of Civilian Experts in Peace Operations*, New York, NY, UN Peacekeeping Best Practices.
- HANSEN Annika S., 2002, *From Congo to Kosovo. Civilian Police in Peace Operations*, coll. Adelphi, n° 343, Londres, Routledge/International Institute for Strategic Studies.
- JACOBSEN Harold Karan, 1964, « Onuc's Civilian Operations. State-Preserving and State-Building », *World Politics*, vol. 17, n° 1 : 75-107.
- JACOBSEN Peter Viggo, 2006, *EU Civilian Rapid Reaction. Trouble Ahead !*, Copenhague, Danish Institute for International Studies, décembre.
- KORSKI Daniel, 2008, *Time for a European Civil Reserve*, PPR Commission on National Security for the 21st Century, octobre.
- KORSKI Daniel et Richard GOWAN, 2009, *Can the EU Rebuild Failing States ? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Relations, octobre.
- Le Potentiel, 2005, « Organisation des Nations Unies en RDC. Des leçons à tirer », 25 octobre. Consulté sur Internet (www.lepotentiel.com/afficher_article.php?id_edition=&id_article=16570) le 20 décembre 2010.
- MORIN David, 2010, « Intégrer la dimension francophone », *Training and Rostering Community Roundtable on the United Nations Review of Civilian Capacities*, Addis Abeba, Bureau de consolidation de la paix et NUPI, 29 juin.
- MORIN David et Lori-Anne THÉROUX-BÉNONI, 2009, « Maintien de la paix et espace francophone », *Bulletin du Maintien de la paix*, n° 96, novembre.
- MUNRO Emily, 2008, « Multidimensional and Integrated Peace Operations. Trends and Challenges », *Geneva Papers*, n° 1.
- ONU, 1992, *Agenda pour la paix*, A/47 /277 S/24111, 17 juin.
- ONU, 1995, *Supplément à l'Agenda pour la paix*, A/50/60 S/1995/1, 25 janvier.
- ONU, 2008, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Principes et Orientations*, Département des opérations de maintien de la paix et Département d'appui aux missions de l'ONU.
- ONU, 2009a, *Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit*, A/63/881-S/2009/304, 11 juin.
- ONU, 2009b, *A New Partnership Agenda. Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, Département des opérations de maintien de la paix et Département d'appui aux missions, juillet.
- ONU, 2010a, *Le Secrétaire général nomme les membres du groupe consultatif pour l'examen des capacités civiles internationales*, 16 mars.
- ONU, 2010b, *The New Horizon Initiative. Progress Report No. 1*, Département des opérations de maintien de la paix et Département d'appui aux missions, octobre.
- ONU, 2010c, *Rapport du Secrétaire général. Stratégie globale d'appui aux missions*, A/64/633, 26 janvier.
- ONU 2011a, *Des moyens civils à la hauteur des situations postconflituelles*, Rapport indépendant du Groupe consultatif de haut niveau, A/65/747-S/2011/85, 22 février.
- ONU 2011b, *United Nations Peace Operations Year in Review 2010*, Département d'information publique de l'ONU, mars.
- PARIS Roland, 2004, *At War's End*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ROYCE Anderson, 2004, « A Definition of Peace », *Peace and Conflict. Journal of Peace Psychology*, vol. 10, n° 2 : 101-116.

- SOLLI Andun, Benjamin DE CARVALHO, Cedric DE CONING et Mikkil Frøsig PETERSEN, 2009, *Bottlenecks to Deployment. The Challenges of Deploying Civilian Personnel to Peace Operations*, Oslo, NUPI.
- SUHRKE Astri et Ingrid SAMSET, 2007, « What's in a Figure ? Estimating Recurrence of Civil War », *International Peacekeeping*, vol. 14, n° 2 : 195-203.
- UNION AFRICAINE, 2008, *African Standby Force (ASF) Civilian Staffing, Training and Rostering (STR) Workshop Report*, Kampala, 10-12 juillet.
- UNION AFRICAINE, 2009, *Report of the African Standby Force Civilian Component, Technical Rostering Workshop*, Dar es Salaam, 1-3 juillet.
- UNION EUROPÉENNE, 2003, *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, 12-13 décembre.
- UNION EUROPÉENNE, 2004, *Objectif global civil pour 2008*, 7 décembre.
- WILÉN Nina, 2009, « Capacity-building or Capacity-taking ? Legitimizing Concepts in Peace and Development Operations », *International Peacekeeping*, vol. 16, n° 3 : 337-351.