



Assemblée générale

Distr. générale
13 décembre 2005
Français
Original: anglais

Soixantième session

Points 32, 132 et 136 de l'ordre du jour

Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects

Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services de contrôle interne

Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'examen de l'action civilo-militaire menée dans le cadre des opérations de maintien de la paix

Résumé

Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a constaté qu'en général, les composantes militaires des opérations de maintien de la paix faisaient de leur mieux pour aider les organisations et organismes humanitaires qui le leur demandaient, et que la plupart des contingents qui exécutaient des projets d'intérêt local ne cherchaient pas seulement à s'attirer les bonnes grâces de la population locale ou à avoir bonne presse, mais voulaient aussi apporter quelque chose à ceux qui les accueillait. Toutefois, le BSCI s'est rendu compte que ces activités étaient de qualité et d'efficacité très variables et avaient parfois l'effet inverse de celui qui était recherché : aider les organisations et organismes humanitaires et gagner les faveurs de la population.

Pour que ces problèmes puissent être réglés, il faudrait que l'action civilo-militaire commence par un travail cohérent de planification et d'élaboration de stratégies. L'appui aux activités humanitaires nécessite une planification coordonnée, à un stade précoce; en effet, il faut, pour pouvoir apporter un appui efficace, et notamment mettre en place l'infrastructure nécessaire, que les ressources voulues



soient disponibles et qu'un dispositif de coordination soit en place. L'aide aux collectivités locales doit reposer sur une stratégie clairement définie et sur une information précise concernant les besoins des populations en détresse pour que les objectifs de la mission puissent être atteints et que les activités menées complètent celles des autres entités présentes dans la zone. Il est donc indispensable que les composantes militaires se concertent et se coordonnent avec les organisations et organismes humanitaires pour déterminer quels projets auraient le plus d'effet, compte tenu des besoins de la population locale, et pour éviter que ne soient menées des activités qui feraient double emploi, seraient de peu d'utilité ou iraient en sens opposés. Il faudrait notamment que les mécanismes de coordination et de liaison, comme les postes civils et militaires de coordination civilo-militaire des opérations de maintien de la paix, soient renforcés et uniformisés. En outre, il faudrait élaborer des politiques (ou revoir celles qui existent), les faire connaître et en surveiller l'application, afin que les composantes militaires sachent bien quel concours elles sont censées offrir aux entités civiles et ce que l'action civilo-militaire peut apporter à la population et à la mission dans son ensemble. Il faut aussi, pour que les militaires soient plus efficaces, qu'ils disposent des ressources nécessaires et d'un personnel spécialisé dans l'appui aux organismes humanitaires et aux collectivités locales. Le Bureau des services de contrôle interne a fait 12 recommandations qui devraient permettre de remédier aux problèmes mentionnés dans le présent rapport. Le Département des opérations de maintien de la paix les a toutes acceptées et a déjà commencé à en appliquer certaines.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	3
II. Constatations	4–27	4
A. Stratégie et planification.	9–12	5
B. Coordination	13–19	6
C. Directives et autres instructions.	20–22	9
D. Appui et ressources.	23–27	11
III. Conclusion	28	13
IV. Recommandations	29–41	14

I. Introduction

1. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a examiné l'action civilo-militaire menée dans le cadre des opérations de maintien de la paix de l'ONU, en particulier les activités d'appui aux opérations humanitaires et les projets d'intérêt local exécutés par la composante militaire¹. En plus d'assurer la sécurité, ce qui demeure sa tâche essentielle, la composante militaire mène une action civilo-militaire dans toutes les missions, ce qui s'explique par les circonstances des conflits récents, lesquelles ont conduit à un élargissement des mandats de maintien de la paix, à la création d'opérations de paix polyvalentes et à l'adoption de doctrines militaires nationales et multinationales (hors ONU) prônant les interventions militaires d'aide à la population locale. L'action civilo-militaire jouant un rôle de plus en plus important, des questions se posent quant à la contribution qu'elle apporte à la réalisation des grands objectifs de la mission et aux mesures à prendre pour qu'elle soit plus efficace; ce sont ces questions qu'aborde le présent rapport, sous quatre angles différents. Les conclusions et recommandations du BSCI reposent sur des enquêtes effectuées auprès d'agents humanitaires et de militaires sur le terrain, l'analyse de travaux de recherche, de documents d'orientation et de rapports de contrôle, et de nombreux entretiens menés à New York et sur le terrain².

2. Nonobstant les débats relatifs à l'« espace humanitaire » et aux difficultés que posent les missions intégrées, le BSCI s'est avant tout intéressé aux conditions à remplir, concrètement, pour qu'une action civilo-militaire puisse être utilement menée dans le cadre des opérations de maintien de la paix et dans les limites de leurs budgets. Il a structuré son examen autour de deux axes : a) l'appui militaire aux organisations et organismes humanitaires et b) les projets d'intérêt local exécutés par des militaires. La différence entre les deux types d'activités est que les premières sont menées à la demande des organisations et organismes humanitaires tandis que les secondes sont entreprises et exécutées par la composante militaire elle-même. Le BSCI a noté que pour les organisations et organismes humanitaires, il fallait absolument éviter de confondre et d'amalgamer projets d'intérêt local et activités humanitaires. Pour conserver leur liberté de circulation, leur capacité d'action et la confiance des populations, ces entités devaient être vues comme indépendantes des forces armées, en particulier si celles-ci livraient combat aux belligérants, soit pour se défendre soit au titre d'un mandat relevant du Chapitre VII. Conscient de cette préoccupation et du fait que le terme « humanitaire » repose sur un ensemble précis de critères arrêtés à l'échelon international, le BSCI fait bien la distinction partout dans le présent rapport. Il lui paraît important que les contingents militaires des missions soient eux aussi conscients de cette distinction et en tiennent compte.

¹ L'action civilo-militaire dont il est question dans le présent rapport ne comprend pas les activités relatives aux affaires civiles et politiques, aux droits de l'homme, au déminage, à la protection de l'enfance, et au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration.

² Des entretiens ont été menés avec des groupes de réflexion, des documents ont été analysés et des visites ont été effectuées à la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) et à l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI). Des entretiens ont également été menés et des documents analysés à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), à la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE), à la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS), et à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL). Les travaux se sont étalés entre avril et novembre 2005.

3. Les responsables ont été invités à faire des observations sur le projet de rapport, et celles qu'ils ont formulées ont été prises en compte. Le cas échéant, elles ont été reproduites en italique dans le présent rapport. Le BSCI sait gré aux responsables militaires et civils et au personnel des missions et du Siège d'avoir coopéré avec lui.

II. Constatations

4. En ce qui concerne le premier type d'action civilo-militaire, le BSCI a constaté que les demandes de renseignements sur les conditions de sécurité sur le terrain étaient les plus fréquentes parmi les demandes des organisations et organismes humanitaires. Venaient ensuite les demandes d'escorte et de soutien logistique, tout aussi importantes, puis l'aide en matière d'infrastructure et l'aide directe pour la distribution de secours. Ces demandes étaient généralement formulées dans des circonstances exceptionnelles et en dernier ressort quand les conditions de sécurité l'exigeaient ou quand les organismes n'avaient pas les ressources nécessaires pour répondre à un besoin impératif.

5. Les renseignements sur les conditions de sécurité sont la forme d'aide la plus demandée par les organisations et organismes humanitaires et celle qui leur est le plus souvent offerte, la composante militaire des missions étant idéalement placée et équipée pour réunir, synthétiser et analyser l'information sur la sécurité et les conditions qui règnent sur le terrain. Toutefois, le BSCI a constaté que la quantité d'informations transmises et l'utilité de ce qui était communiqué étaient très variables et que dans certaines missions, les organisations et organismes humanitaires jugeaient les renseignements reçus insuffisants et peu fiables. Le degré de satisfaction était plus élevé s'agissant de l'aide apportée en réponse aux demandes d'escortes et de soutien logistique, à quelques exceptions près, par exemple quand les consignes données n'étaient pas respectées. Le BSCI a noté que les moyens tels que transports aériens ou équipes du génie relevaient parfois de la mission, et non de la composante militaire, et qu'il y avait d'énormes différences, d'une mission à l'autre, sur le plan de l'appui fourni aux organisations et organismes humanitaires à l'aide de ces moyens. Il a constaté que dans certains cas, des demandes n'avaient pas pu être satisfaites pour des raisons de priorité ou parce que les dispositions devant régir le recouvrement des coûts n'avaient pas été arrêtées.

6. En ce qui concerne le deuxième type d'action civilo-militaire, les projets les plus souvent exécutés par des contingents ont trait à l'assistance médicale (au moins 10 missions), à la distribution de vivres et d'eau (9 missions), ainsi que de vêtements et de fournitures (8 missions), et au transport de personnes (8 missions). L'organisation d'activités culturelles ou éducationnelles vient en dernier sur la liste (6 missions). Une mission a indiqué qu'au cours d'un mois donné, elle avait assuré des soins médicaux à quelque 600 civils, distribué des vivres à 115 familles, réparé une pompe à eau avec les membres d'une collectivité locale et organisé neuf manifestations sportives et récréatives. Par ces activités, la composante militaire voulait aider la population locale afin d'entretenir de bonnes relations avec elle et de réduire ainsi le risque que des actes d'hostilité ne soient commis. Elle entendait aussi se faire une meilleure idée des conditions de sécurité et se donner plus de chances d'obtenir des renseignements utiles.

7. Les projets d'intérêt local sont pour la plupart financés au moyen de ressources fournies par les pays d'origine des contingents, mais parfois aussi au moyen de fonds inscrits au budget de la mission au titre des projets à effet rapide. Ces fonds ne représentent qu'une toute petite partie du budget des missions et, dans certains cas, les ressources d'un fonds d'affectation spéciale distinct sont utilisées pour financer des projets à petite échelle (dotés, en général, d'un budget maximum de 25 000 dollars) visant à améliorer la qualité de vie de la population locale et à asseoir la crédibilité d'une nouvelle mission. Les projets à effet rapide, approuvés au niveau de chaque mission, consistent à remettre en état des écoles ou des établissements de soins, à améliorer le système d'assainissement et l'infrastructure ou encore à mener des activités de formation technique. En 2005, 475 projets à effet rapide ont été exécutés dans neuf missions, chacune disposant à ce titre de crédits budgétaires se situant approximativement entre 600 000 et 1 million de dollars.

8. Le BSCI a constaté que les projets d'intérêt local donnaient satisfaction aux organisations et organismes humanitaires quand la composante militaire tirait parti de ses avantages relatifs, par exemple sa capacité d'utiliser du matériel du génie pour des projets d'infrastructure ou de reconstruction, ou ses compétences et installations médicales, et quand elle entrait en contact avec la population dans le cadre d'activités culturelles ou sportives. Toutefois, il a noté que certains de ces projets avaient été critiqués par les organisations et organismes humanitaires, qui avaient déploré leurs effets imprévus, voire néfastes, et leur caractère malavisé ou polémique, surtout dans le cadre de missions établies en vertu du Chapitre VII.

A. Stratégie et planification

9. Comme on l'a vu plus haut, les composantes militaires aident les missions à s'acquitter de leur mandat, notamment à faciliter la distribution de l'aide humanitaire en répondant aux demandes des organisations et organismes humanitaires (escortes et soutien logistique par exemple), en partageant l'information dont elles disposent et en menant d'autres activités coordonnées. Pour que cet appui puisse être apporté, les missions doivent être en mesure de traiter les demandes des organisations et organismes humanitaires et de gérer les moyens nécessaires aux escortes, au soutien logistique et aux travaux du génie, et donc disposer d'un mécanisme efficace de coordination et de liaison entre civils et militaires.

10. Le BSCI a noté que souvent, l'appui de la composante militaire n'était pas mentionné dans les documents de planification et les rapports sur la préparation des missions, et ne l'était donc pas non plus dans les propositions budgétaires. Comme cette tâche n'était pas couverte par le budget, lorsque elle se consacrait entièrement à sa fonction principale, à savoir assurer la sécurité, la composante militaire ne pouvait apporter l'appui voulu aux activités humanitaires. Le BSCI a constaté que l'action de la composante militaire à l'appui d'activités humanitaires n'était pas planifiée dans le cadre des processus intégrés de planification des missions et des cellules de mission intégrées (par exemple les groupes de travail qui permettent à des partenaires extérieurs au Département des opérations de maintien de la paix de participer à la planification des missions). Il estime que les efforts déployés par le Département des opérations de maintien de la paix pour revoir le processus de planification des missions seraient plus productifs si des organisations et organismes humanitaires y étaient associés, de sorte que leurs points de vue soient pris en

compte lors de la planification des activités de la composante militaire des futures missions.

11. Par ailleurs, les organisations et organismes humanitaires ne prennent pas toujours l'initiative de communiquer avec le Département lors de la planification ou de l'examen périodique de l'exécution des mandats des missions. Par conséquent, l'information nécessaire pour déterminer comment l'appui de la composante militaire pourrait faciliter leurs activités, dans différents domaines, n'est pas disponible. Un des facteurs faisant obstacle à une concertation plus poussée au stade de la planification est le fait que pour les organisations et organismes humanitaires, comme le Haut Commissariat aux réfugiés, le Programme alimentaire mondial et l'Organisation mondiale de la santé, la planification relève du siège et des bureaux régionaux ou des bureaux de pays de chaque entité, tandis que pour les opérations de maintien de la paix, elle relève du Département des opérations de maintien de la paix, qui se trouve à New York, ou des missions elles-mêmes.

12. Le BSCI a décelé des faiblesses dans les stratégies des missions touchant la coordination entre civils et militaires, en général, et les projets d'intérêt local exécutés par les contingents, en particulier. Les projets d'intérêt local étaient pratiquement toujours planifiés au niveau des contingents plutôt qu'intégrés dans une stratégie globale axée sur la réalisation des objectifs de la mission et définissant la population cible, le lieu et le plan d'exécution. Le manque de concordance stratégique entre les projets d'intérêt local et les objectifs de la mission était particulièrement apparent lorsque les contingents choisissaient eux-mêmes les projets sans tenir compte des besoins les plus pressants de la population locale ni de l'action humanitaire et des activités de développement menées dans la zone, ce qui tenait parfois au fait que les décisions avaient été prises en fonction des moyens dont disposaient les contingents plutôt que des besoins prioritaires. Enfin, les efforts de planification stratégique des projets d'intérêt local étaient entravés par le déploiement tardif des officiers d'état-major compétents, qui n'étaient pas sur place pour participer à la phase initiale de planification.

B. Coordination

13. La principale entité militaire responsable de la coordination de l'action civilo-militaire est le groupe chargé de la coordination et de la liaison civilo-militaires. Il s'agit tantôt d'un service relevant de l'état-major de la force, tantôt d'une unité relevant du Service des opérations. Les officiers d'état-major chargés de la coordination et de la liaison civilo-militaires ont pour tâche principale de conseiller le commandant de la force au sujet des questions et des opérations civilo-militaires et de participer aux réunions de coordination. La fonction existe aussi dans les quartiers généraux de secteur, qui transmettent à l'état-major de la force l'information émanant des contingents. Au niveau des contingents, si un responsable de la coordination civilo-militaire est nommé, il assure la coordination avec les entités civiles et le quartier général de secteur et facilite l'exécution des projets d'intérêt local.

14. Le BSCI a noté l'absence de coordination systématique entre l'état-major de la force, les quartiers généraux de secteur et les contingents en ce qui concerne les projets d'intérêt local. Les officiers d'état-major chargés de la coordination et de la liaison civilo-militaires sont censés superviser les projets et participer à leur

planification mais, dans la grande majorité des cas, ils sont simplement informés de l'achèvement des projets. Les moyens disponibles pour coordonner et promouvoir les projets dans le cadre de l'action générale de la mission, ainsi que pour en améliorer l'exécution, ne sont donc pas toujours utilisés.

15. Les observateurs militaires des Nations Unies, qui sont proches des populations locales, ont souvent de bonnes idées de projets d'intérêt local ou de projets à effet rapide. Toutefois, les structures hiérarchiques ne se prêtent pas à une communication systématique de ces propositions aux responsables de la coordination civilo-militaire au niveau de l'état-major de la force ou des quartiers généraux de secteur. Le BSCI comprend bien qu'il existe inévitablement – et nécessairement – plusieurs chaînes hiérarchiques lorsque différentes unités fonctionnent indépendamment les unes des autres et sait que le Département des opérations de maintien de la paix s'efforce d'unifier les chaînes hiérarchiques militaires au niveau de l'état-major de la force, mais souligne que cet objectif reste à atteindre dans plusieurs missions.

16. Quelle que soit la nécessité d'instaurer une coordination étroite au sein de la composante militaire, une coordination et une communication efficaces avec la communauté humanitaire, par l'intermédiaire du coordonnateur des opérations humanitaires ou de son représentant, aideraient les contingents à se concentrer sur les projets susceptibles d'avoir le plus d'effet, à répondre aux besoins de la population cible et, surtout, à harmoniser leurs initiatives avec l'action humanitaire et le travail de reconstruction menés dans la zone. Or, ce type de coordination est rare en ce qui concerne les projets d'intérêt local. Le manque de coordination peut avoir des conséquences graves, comme le soulignent les organisations et organismes humanitaires, en particulier lorsque les contingents apportent une aide directe à la population locale et, par ailleurs, mènent des activités d'imposition de la paix et combattent, car les parties au conflit et les bénéficiaires peuvent être incapables ou peu désireux de faire la différence entre l'aide fournie par l'armée et celle qui provient des organismes humanitaires³. Ce risque extrêmement grave rend une concertation étroite entre la composante militaire et les organisations et organismes humanitaires essentielle : des vies en dépendent, de même que l'accès aux populations dans le besoin. Or, le BSCI a constaté que les projets d'intérêt local sont généralement approuvés par les responsables des contingents, parfois en consultation avec le commandant de la force mais rarement en consultation avec le coordonnateur des opérations humanitaires ou son représentant. Le BSCI sait qu'il a récemment été décidé de revoir les principes directeurs régissant les relations entre les représentants du Secrétaire général, les coordonnateurs résidents et les coordonnateurs des opérations humanitaires, ainsi que la politique du Département en matière de coordination civilo-militaire, afin d'améliorer la coordination des projets d'intérêt local et des projets à effet rapide, et compte que la diffusion de nouvelles instructions auprès des responsables de tous niveaux aboutira à la mise en place d'un mécanisme de coordination fonctionnel et précis. À cet égard, il tient à souligner que les instructions en question doivent être réalistes du point de vue de la marge de manœuvre dont disposent les contingents nationaux pour réaliser des projets d'intérêt local.

³ Voir *Civil-military relationships in complex emergencies*, document de référence du Comité permanent interorganisations, juin 2004, par. 43.

17. Le BSCI a noté que le Département des opérations de maintien de la paix et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires s'efforçaient d'améliorer les choses en déployant du personnel civil pour assurer la coordination civilo-militaire. Trois fonctionnaires exercent actuellement cette fonction de coordination dans des missions et leurs attributions diffèrent quelque peu selon qu'ils dépendent du Département (ce qui est le cas de deux d'entre eux) ou du Bureau. Toutefois, leur rôle n'est pas très bien compris et il arrive souvent que la composante militaire, la composante civile et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ne soient pas d'accord sur leurs attributions et fonctions. Dans un cas particulier, la confusion est venue du fait que le Bureau avait créé un poste de responsable de la coordination civilo-militaire dont le titulaire devait donner des conseils au coordonnateur des opérations humanitaires, et que la mission en avait créé un autre, de coordonnateur et d'agent de liaison, avec les mêmes attributions : les postes faisaient donc double emploi. Par la suite, le poste de coordination du Bureau a été supprimé et le fonctionnaire, tout en gardant le même titre, a été chargé de conseiller non seulement le coordonnateur des opérations humanitaires mais aussi la composante militaire. Des conflits sont alors survenus au sujet des responsabilités et domaines de compétence respectifs de ce fonctionnaire et des officiers d'état-major de la composante militaire. Le fait que les civils et les militaires chargés de ces fonctions portaient le même titre n'a fait qu'ajouter à la confusion. Pour éviter les doubles emplois, le BSCI estime que s'il existe déjà une fonction de coordination civilo-militaire quand une mission est créée, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Département des opérations de maintien de la paix devraient se concerter pour arrêter la position dans l'organigramme et les attributions des intéressés, étant donné l'évolution de la situation, et pour veiller à ce qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur le plan des attributions, des définitions d'emploi et des titres des civils et des militaires responsables de la coordination civilo-militaire à la mission et en dehors, ni sur celui des rapports entre les intéressés.

18. Le responsable de la coordination civilo-militaire aide surtout les organisations et organismes humanitaires, en particulier en apportant son concours au coordonnateur des opérations humanitaires; or, le BSCI a constaté que les missions, et surtout leurs composantes militaires, auraient besoin de pouvoir compter à tout moment sur les conseils de spécialistes concernant l'exécution des projets d'intérêt local et l'interaction et la coordination entre les composantes militaires et les organisations et organismes humanitaires. Dans la structure actuelle, ni le responsable civil de la coordination civilo-militaire, ni le représentant spécial adjoint du Secrétaire général, coordonnateur des opérations humanitaires et coordonnateur résident n'est habilité à prendre des décisions pour la composante militaire, ou à donner des instructions ou des conseils à celle-ci; d'ailleurs, il arrive que la composante militaire accepte mal ces conseils, surtout en ce qui concerne les projets d'intérêt local. Les initiatives prises par le Département des opérations de maintien de la paix, avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, pour informer le commandant de la force et le chef de la mission à leur arrivée sont certainement très utiles, et de nature à faciliter le règlement de certaines questions cruciales relatives aux projets d'intérêt local et aux projets à effet rapide, mais elles sont ponctuelles et ne coïncident pas avec le moment où, dans une situation précise, il faudrait que des conseils puissent être donnés. En outre, les officiers d'état-major qui ont l'expérience de la coordination civilo-militaire ou ont suivi des cours dans ce domaine sont peut-être bien placés pour donner des conseils sur les aspects militaires de la coordination civilo-militaire, mais les projets d'intérêt local

donneraient de meilleurs résultats si des spécialistes des affaires humanitaires, du relèvement et du développement apportaient leur concours à la composante militaire. En outre, l'absence de personnel civil au sein du service de la coordination civilo-militaire de l'état-major de la force risque d'être problématique, étant donné les différences entre les cultures militaire et civile et les contacts qui doivent être établis avec les multiples acteurs civils qui s'occupent de l'action humanitaire. Le BSCI pense donc que la création, au quartier général de la mission, d'un groupe de coordination comprenant à la fois des civils et des militaires permettrait de remédier au déficit de coordination, ainsi que de veiller à ce que les projets d'intérêt local cadrent avec l'action humanitaire dans son ensemble et favorisent la réalisation des objectifs de la mission.

19. En ce qui concerne la coordination des demandes d'appui adressées à la composante militaire par les organisations et organismes humanitaires, le BSCI a noté que comme les entités en question ne savaient pas où et comment adresser leurs demandes, celles-ci arrivaient par des voies très diverses, parfois directement aux chefs des contingents. Les contingents recevaient donc parfois des demandes qui n'avaient été ni filtrées, ni classées par ordre de priorité, et dont ils ne pouvaient évaluer l'importance relative. Le BSCI a également noté que les organisations et organismes humanitaires avaient dans certains cas des attentes irréalistes quant à l'aide que les missions pouvaient leur apporter, surtout en ce qui concerne le transport de personnel et de marchandises. Les procédures d'approbation des demandes, manquant de transparence, n'aidaient pas non plus. Au vu de tout ce qui précède, le BSCI est d'avis que pour que les mécanismes de coordination fonctionnent, il faut absolument que des points de contact soient désignés et que les voies et procédures devant être suivies pour l'octroi des autorisations soient bien définies. De même, il juge très important que tous ces renseignements soient faciles à obtenir et largement diffusés, et que les modalités arrêtées soient systématiquement appliquées.

C. Directives et autres instructions

20. Le Département des opérations de maintien de la paix a publié en 2002 une politique de coordination civilo-militaire obligatoire pour toutes les missions qui passe en revue les principes applicables, la dotation en personnel et les besoins de formation. Il est en train de la réviser en collaboration avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Le BSCI a constaté que, mal diffusée et guère appliquée, cette politique est largement ignorée des commandants de contingent et des quartiers généraux de Force. Les autres documents d'orientation rédigés par le Département, comme les directives aux commandants de Force, ne l'évoquent que brièvement, tout comme la question de l'action civilo-militaire. Il s'ensuit que dans certaines missions les politiques militaires nationales et multinationales (c'est-à-dire non ONU) suivies par les contingents ne s'accordent pas toujours avec celle du Département et varient parfois considérablement entre elles, et que dans d'autres missions aucune politique n'a été mise en place. Faute donc d'avoir veillé à l'application effective de cette politique, on a empêché l'émergence d'une vision commune des questions qu'elle aborde et favorisé l'apparition d'un certain nombre d'idées fausses sur l'action civilo-militaire et sur la fonction de coordination civilo-militaire. Les organisations humanitaires ont bien, de leur côté, rédigé des documents d'orientation et autres instructions sur la

question de l'appui militaire aux activités humanitaires, mais ces documents ne sont pas faciles à utiliser par les forces de maintien de la paix et ils n'ont pas force obligatoire pour les missions. Enfin, et bien que cela dépasse le cadre strict de la présente étude, il faudrait aussi doter les forces de maintien de la paix d'une politique globale de coordination civilo-militaire (ou d'un ensemble cohérent de politiques plus limitées) qui couvrirait les interactions entre civils et militaires qui concernent les droits de l'homme, les affaires civiles, les affaires politiques et le continuum désarmement, démobilisation et réinsertion et qui posent des problèmes différents de ceux de l'action humanitaire *stricto sensu*.

21. Dans un système bien pensé, une politique centrale mise au point au Siège et décrivant les positions du Département, ses objectifs et ses stratégies sur des questions ou des activités importantes pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU devrait être traduite en instructions permanentes (Standard Operating Procedures) et autres documents qui ont l'avantage de donner des instructions concrètes aux exécutants à tous les niveaux de la hiérarchie. Or, à quelques exceptions près, le BSCI ne croit pas qu'il existe, au niveau tactique, d'instructions de ce genre concernant l'action civilo-militaire. Les instructions formulées au niveau des missions qu'il a pu consulter, comme celles qui explicitent le concept d'opération de la Commission ou ses plans de campagne militaires, se contentent d'élargir le champ d'intervention théorique de la composante militaire pour y inclure l'action civilo-militaire sans expliquer comment les contingents mettront en œuvre cette action sur le plan pratique. Le BSCI estime qu'il faudrait traduire la nouvelle politique de coordination civilo-militaire du Département en instructions permanentes adaptées aux différents échelons de la hiérarchie militaire et aux contingents nationaux pour guider leur pratique de l'action civilo-militaire. Il faudrait que ces instructions permanentes expliquent clairement : a) quels doivent être les rapports avec les organismes humanitaires dans les situations d'urgence ou de crise et dans l'exécution de projets d'intérêt local; b) comment donner une cohérence aux projets d'intérêt local (formulation d'une stratégie, choix des projets, définition des priorités, planification, exécution, évaluation, publicité, etc.); c) quand la coordination est nécessaire et avec qui (organismes humanitaires, communautés locales, autorités, etc.); d) quelles informations doivent être partagées, avec qui et de quelle façon; e) quels sont les dons et les mécanismes de financement acceptables pour ces projets (montants maximums, articles et produits acceptables, choix des mécanismes de distribution, etc.); et f) pourquoi la composante militaire doit éviter d'utiliser le mot « humanitaire » pour décrire ses projets d'intérêt local. Pour le moment, les instructions des missions sont souvent rédigées tardivement et leur terminologie manque de cohérence d'un document à l'autre. Le BSCI se félicite des efforts actuellement déployés par le Département pour mettre à jour et améliorer ses directives et instructions et suggère que le Département s'efforce aussi de corriger les lacunes susmentionnées.

22. Le BSCI note qu'il existe des directives sur les projets à effet rapide et il salue les efforts consentis récemment par le Département des opérations de maintien de la paix pour réviser ces directives et donner suite à certaines recommandations que le Bureau a formulées par le passé, notamment en ce qui concerne la durée de l'exécution des projets et l'évaluation du résultat obtenu. Le BSCI a cependant constaté que les contingents ne savent pas toujours quels types de projet ils peuvent proposer et qu'ils éprouvent souvent des difficultés à les administrer. Il a observé que certaines parties des missions étaient parfois mieux informées que d'autres de

l'existence de fonds destinés aux projets à effet rapide; qu'il régnait une certaine confusion entre les composantes civile et militaire concernant leurs rôles et leurs responsabilités respectifs dans la gestion des projets; et que le choix des projets ne s'inscrivait pas toujours dans une stratégie évidente et ne tenait pas toujours suffisamment compte des bénéficiaires présumés. L'origine de cette confusion est à chercher principalement dans la rédaction des instructions des missions, qui décrivent certes les procédures de désignation des comités et de sélection des projets à effet rapide et suggèrent une liste de domaines d'intervention, mais ne donnent guère de consignes concernant les aspects plus programmatiques de ces projets tels que : a) la nécessité de définir une stratégie propre à chaque mission et de retenir des critères de sélection correspondant à cette stratégie; b) le découpage des projets en phases et la répartition des responsabilités dans leur exécution et leur gestion; c) la publicité des projets à l'intérieur et à l'extérieur des missions; et d) la nécessité d'évaluer les projets, d'en tirer les enseignements et de les diffuser.

D. Appui et ressources

23. Les moyens dont dispose le Département pour offrir aux missions des conseils et un appui en matière d'action civilo-militaire sont très limités. Bien que les officiers de liaison de sa division militaire soient pénétrés de l'importance de cette action, ils sont absorbés par de nombreuses autres activités, et leur description de poste ne prévoit pas qu'ils doivent appuyer l'action civilo-militaire ou la coordination civilo-militaire des opérations de maintien de la paix. Le BSCI a d'ailleurs observé que le personnel des missions ne sait pas toujours où s'adresser dans le Département lorsqu'il a besoin de conseils en matière d'action civilo-militaire. Par contre, il a observé que la Section de la coordination civilo-militaire et le Service de l'élaboration des politiques et des études du Bureau de la coordination des affaires humanitaires s'emploient activement à conseiller le personnel des missions, notamment les fonctionnaires qui ont suivi les stages de la Section de la coordination civilo-militaire et qui ont constitué des réseaux informels pour partager leurs expériences et leurs compétences. Avec l'appui du Département, la Section de la coordination civilo-militaire et son réseau d'anciens stagiaires (y compris ceux qui ont suivi les formations dispensées par d'autres institutions comme l'African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (Centre africain pour le règlement constructif des différends) pourraient être renforcés et transformés en une source bien établie et permanente de conseils sur la dimension humanitaire de l'action civilo-militaire aux personnels civils et militaires des missions. Pour que ce projet réussisse, cependant, il faut une étroite collaboration entre la Section de la coordination civilo-militaire, le Service de l'élaboration des politiques et des études et le Département des opérations de maintien de la paix. Il faudrait aussi que les chefs des services de coordination civilo-militaire des quartiers généraux de Force suivent effectivement les formations dispensées par la Section de la coordination civilo-militaire, comme le prévoit la nouvelle politique du Département.

24. Au niveau des missions, le BSCI a constaté que le manque de personnel qualifié empêche souvent de gérer correctement l'action civilo-militaire. Parfois, des contingents sont déployés sans officier de coordination civilo-militaire, auquel cas un officier se voit souvent attribuer de façon arbitraire cette fonction, qui vient s'ajouter aux responsabilités qu'il exerce déjà. Dans certaines missions, le BSCI a constaté que les officiers chargés de la coordination civilo-militaire à l'état-major du

quartier général de la Force et dans les contingents n'étaient pas qualifiés pour cette fonction parce que les descriptions du poste de « coordonnateur de l'action civilo-militaire au quartier général de la Force » rédigées par le Département, ainsi que les directives aux pays fournisseurs de contingent et les mémorandums d'accord génériques n'exigeaient pas une expérience préalable dans ce domaine. Les mêmes documents ne mentionnent même pas la possibilité de compenser partiellement le manque d'expérience par une formation appropriée. Enfin, aussi bien au niveau de l'état-major qu'à celui des contingents, il arrive souvent que les coordonnateurs civilo-militaires ne reçoivent pas une dotation suffisante en véhicules, moyens de communication, appareils de photographie numériques, cartes de visite et autres outils indispensables pour assurer une véritable coordination.

Matériel pédagogique

25. Le Service intégré de la formation du Département des opérations de maintien de la paix a mis au point, en collaboration avec les organismes humanitaires et à l'intention des futurs Casques bleus des Nations Unies, un programme de formation avant le déploiement qui porte spécifiquement sur la coordination civilo-militaire et l'aide humanitaire. Bien que ce programme soit très instructif et s'emploie à décrire comment la composante militaire d'une opération peut soutenir l'action humanitaire, il a besoin d'être mis à jour et il n'est pas suffisamment clair sur le rôle de la composante militaire dans la conduite des projets d'intérêt local et des projets à effet rapide. On trouve des explications plus détaillées sur ces projets, par exemple, dans le module 6 du niveau 2 du projet de module de formation normalisé destiné aux officiers d'état-major. Malheureusement, les officiers des contingents et autres unités constituées n'en ont généralement pas communication, alors qu'ils devraient en connaître le contenu puisqu'il concerne la bonne exécution des projets d'intérêt local. Enfin, il importe au plus haut point que les responsables militaires soient bien informés de la politique de coordination civilo-militaire des Nations Unies. Or, si le projet de « cours de formation des cadres supérieurs des missions » comprend bien un module sur les affaires humanitaires qui évoque brièvement la coordination civilo-militaire en même temps que six autres sujets, il ne décrit de manière suffisamment approfondie ni la politique de coordination civilo-militaire du Département ni le rôle de la composante militaire dans la conduite des projets d'intérêt local, d'autant plus que ces derniers ne sont pas traités dans le module sur les opérations militaires. Il suffirait de créer des modules supplémentaires sur la coordination civilo-militaire, les projets d'intérêt local et les projets à effet rapide, pour pouvoir non seulement élargir au-delà de la dimension humanitaire l'étude des questions de coordination civilo-militaire, mais encore compléter cette étude par des exercices pratiques.

26. Au niveau des missions, le quartier général de la Force offre aux officiers des contingents et de l'état-major un programme d'initiation qui inclut la coordination civilo-militaire. Dans la plupart des cas cependant, la formation dispensée par la mission à sa composante militaire est assurée exclusivement par des militaires, alors que des exposés faits par des civils ayant l'expérience voulue ne pourraient que bénéficier aux participants. De surcroît, la majorité du matériel pédagogique examiné par le BSCI n'avait pas été distribué en temps voulu à ses destinataires, était plus descriptif que pédagogique, omettait des compétences et des savoir-faire essentiels (en gestion de projet et en administration de projet à effet rapide, par exemple) et variait considérablement d'une mission à l'autre. Enfin, le BSCI a

observé que les possibilités d'échanger compétences, savoir-faire et données d'expérience sur la coordination civilo-militaire étaient très limitées tant au sein des contingents qu'entre eux, alors que ce genre d'échanges serait un précieux complément aux moyens de formation institutionnels existants. Cela vaut en particulier pour l'exécution des projets d'intérêt local car, faute d'un transfert systématique des connaissances en cas de rotation des contingents, il est parfois difficile de garantir la continuité d'un projet et son exécution dans des délais normaux.

Enseignements tirés de l'expérience et bonnes pratiques

27. Le BSCI a noté, d'une part, qu'il existe d'utiles études rédigées par les missions sur les enseignements tirés de leur expérience de la coordination civilo-militaire et des projets à effet rapide et, d'autre part, qu'un certain nombre de coordinateurs de projet à effet rapide sont en train de se constituer en réseau informel pour échanger des informations et des bonnes pratiques. Elle n'a cependant reçu communication que des études rédigées à la Mission des Nations Unies en Éthiopie et Érythrée, qui n'étaient guère connues des autres missions. Bien que le Groupe des pratiques optimales du Département des opérations de maintien de la paix se soit efforcé de mieux faire connaître ce genre d'études, son site Internet n'offre aucun renvoi à « coordination civilo-militaire » ou à « projets à effet rapide » comme catégories spécifiques, tandis que les renvois proposés sous « Humanitaire » et « Militaire » ne contiennent aucune étude sur ces deux sujets. Le BSCI a constaté que les documents existants n'avaient fait l'objet d'aucun travail de synthèse qui aurait pu les rendre plus largement applicables et qu'on ne s'en était pas servi pour essayer de repérer les problèmes ou pour améliorer les politiques en vigueur. Il a aussi constaté que ni la composante civile ni la composante militaire des missions ne procédait à une évaluation systématique et suffisamment méthodique des résultats obtenus par les projets d'intérêt local et les projets à effet rapide. Une évaluation sérieuse devrait permettre de juger si les projets à effet rapide et autres projets d'intérêt local mis en œuvre sont bien les moyens les plus efficaces de gagner la confiance de la population compte tenu des moyens disponibles. Enfin, les réseaux informels qui se sont créés pour diffuser les bonnes pratiques des projets à effet rapide ne semblent pas recevoir un appui institutionnel suffisant, sous forme par exemple de mise à disposition d'un espace et d'un modérateur sur le site Internet du Groupe des pratiques optimales en matière de maintien de la paix afin que puissent y être affichées des questions et réponses ainsi que des informations auxquelles le personnel des missions pourrait avoir directement accès.

III. Conclusion

28. Dans la plupart des cas, la composante militaire des opérations de maintien de la paix ne demande pas mieux que d'apporter son concours à l'action humanitaire et aux organismes humanitaires quand on le lui demande, et la plupart des contingents sont fermement décidés à améliorer les conditions de vie des populations au milieu desquelles ils sont déployés. La compassion et l'enthousiasme ne suffisent pas, cependant, pour garantir l'efficacité et le succès de l'action civilo-militaire. Faute d'une approche globale et cohérente qui embrasse les fonctions planification, stratégie, coordination, instructions et appui, on se condamne à une improvisation

permanente qui ne peut que limiter la capacité de la composante militaire à soutenir l'action humanitaire et les communautés locales. Comme les projets d'intérêt local qu'exécutent les contingents font partie intégrante des opérations militaires, le défi que nous devons relever est de canaliser l'énergie, la volonté et les moyens de ces contingents dans une direction qui les fasse contribuer à l'objectif général de la mission et renforcer l'action des autres acteurs. Si l'on veut développer au maximum les avantages tirés de la coopération et de la synergie sur le terrain, il faudra corriger la faiblesse des instructions qui sont données aux contingents pour la conduite des projets d'intérêt local, et tenir compte des critiques dont est parfois l'objet, notamment de la part des organismes humanitaires, l'action de la composante militaire au service des communautés locales. Étant donné les discussions fructueuses qui ont eu lieu récemment, notamment entre le Département et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, sur les missions intégrées et sur la coordination civilo-militaire dans les missions, le BSCI est convaincu que les conclusions de ces discussions se traduiront dans un avenir proche par la rédaction d'instructions claires à l'intention des composantes militaires. Le prochain défi à relever sera de développer l'expérience acquise par les composantes militaires dans le soutien aux activités humanitaires et d'apporter à l'action civilo-militaire les modifications voulues pour qu'elle puisse être poursuivie à toutes les étapes d'une opération de consolidation de la paix au-delà de la phase initiale d'urgence humanitaire. Pour cela aussi, il faudra adopter une approche globale qui embrasse les fonctions planification, stratégie, coordination, instructions et appui.

IV. Recommandations⁴

29. Le Département a répondu qu'il *accepte et adopte chacune des recommandations. Il a déjà commencé à prendre les mesures voulues pour appliquer certaines de ces recommandations, qui sont très concrètes et offrent un fondement sur lequel asseoir certaines des politiques du Département.*

Recommandation 1

30. Le Département devrait veiller à ce qu'à certaines étapes appropriées de la planification des missions, notamment à l'occasion de l'envoi de missions d'évaluation et en cas de révision d'un mandat, l'on identifie et examine, en consultation avec les partenaires concernés, les types d'appui que la composante militaire pourrait apporter aux organismes humanitaires (par. 10 et 11 ci-dessus) (SP-05-002-001).

Recommandation 2

31. Le Département devrait veiller à ce que les documents pertinents de planification établis au niveau des missions contiennent une stratégie qui tienne compte des besoins de la population en même temps que des objectifs globaux de la mission. Cette stratégie devrait être préparée en consultation avec les organismes humanitaires (par. 12) (SP-05-002-002).

⁴ Les cotes inscrites entre parenthèses renvoient à un code interne qui sert au BSCI à cataloguer ses recommandations.

Recommandation 3

32. Le Département devrait donner aux missions des instructions précises sur les moyens d'assurer, tant au sein de la composante militaire qu'entre la composante militaire et les organismes humanitaires, une bonne coordination au niveau des projets d'intérêt local et des projets à effet rapide (par. 14 à 16) (SP-05-002-003).

Recommandation 4

33. Le Département devrait revoir, avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le mandat des fonctionnaires civils préposés à la coordination civilo-militaire et leur position dans l'organigramme des missions pour leur assurer une plus grande efficacité et éviter les doubles emplois (par. 17 et 18) (SP-05-002-004).

Recommandation 5

34. Les missions de maintien de la paix devraient faire savoir aux organismes humanitaires présents sur le théâtre d'opérations que leurs demandes d'appui militaire doivent être adressées à un point de contact désigné, tel que la cellule de coordination civilo-militaire par exemple, qui est chargé d'établir l'ordre de priorité humanitaire de ces demandes et de les transmettre par les voies appropriées à la composante militaire pour suite à donner. En cas de besoin, des points de contact pourraient être désignés aux différents échelons du commandement ou pour différents secteurs de la mission. Le Département devrait veiller à ce que les mesures susmentionnées soient prises dans toutes les missions (par. 19) (SP-05-002-005).

Recommandation 6

35. Le Département devrait promulguer sous forme de directive du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix sa politique révisée de coordination civilo-militaire et veiller à ce que les dispositions de cette directive soient dûment reprises dans toutes ses instructions et autres documents d'orientation, y compris les directives aux pays fournisseurs de contingents et aux commandants de Force. La politique révisée de coordination civilo-militaire devrait être largement diffusée sous forme imprimée et électronique et servir de modèle pour la préparation d'une instruction permanente adressée aux différents échelons du commandement pour expliciter les rapports sur le terrain entre militaires et organismes humanitaires ainsi que les modalités d'exécution des projets d'intérêt local (par. 20 et 21) (SP-05-002-006).

Recommandation 7

36. Le Département devrait préparer, en complément des instructions actuelles du Contrôleur concernant les projets à effet rapide, des instructions additionnelles portant sur la formulation de stratégies propres à chaque mission et sur l'administration, l'exécution et l'évaluation des projets à effet rapide (par. 22) (SP-05-002-007).

Recommandation 8

37. En consultation avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Département devrait communiquer aux missions les coordonnées du point de

contact auprès duquel elles pourront obtenir des conseils en matière d'action civilo-militaire (par. 23) (SP-05-002-008).

Recommandation 9

38. Le Département devrait veiller à ce que les missions reçoivent une dotation suffisante en personnel qualifié et en matériel (notamment des véhicules) pour que les quartiers généraux de Force et de secteur ainsi que les contingents disposent des moyens d'assurer une coordination effective de l'action civilo-militaire. Il devrait aussi, en particulier et au minimum, faire insérer dans la description des postes de coordonnateur de l'action civilo-militaire au quartier général des Forces, sous la rubrique « Qualifications », l'intérêt d'une formation préalable à la coordination civilo-militaire; le Département devrait encore amender dans le même sens les directives aux pays fournisseurs de contingent ainsi que la section « Compétences » des mémorandums d'accord génériques, pour aligner les qualifications requises des personnels militaires affectés à cette fonction sur les dispositions pertinentes de sa politique révisée de coordination civilo-militaire (par. 24) (SP-05-002-009).

Recommandation 10

39. Le Département devrait mettre à jour le module de formation générique en coordination civilo-militaire contenu dans le niveau 1 du module de formation générique normalisé pour lui ajouter des informations sur le rôle de la composante militaire dans l'exécution des projets d'intérêt local et des projets à effet rapide. De plus, le niveau 3 du module normalisé devrait contenir des modules distincts sur la coordination civilo-militaire, y compris les projets d'intérêt local et les projets à effet rapide (par. 25) (SP-05-002-010).

Recommandation 11

40. Le Département devrait inclure dans la description du poste d'officier d'état-major responsable de la coordination civilo-militaire une disposition le chargeant de veiller : a) à ce qu'une formation couvrant la coordination civilo-militaire soit dispensée par la mission aux personnels militaires concernés, y compris les observateurs militaires, dès leur arrivée sur le théâtre d'opérations; et b) à ce que le module 6 du niveau 2 du projet de module de formation des officiers d'état-major ainsi que le matériel pédagogique pertinent du Bureau de la coordination des affaires humanitaires constituent la base de la formation ainsi dispensée. La description de poste devrait également prévoir que le titulaire organise régulièrement des réunions entre contingents, facilite l'échange d'informations sur la coordination civilo-militaire, notamment par l'Internet, et veille à un transfert effectif des connaissances en matière d'action civilo-militaire au moment de la rotation des contingents ainsi qu'au sein de la Force (par. 26) (SP-05-002-011).

Recommandation 12

41. Le Département devrait mettre en place un dispositif et désigner des responsables qui seront chargés de recueillir, sélectionner et analyser les enseignements tirés de l'expérience et les bonnes pratiques en matière d'action civilo-militaire, y compris les projets d'intérêt local et les projets à effet rapide, et de diffuser les études pertinentes au moyen, par exemple, de son site Internet, d'une

base de données interactive ou d'une communauté virtuelle de pratique (par. 27)
(SP-05-002-012).

La Secrétaire générale adjointe
aux services de contrôle interne
(*Signé*) Inga-Britt **Ahlenius**
