

# Tendre la main aux communautés

## Le prochain défi pour le maintien de la paix

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)



Un Conseiller de police pour l'Opération hybride Union Africaine/ Nations Unies au Darfour (MINUAD) part en patrouille au camp de personnes déplacées de Zam Zam près d'El Fasher, Nord Darfour, Soudan. 20 octobre 2010. UN Photo/Olivier Chassot.

**Dans les pays ravagés par les conflits armés, les civils continuent à payer le prix fort des hostilités persistantes alors que, trop souvent, les gouvernements et les opérations internationales de maintien de la paix ne parviennent pas à empêcher les atrocités. Le travail des missions de maintien de la paix dans les régions touchées par les conflits, comme la République Démocratique du Congo et le Sud Soudan, montre qu'il est possible de faire plus, y compris malgré les contraintes existantes. Mais il faut faire bien davantage. Même si rien ne peut remplacer la volonté politique, les missions de maintien de la paix peuvent sauver des vies en allant plus efficacement vers les communautés qu'elles tentent de protéger.**

# Résumé

La protection des civils contre les pires ravages de la guerre est un dilemme auquel les organismes internationaux sont confrontés depuis des décennies. Cependant, malgré les enseignements tirés des atrocités notamment commises au Rwanda et à Srebrenica, les civils continuent d'être victimes des conflits armés, y compris en y étant trop souvent directement pris pour cibles.

En définitive, les gouvernements nationaux doivent avoir la volonté et la capacité de protéger leurs citoyens, et les efforts nationaux de consolidation de la paix et de réforme du secteur de la sécurité doivent plus que jamais être soutenus. Dans l'intervalle, les opérations internationales de maintien de la paix demeurent un outil très important et unique pour la protection des civils et peuvent avoir une influence sur la vie ou la mort de milliers de personnes vulnérables.

Là où les gouvernements sont réticents ou incapables d'assumer leur responsabilité de protéger les civils, des opérations de maintien de la paix peuvent être mandatées pour apporter une protection directe aux civils menacés de violence physique imminente. Dans de telles circonstances, les communautés espèrent de manière légitime que la présence de soldats de la paix les protégera. Les échecs éventuels des gouvernements ou des Casques bleus à protéger les civils, lorsqu'ils adviennent, ont un coût humain énorme.

La protection des civils n'est pas une tâche facile, en particulier lorsque la violence dure depuis longtemps, que le nombre de soldats de la paix et les ressources à leur disposition sont limités, et que les communautés les plus vulnérables sont situées dans des régions éloignées et isolées. L'absence d'interprètes, y compris d'interprètes féminines, fait qu'il est difficile de comprendre les préoccupations des communautés et de répondre efficacement aux besoins spécifiques des femmes et des enfants.

Ces problèmes sont encore aggravés par les incohérences liées à l'interprétation des mandats de protection des civils et aux pratiques de terrain des missions de maintien de la paix. La compréhension et l'engagement en faveur de la protection des civils varient considérablement d'une direction de mission à l'autre. Sur le terrain, la volonté des bataillons de tendre la main aux communautés et de prendre des mesures robustes varie énormément et, trop souvent, le personnel civil est peu enclin à être stationné dans les communautés éloignées ou enclavées. L'absence de lignes directrices claires ainsi que la formation et préparation médiocres du personnel signifient que trop d'unités de maintien de la paix arrivant dans leur pays de déploiement ignorent ce que signifie la protection des civils et la manière dont celle-ci doit être assurée.

En outre, les opérations internationales de maintien de la paix sont soumises à une pression croissante, des obstacles sont posés dans l'exercice quotidien de leurs missions, voire, comme au Tchad, à leur présence sur le terrain.

Trop souvent, les missions de maintien de la paix ne peuvent compter sur le soutien politique systématique du Conseil de sécurité des Nations unies pour garantir qu'elles peuvent s'acquitter efficacement de leurs tâches et accéder aux endroits politiquement sensibles.

Dans le cadre des processus de réforme du maintien de la paix des Nations Unies, bon nombre de ces problèmes sont reconnus et on étudie actuellement comment “répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain”<sup>1</sup>, y compris en garantissant que les mandats de maintien de la paix se traduisent par “des mesures efficaces sur le terrain”<sup>2</sup>.

Des efforts sont réalisés pour répondre au besoin d'orientation claire afin que les missions de maintien de la paix remplissent leur mandat de protection des civils. Des résolutions récentes du Conseil de sécurité ont souligné que la protection des civils devait être prioritaire pour les missions de maintien de la paix<sup>3</sup>, et elles se sont concentrées tant sur des mesures spécifiques pour atteindre cet objectif que sur l'évaluation et la mise en œuvre de meilleures pratiques<sup>4</sup>.

Malgré ces initiatives louables, les effets, pour ceux qui en ont le plus besoin, se font lentement sentir sur le terrain – que ce soit pour une femme congolaise dans les Kivus ou une femme soudanaise au Darfour. Néanmoins, le point de vue qui est le plus souvent absent des discussions relatives à la protection des civils est précisément celui des personnes que les Casques bleus sont chargés de protéger. Les communautés sont les mieux qualifiées pour évaluer l'incidence des missions de maintien de la paix des Nations Unies sur leur propre sécurité, elles ont le plus à gagner de leur succès et le plus à perdre lorsque les missions échouent. Pourtant, les communautés touchées sont rarement impliquées dans leur conception, leur mise en œuvre ou leur évaluation.

Ce rapport entend soutenir les initiatives visant à améliorer les activités de missions de maintien de la paix censées assurer une meilleure protection des civils. Il souligne à quel point le dialogue avec les communautés est essentiel afin de gérer les attentes, établir la confiance entre les soldats de maintien de la paix et les communautés, et garantir que les Casques bleus soient mieux à même de comprendre et répondre aux menaces contre les civils dans un endroit donné. C'est souvent dans les endroits les plus isolés et enclavés que doivent se rejoindre les efforts de la communauté internationale en matière de protection des civils et les personnes qui ont besoin de cette protection. Par conséquent, le présent rapport passe en revue un certain nombre d'initiatives récentes prises par les Casques bleus, qui font espérer une amélioration de la protection des civils et de la communication entre les soldats de maintien de la paix et les communautés, et il identifie les principaux facteurs qui influent sur leur réussite ou leur échec aux yeux des communautés.

L'étude s'appuie sur la vaste expérience d'Oxfam en matière de protection et sa présence dans les communautés touchées par le conflit. Elle est étayée par des recherches de terrain au Sud Soudan et en RDC, y compris des entretiens et des discussions de groupe menés auprès des femmes et des hommes appartenant aux communautés touchées.

## Tenter de répondre aux souhaits et besoins des communautés

Les communautés interrogées étaient unies dans leur désir de renforcer le dialogue et la communication avec les Casques bleus. Sans ce dialogue, les missions de maintien de la paix passent à côté d'informations cruciales et risquent de perdre la confiance de la population. Les communautés, les humanitaires et les Casques bleus ont donc salué l'implication des interprètes de liaison communautaires, qui nouent des relations avec les communautés et aident les soldats de la paix à mieux comprendre leurs préoccupations.

Les initiatives visant à améliorer la protection des civils font intervenir différents types de patrouilles - patrouilles nocturnes, patrouilles autour des marchés, patrouilles pour ramasser le bois de chauffage - très appréciées par les communautés. Par exemple, lorsque la mission de maintien de la paix des Nations Unies au Congo, la MONUSCO, a commencé à effectuer des patrouilles le long d'une route dangereuse menant à un marché dans le Nord Kivu, des centaines de personnes ont à nouveau pu se rendre au marché pour vendre et acheter des produits en toute sécurité<sup>5</sup>. De même, des patrouilles menées par les soldats de maintien de la paix au Darfour ont permis à des centaines de femmes menacées d'attaques d'aller chercher du bois de chauffage avec davantage de sécurité.

Les lignes téléphoniques d'urgence, testées en RDC et au Tchad, et qui permettent aux communautés d'appeler directement les bases de maintien de la paix, ont également favorisé une meilleure communication entre les communautés et les missions de maintien de la paix. Bien qu'il y ait eu des problèmes au démarrage, les communautés ont manifesté leur soutien à cette initiative.

Certaines missions ont tenté de développer des mécanismes permettant d'obtenir et de partager plus facilement des informations en vue d'analyser plus efficacement les menaces. Elles ont notamment recouru à des équipes conjointes de protection réunissant du personnel civil et militaire, et utilisé des grilles pour la notification des informations. Il y a également eu des initiatives visant à lutter contre l'impunité par le biais d'équipes conjointes de vérification. La mission de maintien de la paix au Tchad (MINURCAT), qui s'est maintenant retirée sous la pression du gouvernement, a fourni un appui à une force de police locale (le DIS), certaines communautés ayant déclaré que grâce à sa présence, elles se sentaient plus en sécurité. Les efforts de la MINURCAT pour renforcer les forces de police locales ont également donné d'importantes leçons pour les réformes plus générales du secteur de la sécurité.

Ces mesures ont eu un succès mitigé sur le terrain, mais celles que les communautés identifient comme étant les plus efficaces pour améliorer leur sécurité ont un certain nombre de caractéristiques communes.

Parmi celles-ci :

- elles répondent aux demandes directes des communautés ou à des besoins de protection spécifiques qui ont été identifiés;

- elles sont mises au point par les Casques bleus sur le terrain pour tenter de répondre à des besoins et lacunes spécifiques, souvent en consultation avec les communautés;
- elles créent des liens entre les communautés et les soldats de maintien de la paix, et entre ces derniers et d'autres acteurs de terrain;
- elles obtiennent, canalisent et utilisent efficacement l'information; et
- elles combinent les points forts de toute une série d'acteurs (civils et militaires, humanitaires et communautés) pour exploiter au mieux les différentes compétences et capacités qu'ils apportent à la tâche.

## Recommandations pour l'amélioration de la protection des civils

Les initiatives présentées dans le présent document démontrent que des mesures concrètes bien nécessaires sont prises pour améliorer la protection des civils, mais que ces initiatives ont eu un succès relatif et reçu un accueil mitigé dans les communautés. Il faut intensifier les mesures pour optimiser l'efficacité des missions de maintien de la paix et protéger les personnes les plus vulnérables contre la violence. Même compte tenu des contraintes actuelles, les missions de maintien de la paix peuvent aujourd'hui faire plus pour améliorer leur capacité à protéger les civils. Assurer une réelle protection sur le terrain nécessite un dialogue permanent entre les initiatives développées sur le terrain, leur évaluation, leur développement et leur institutionnalisation entreprises au plus haut niveau.

- Les missions de maintien de la paix doivent impliquer les communautés dès les premières phases préparatoires du déploiement et continuer tout au long de la mission.
- Les missions doivent veiller à ce que les différentes composantes de la mission (civile, militaire et de police) collaborent efficacement. Sur le terrain, le personnel civil doit avoir une expérience suffisante pour que sa contribution et ses recommandations soient prises en compte.
- Les missions doivent élaborer des stratégies de communication publiques pour s'assurer que les communautés connaissent le rôle, les activités et les limites de la mission.
- Le Conseil de sécurité des Nations Unies doit exiger des évaluations précises des résultats. Ces évaluations doivent se baser sur des indicateurs mesurables. La perception par les communautés de leur propre sécurité est une mesure essentielle pour évaluer à quel point les stratégies de protection sont efficaces <sup>6</sup> et devraient être incorporées dans ces évaluations.
- Le Conseil de sécurité des Nations Unies doit être prêt à fournir un appui politique solide pour permettre aux missions d'avoir accès aux communautés vulnérables et de remplir leur mandat de protection des civils.
- Les États membres des Nations unies doivent allouer les ressources humaines et techniques suffisantes pour financer les mesures de protection des civils.

- Le DOMP doit veiller à un recrutement approprié (en particulier de femmes), ainsi qu'à la formation et au déploiement de civils sur le terrain.
- Les missions doivent veiller à ce que les outils et initiatives élaborés et/ou mis en œuvre sur le terrain aient des objectifs clairs et prévoient des mécanismes pour mesurer l'impact, notamment par la concertation avec la communauté. Ceux-ci devraient être évalués, de façon à pouvoir être adaptés en conséquence à d'autres contextes pertinents.
- Le DOMP doit institutionnaliser et systématiser les meilleures pratiques et veiller à ce que l'attribution des ressources nécessaires à cette fin se poursuive.

# Introduction

Alors que les recherches pour ce document se terminaient, on a annoncé de nouvelles atrocités à grande échelle en République Démocratique du Congo (RDC). Au Nord Kivu, en quelques jours seulement, fin juillet/début août 2010, au moins 303 civils ont été systématiquement violés, des maisons et des magasins ont été pillés et 116 civils ont été enlevés et soumis au travail forcé. Tant les forces gouvernementales que la mission de maintien de la paix des Nations Unies - basée à environ 30 km - ne sont pas parvenues à empêcher les atrocités.<sup>7</sup>

Ces dernières années, on a assisté à une augmentation sans précédent du déploiement des missions de maintien de la paix des Nations Unies ayant pour mandat de protéger les civils. Il y a actuellement plus de 120.000 personnes qui travaillent pour le Département des Opérations de Maintien de la Paix de l'ONU (DOMP), déployées dans 16 opérations dirigées par le DOMP dans le monde, avec un budget d'environ 8 milliards de dollars par an. Malgré l'ampleur massive des investissements, les graves événements comme celui qui s'est produit en RDC, s'ils ne sont peut être pas réguliers, sont loin d'être rares.

Il y a une série de facteurs qui contribuent à l'incapacité d'une mission de maintien de la paix à protéger les civils. Il s'agit notamment de la restriction des ressources humaines et techniques, d'orientations peu précises quant à l'usage de la force, du manque de directives claires sur la protection des civils, de stratégies de déploiement mal adaptées et de problèmes liés à la formation, la préparation et aux mises en garde des pays contributeurs de troupes.

Conscient de ces problèmes et pour que les missions puissent prévenir et réagir à des incidents aussi horribles que des viols collectifs en RDC, le DOMP est en train d'élaborer des lignes directrices doctrinales et des manuels,<sup>8</sup> et a lancé en 2009 le "nouvel horizon" pour évaluer et résoudre les principaux problèmes auxquels sont confrontées les opérations de maintien de la paix des Nations Unies.<sup>9</sup> Ce processus, ainsi que les débats actuels au sein du DOMP, du Conseil de sécurité (CSNU) et du Comité spécial de maintien de la paix (Comité 34) de l'Assemblée générale des Nations Unies, ont porté sur un large éventail de questions, notamment l'exploration de solutions alternatives au maintien de la paix, le fait d'aller au-delà du maintien de la paix pour faire de la consolidation de la paix, l'importance du consentement de l'État hôte quant aux missions de maintien de la paix et le soutien à la réforme du secteur de la sécurité (RSS).

Les gouvernements nationaux ont la responsabilité ultime de protéger leurs citoyens, et le renforcement des capacités et de la volonté des armées nationales et des forces de police pour maintenir leur population en sécurité, est primordial. Mais en réalité, dans de nombreux contextes, les acteurs de la sécurité nationale ne sont pas encore en mesure de fournir cette protection et sont parfois eux-mêmes à l'origine des actes de violence. Dans l'intervalle, les opérations

internationales de maintien de la paix ont un rôle crucial à jouer dans la sécurité des civils. En dépit des contraintes existantes, les missions de maintien de la paix peuvent et doivent intensifier les mesures pour protéger résolument les civils.

Malheureusement, les points de vue des personnes les plus touchées par la violence - des femmes, des hommes et des enfants ordinaires - sont toujours les moins entendus. Pour améliorer la protection, un véritable dialogue avec les communautés est très important. Sans cela, les missions de maintien de la paix passent à côté d'informations cruciales à la réalisation de leur mandat et risquent de perdre la confiance de la population, et de s'aliénant les personnes qu'elles sont précisément venues protéger. Ce dialogue est essentiel à tous les stades de la vie d'une mission : de la conception à la mise en œuvre, jusqu'à la stratégie de désengagement.

Le présent document vise à la fois à collecter les points de vue des communautés sur les missions de maintien de la paix qui ont des mandats de protection des civils et, grâce à leur expérience, à mieux comprendre dans quelle mesure les initiatives adoptées par les missions de maintien de la paix améliorent le dialogue avec les communautés et, ce faisant, la protection des civils.

Plusieurs missions ont mis des initiatives en place et fait des démarches pour interagir plus efficacement avec les communautés, en vue d'offrir une meilleure protection aux civils. Cependant, ces démarches ont été largement portées par des individus déterminés et sont spécifiques à chaque mission. Tendances plus positives, les meilleures pratiques sont de plus en plus transposées d'une mission à l'autre, mais le processus d'institutionnalisation est beaucoup trop lent. Fondamentalement, il n'y a pratiquement pas de mesures en place pour l'évaluation, et peu d'obligation de rendre des comptes.

Il n'y a pas de "formule magique" pour protéger les civils, et les méthodes doivent être adaptées au contexte national et local, mais Oxfam souligne l'importance d'institutionnaliser celles qui font leurs preuves. Pour contribuer à établir ce savoir institutionnel, cette étude a cherché les méthodes de travail qui, d'après les communautés, avaient eu le plus d'impact sur leur protection.

Le présent rapport se fonde sur des recherches de terrain et sur la vaste expérience d'Oxfam sur le terrain. Ses conclusions sont le résultat de plus de 70 entretiens au Sud Soudan et en RDC avec des représentants des autorités locales et régionales, de la société civile, des ONG locales, des policiers et des militaires, ainsi que des représentants civils et militaires des missions de maintien de la paix, de programmes humanitaires et agences de l'ONU et d'ONG internationales.<sup>10</sup>



## 2

# Protection des civils – les rudiments

## Définir la tâche

La responsabilité première de la protection des civils incombe à l'État, et les missions de maintien de la paix reçoivent presque toujours le mandat de protéger "sans préjudice" de la responsabilité de l'État.<sup>11</sup> En déployant une mission de maintien de la paix, on présume toutefois implicitement que le gouvernement soit est incapable, soit refuse de s'acquitter de cette responsabilité seul.

Dans sa définition la plus large, la protection englobe un large éventail d'activités, dont beaucoup ne relèvent pas de la compétence des missions de maintien de la paix. Pour cette raison, appréhender ce que signifie précisément apporter "une protection aux civils" sur le terrain a été un défi pour les missions de paix. Le défi est d'autant plus grand, considérant le nombre et la diversité des acteurs impliqués dans les différents aspects du travail de protection. Parmi ces acteurs, il y a ceux qui ont des mandats spécifiques, comme le Comité international de la Croix-Rouge, le Haut Commissariat pour les réfugiés et l'UNICEF, ainsi que des ONG nationales et internationales, dont les activités peuvent comprendre différentes facettes de protection.

Bien que les efforts réunis de tous ces acteurs aient un potentiel énorme pour la protection des civils, la réalité est plus compliquée. Il est très difficile pour les missions de maintien de la paix de définir leur propre rôle, et la coordination des activités liées à la protection avec un si grand nombre d'acteurs différents est une tâche énorme en soi.

*Ce que j'entends le plus souvent, c'est: "nous n'avons pas été chargés de faire ça" De quoi t'a-t-on chargé ? Rester planté là et regarder ?*

Interview d'un homme à Rumbek, Sud Soudan, juillet 2010.

Grâce au *Concept opérationnel sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, le DOMP et le Département de l'appui aux missions (DAM) ont donné aux missions une base importante pour comprendre en pratique leur mandat de protection. Conformément aux orientations, de nombreuses missions ont élaboré des stratégies de protection pour toute la mission, ou sont en train de le faire. Celles-ci comportent normalement une définition du travail de la protection des civils. Toutefois, garantir qu'elle soit lue et comprise par le personnel de la mission nécessite encore des efforts considérables à plusieurs niveaux. Dans le Sud Soudan par exemple, la mission commence tout juste à comprendre que la protection des civils ne représente pas seulement une partie de son mandat, mais une priorité.<sup>12</sup> En RDC, la plupart des employés de la mission ont compris que la protection des civils était un aspect prioritaire de leur mandat, mais certaines des personnes interrogées n'étaient pas au courant de l'orientation, au niveau de la mission, ou ignoraient en quoi elle s'appliquait à leur propre rôle.

## Réagir de façon énergique

Aujourd'hui, la majorité des missions de maintien de la paix ayant pour mandat de "protéger les civils immédiatement menacés de violences physiques" sont autorisées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, à recourir à la force non seulement en état de légitime défense, mais aussi pour accomplir cette partie de leur mandat.<sup>13</sup> Cela les différencie considérablement des autres acteurs de protection, en ce qu'ils sont "... en général la seule entité internationale chargée de jouer un rôle direct dans la protection contre la violence physique."<sup>14</sup> Ce rôle unique suscite des attentes énormes, que les missions de maintien de la paix ont été en grande partie incapables, soit de satisfaire, soit de gérer efficacement.

*Ils n'attaquent pas les ennemis du peuple. Ils font juste beaucoup de raffut et circulent en voiture. Pourquoi n'agissent-ils pas vraiment ?*

Chef de communauté,  
Kiwanja, juillet 2010

Les communautés s'attendent à ce que les missions de maintien de la paix prennent des mesures robustes pour les protéger. Quand ce n'est pas le cas, elles sont déçues. Quand ce n'est pas le cas à de nombreuses reprises, la déception tourne rapidement au ressentiment, voire à l'hostilité. Selon les termes d'un rapport de l'école d'affaires publiques de l'université d'Harvard, on oublie rarement des atrocités de masse ininterrompues. Ne pas les prévenir ou intervenir pour les faire cesser restera longtemps dans les mémoires<sup>15</sup>.

La crédibilité est essentielle, parce que la capacité d'une mission de maintien de la paix à accomplir les tâches qui lui ont été confiées - que ce soit pour avoir un effet dissuasif sur les groupes armés ou servir de médiateur au niveau politique - repose sur la perception de la force et de l'intégrité de la mission. Quand la mission perd sa crédibilité, son travail devient infiniment plus difficile.

## Importance de la volonté politique

La protection des civils est une tâche difficile dans tous les contextes, mais elle devient infiniment plus compliquée lorsque l'engagement de l'État à protéger fait défaut, ou lorsque les acteurs étatiques sont eux-mêmes les auteurs des violations contre les civils.

Le consentement des parties à la présence d'une mission de maintien de la paix à l'intérieur du conflit est un des principes fondamentaux du maintien de la paix. Pourtant, de plus en plus de missions de maintien de la paix sont confrontées à des situations où ce consentement est précaire et où les États hôtes érigent des barrières face aux acteurs extérieurs de protection. L'importance des obstacles peut varier : du retrait tacite du consentement - comme les obstacles bureaucratiques qui ont parfois presque totalement empêché la MINUAD d'agir au Darfour<sup>16</sup> - à son retrait explicite et au rétrécissement prématuré de la mission, comme dans le contexte de la récente décision du gouvernement tchadien de ne pas renouveler le mandat de la MINURCAT, et la menace similaire du gouvernement de RDC à l'égard de la MONUC.

Au Sud Soudan, où les autorités sont relativement coopérantes, l'accès de la MINUS aux zones considérées comme "sensibles" par le gouvernement a été refusé. A Abyei, en 2008, cela a eu des résultats désastreux, et les restrictions récentes pour accéder à Khorfulus, dans l'État de Jonglei, entre autres, indiquent que la situation n'a pas

beaucoup changé<sup>17</sup>. Au Darfour, la mission a été tellement contestée, qu'on a dit qu'elle opérait dans une “mentalité d'assiégé”, avec une tendance à fonctionner uniquement lorsque la Force a l'autorisation des parties (y compris du gouvernement soudanais).<sup>18</sup>

La difficulté d'assurer une protection dans un état de consentement illusoire est pire encore lorsque les forces de sécurité gouvernementales sont parmi les auteurs des plus importantes violations. Cela a été le cas dans chacune des zones de mission examinées dans cette étude, et les quatre missions peinent à trouver les moyens de résoudre ces problèmes.<sup>19</sup>

Dans plusieurs pays, soit les missions n'arrivent pas à adopter une position ferme face aux obstructions du gouvernement, soit elles limitent leurs activités par crainte de déplaire à l'État hôte. Il faut un courage indéniable pour contester ou résister à un hôte hostile. Surtout, cela exige de solides appuis politiques du Conseil de sécurité qui a mandaté la mission, ainsi que de niveaux politiques supérieurs au sein de la mission. Il faut en tout cas faire appel à ces deux conditions quand un refus de prendre position signifie d'exposer des civils au danger.

Malgré les nombreuses critiques que l'on peut formuler à l'égard des forces de sécurité des pays d'accueil, une protection efficace ne peut en aucun cas se passer d'elles. Les Casques bleus n'ont pas la capacité ou le mandat de protéger des territoires entiers. En outre, les exemples de forces de sécurité s'acquittant de leurs responsabilités avec courage et conviction sont nombreux, même s'ils sont rarement cités. L'investissement dans le renforcement des capacités et la réforme du secteur de la sécurité sont donc vitaux pour la protection à long terme des civils.

# 3

## Protection en pratique – quelques bonnes idées

Les initiatives et démarches présentées ci-dessous ont été mises en œuvre par différentes missions afin d'améliorer leurs capacités à détecter et réagir aux menaces à la protection. Elles ont été choisies parce qu'elles avaient fait l'objet de commentaires positifs, soit de la part de la communauté locale, de la mission, soit de la part d'autres acteurs humanitaires, et elles ne constituent pas une liste exhaustive.

Il faut noter que bon nombre de ces initiatives ont jusqu'ici été mises en œuvre uniquement dans un nombre limité d'endroits. Par conséquent, elles ne répondent, pour le moment, pas à la demande d'une présence accrue de protection dans les régions éloignées et isolées, formulée lors de pratiquement tous les entretiens menés dans la communauté au cours de cette étude.

*J'étais dans un véhicule avec beaucoup d'autres personnes pour aller travailler et nous avons été retenus par des pillards. Juste après, une patrouille de la MONUSCO est passée par là. Je leur ai fait signe de s'arrêter, mais ils se sont contentés de nous faire signe en retour. Que pensaient-ils que je faisais au milieu de nulle part...que je disais juste bonjour ?*

Femme d'un groupe de discussion, Kiwanja, août 2010.

### Des patrouilles qui protègent

Les patrouilles peuvent avoir un effet dissuasif sur la violence ou la criminalité, et procurer un sentiment de sécurité aux communautés. Toutefois, cela n'est possible que si les responsables d'exactions et les communautés sont convaincus que ces patrouilles savent ce qui se passe et qu'elles interviendront. Souvent, les Casques bleus ne connaissent pas le terrain et la culture des endroits où ils travaillent ; la communication avec la population est le meilleur outil à leur disposition pour rendre leur intervention efficace.

Les plaintes souvent entendues à propos des patrouilles effectuées par les missions de maintien de la paix sont qu'elles :

- Se cantonnent aux routes principales ou aux endroits sûrs, et ne font pas d'effort pour se rendre dans les endroits plus instables ;
- Ne s'arrêtent pas pour parler avec les gens pendant la patrouille ;
- Traversent trop rapidement les zones pour se rendre compte de ce qui s'y passe vraiment ;
- Sont trop lourdes, conduites par des soldats qui restent dans leur véhicule, qui les isole de leur environnement ; et
- Ne sont pas planifiées ou ciblées de façon stratégique, mais menées sur la base d'habitudes et uniquement pour satisfaire des exigences quantitatives à des fins de rapports.<sup>20</sup>

*La MINUS est venue et a dormi ici. Ils sont restés trois jours. Nous ne savons pas ce qu'ils faisaient là. Ils n'ont parlé qu'au commissaire.*

Groupe de discussion,  
État des Lacs, Sud  
Soudan, juillet 2010.

Les communautés interrogées au cours de cette recherche appréciaient les patrouilles, mais souhaitaient toutes renforcer le dialogue et la communication. On ne peut pas avoir ces discussions seulement avec l'autorité de la collectivité locale, le chef, ou un autre fonctionnaire désigné. Bien que l'on ne puisse ignorer le protocole, ces personnes peuvent ne pas représenter valablement les préoccupations de tous les membres de la communauté, ni partager les informations avec tous ses membres. Même si lors d'une patrouille, il est impossible de parler à chaque personne sur la route, le personnel des missions devrait redoubler d'efforts pour parler avec les membres de la communauté et avoir des rencontres formelles avec les femmes. Ces réunions peuvent aussi aider à identifier les besoins d'interventions ciblées de patrouilles telles que pour le bois de chauffage, la récolte, ou pour le marché.

En RDC, par exemple, la MONUSCO effectue actuellement des patrouilles toutes les semaines sur la route de Pinga au marché de Kashuga au Nord-Kivu. Les attaques sur cette route avaient gravement restreint l'accès aux marchés, et les patrouilles permettent à des centaines de personnes de se déplacer plus en sécurité sur le chemin aller et retour.<sup>21</sup> De même, les patrouilles des Casques bleus au Darfour ont permis à des centaines de femmes menacées d'attaque de ramasser du bois de chauffage plus en sécurité.

Ces patrouilles au Darfour n'ont cependant pas toujours été populaires. Il y avait souvent des malentendus entre les femmes ramassant du bois et les soldats de maintien de la paix qui les escortaient. Les femmes étaient parfois exposées lorsque les Casques bleus ne se présentaient pas, partaient tôt, ou ne donnaient pas d'indications sur ce qu'il fallait faire en cas d'attaque. Pour résoudre les problèmes, un processus portant sur l'élaboration de consignes permanentes destinées aux patrouilles a été mis en place, en concertation avec la communauté et les organisations travaillant dans la communauté ; des dispositifs de communication officielle entre les soldats de maintien de la paix et les femmes (programmés de façon ponctuelle et systématique) et des mécanismes de consultation avec d'autres acteurs opérant dans cet environnement, comme les ONG travaillant dans les camps de déplacés.<sup>22</sup> Malheureusement, ces consignes n'ont pas été adoptées partout et, en raison du renouvellement fréquent de personnel et d'une mémoire institutionnelle médiocre, les nouvelles unités n'étaient pas au courant de l'initiative.

Enfin, les communautés, que ce soit en RDC ou au Sud Soudan, ont exprimé surtout leur appréciation des patrouilles mixtes entre les missions de maintien de la paix et les forces nationales.<sup>23</sup> Ces patrouilles permettent aux soldats de maintien de la paix de renforcer les capacités des forces nationales tout en limitant les actes de violence, et les forces nationales ont souvent une plus grande mobilité et une meilleure compréhension de l'environnement.<sup>24</sup> En les réalisant, les missions de maintien de la paix doivent toutefois être attentives à consulter la population. La participation des forces nationales à des patrouilles pour la collecte du bois de chauffage au Darfour, par exemple, a été très controversée, car elles étaient redoutées par les femmes qu'elles escortaient.

## Recommandations

- Les communautés devraient être consultées pour garantir que les patrouilles ciblent les régions où les personnes sont le plus exposées et où la patrouille peut faciliter ou stimuler une plus grande liberté de mouvement et d'accès pour les communautés.
- Les procédures sur la manière dont ces patrouilles seront effectuées devraient être approuvées par les communautés, et il faut expliquer ce que les participants peuvent en espérer.
- Les patrouilles devraient toujours être accompagnées d'au moins un assistant linguistique car la communication avec la communauté devrait être prioritaire. En outre, il faudrait si possible avoir des réunions séparées et formelles avec les femmes.
- Dans la mesure du possible et selon les besoins, les patrouilles devraient être effectuées conjointement avec les forces de sécurité nationales.

## Comprendre les préoccupations locales grâce aux interprètes de liaison communautaires

Les interprètes de liaison communautaires (ILC) ont pour la première fois été déployés en RDC par la MONUC en avril 2009. La raison de ce déploiement était de tenter de réaliser le mandat de protection des civils de la MONUC, d'étendre le champ d'action des équipes mixtes de protection et d'assurer la continuité de leur travail en facilitant l'interaction et l'établissement de la confiance entre les militaires de la MONUC et les communautés locales et de mesurer l'impact des activités de protection de la MONUC<sup>25</sup>. Il s'agit là de très grandes attentes pour un poste dont la responsabilité première est formulée comme suit : "servir d'interprète pour le Commandant de la base d'opérations de la compagnie"<sup>26</sup>.

En RDC, les ILC sont congolais. Ils sont placés sous l'autorité directe du secteur affaires civiles de la MONUSCO, mais sont généralement avec les militaires sur le terrain. Malheureusement, il y a très peu de femmes ILC, seulement deux au Nord Kivu par exemple, et aucune n'est basée de façon permanente sur le terrain.<sup>27</sup>

Les militaires dans les deux bases de maintien de la paix auxquelles nous avons rendu visite étaient très enthousiastes par rapport aux ILC, indiquant qu'ils étaient le "pilier de la communication" et leur donnaient le "pouls de la communauté"<sup>28</sup>. Certains contingents ont cependant été moins accueillants, et lorsque cela a été le cas, la capacité des ILC à influencer le cours des choses a été fortement réduite.<sup>29</sup>

Dans les communautés visitées, les dirigeants ne connaissaient pas le titre des ILC, mais les connaissaient souvent par leur nom. Tant les communautés d'accueil que les personnes déplacées, pour autant qu'il y ait eu un site distinct, ont déclaré avoir souvent vu les ILC et rapporté qu'ils avaient des échanges réguliers avec les dirigeants communautaires. Selon eux, la présence des ILC avait fortement influencé leur capacité à communiquer avec la mission. Lorsqu'on leur a demandé en quoi, ils ont expliqué qu'il s'agissait avant tout d'une question de langue, mais aussi de connaissance et de compréhension du contexte.

Le rôle des ILC est subtil, et son efficacité repose presque entièrement sur leur capacité à se faire accepter à la fois par les militaires et la communauté. Les ILC et le personnel militaire sont capables d'identifier quelques éléments clés qui peuvent rendre leur relation satisfaisante. L'un d'eux est la formation préalable des militaires à la protection des civils, ainsi que des conseils précis pour s'assurer qu'ils comprennent le rôle des ILC et la façon dont ils complètent et orientent leurs propres activités. Parce que l'ILC est souvent perçu comme étant extérieur au contingent militaire, les membres de l'unité compteront sur le commandant pour donner l'exemple sur la façon dont ils doivent être impliqués dans la vie de la base et les activités du contingent. Une validation précoce et publique de leur rôle peut faire une différence énorme.

Il y a aussi la pression de la communauté, comme à Kiwanja, où un ILC a indiqué que la communauté l'avait "testé" au départ, en demandant des excuses publiques de la part de la mission pour ne pas être intervenue dans le massacre de 2008.<sup>30</sup> Il a fait passer le message, mais les excuses ne sont pas venues.<sup>31</sup> Il est malaisé de savoir si cela a eu un effet sur sa crédibilité, mais il semble que si les messages relayés par les ILC sont régulièrement ignorés, ceux-ci perdront inévitablement la confiance de la communauté, et tout effet positif pouvant en résulter.

Enfin, les ILC ne sont pas en contact avec toute la communauté. Même si on leur fournit le transport et qu'ils peuvent accompagner les patrouilles, il a été signalé sur les deux sites que la logistique freine parfois leurs mouvements. Les ILC semblaient s'entretenir surtout avec les dirigeants communautaires, plutôt qu'avec la collectivité dans son ensemble. Ce fait conjugué au manque d'ILC féminins signifie que beaucoup de points de vue ne sont toujours pas entendus.

La perception tant par la mission que par la communauté sur les sites visités, est que les ILC ont été une innovation positive, en facilitant la communication linguistique et culturelle. Mais ont-ils un impact positif sur la protection ?

Dans la mesure où une meilleure compréhension du contexte est une amélioration, les ILC constituent sans aucun doute un atout. Leur utilité est double : premièrement, ils assurent un lien direct entre les militaires et la communauté, qui permet de partager les informations et établit la confiance. Deuxièmement, ils fournissent au ministère des Affaires civiles des rapports détaillés, qui peuvent figurer dans son analyse de la protection. Toutefois, le caractère relativement isolé de la position et le nombre limité d'ILC signifient qu'il y a un contrôle considérable sur l'information transférée et un abus de pouvoir potentiel.

La réaction positive de la communauté et du contingent militaire à la présence des ILC confirme qu'il faut une présence de personnel civil dans des bases de maintien de la paix. Alors que les ILC sont un atout pour faciliter un dialogue suivi, dans une crise, leur capacité à influencer le processus décisionnel serait sensiblement freinée par leur manque de responsabilités. Les ILC peuvent donc être une adjonction bienvenue, mais ils ne peuvent pas se substituer à une représentation civile plus expérimentée au niveau du terrain.

## Recommandations

- Un nombre suffisant d'ILC devrait être déployé dans toutes les régions où il y a des bases de missions de maintien de la paix. Le nombre devrait être déterminé sur la base d'une évaluation de la taille de la population, du nombre de communautés différentes (par exemple, la présence de sites séparés de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, de différentes ethnies, etc.) et des contraintes de transport pour atteindre les endroits reculés. Des ILC féminins devraient être déployés sur le terrain, en nombre suffisant pour assurer une présence à la fois dans les bases et dans les visites sur le terrain et les patrouilles.
- Le rôle et les attentes par rapport aux ILC devraient être clairs. Idéalement, ils ne devraient être considérés ni comme des remplaçants à du personnel civil plus expérimenté au niveau du terrain, ni être relégués à un rôle d'assistants de services linguistiques.
- Les missions devraient fournir des conseils concrets aux contingents militaires sur la façon dont il faut intégrer les ILC dans leur contingent. Des entretiens avec le personnel militaire et les ILC peuvent aider à fournir les "meilleures pratiques", et les commandants devraient être encouragés à donner l'exemple à leurs unités.
- Les ILC devraient être activement et continuellement supervisés pour s'assurer qu'ils sont en contact avec la plus grande portion de la communauté et aussi efficacement que possible.
- Il faudrait mettre en place des méthodes pour réduire les risques d'abus de pouvoir. La triangulation et le recoupement d'informations – qui s'effectuent déjà, d'après le personnel du ministère des Affaires civiles – devraient être systématisés.

## Appeler à l'aide – les lignes d'assistance d'urgence

Les lignes d'assistance d'urgence - connues sous le nom de centres de surveillance en RDC - sont une innovation relativement récente. En RDC, elles ont été testées à Kiwanja au Nord Kivu en 2009 et auraient depuis, été reprises ailleurs dans les Kivus.

Des lignes d'appels d'urgence ont également été mises en place au Tchad, sous les auspices du Détachement Intégré de Sécurité (DIS),<sup>32</sup> avec l'appui de la MINURCAT.<sup>33</sup> A présent que la MINURCAT réduit ses effectifs, des mesures sont prises pour maintenir le DIS.<sup>34</sup>

En RDC, elles sont accessibles 24 heures/24 et sept jours par semaine. Le téléphone se connecte directement à la base de maintien de la paix, et bénéficie du soutien d'une équipe d'intervention rapide en attente d'expédition immédiate.<sup>35</sup> Le numéro est largement diffusé, et n'importe qui peut l'appeler. Le service est gratuit, puisque les appelants peuvent "émettre un signal"<sup>36</sup> vers le numéro et l'appel sera retourné.

En RDC, les communautés où cet outil a été mis en place le perçoivent généralement de façon positive, même si les commentaires à propos de son efficacité varient. La population locale a déclaré pouvoir généralement joindre quelqu'un, même si le téléphone restait parfois



sans réponse pendant de longues périodes et que la langue posait parfois un problème. Les appelants ont déclaré que la mission répondait, quoique parfois pas assez vite. Ils avaient l'impression que l'on répondait aux appels plus rapidement la nuit que le jour, peut-être parce que la base de maintien de la paix est, en général, moins occupée la nuit.

Il y a plusieurs failles dans la stratégie de diffusion du numéro. Les soldats de maintien de la paix ont expliqué qu'il est fourni aux dirigeants communautaires afin qu'ils le diffusent à leur tour plus largement. Toutefois, les dirigeants semblent se le réserver ou décourager les membres de la communauté d'appeler, parce qu'ils préfèrent que les membres de la communauté fassent rapport en premier lieu à la hiérarchie locale. Dans les groupes de discussion, les femmes se plaignent du fait que le numéro a été donné seulement à des associations ou des dirigeants de groupes ou communautés, et pensent qu'il devrait être diffusé plus largement.

Le chargé de l'information à la base de Kiwanja a écarté ces préoccupations, indiquant que "tout le monde avait le numéro", mais les discussions avec la communauté ont indiqué qu'il fallait le diffuser régulièrement. Les représentants des communautés ont fait remarquer que les téléphones étaient souvent volés, par exemple, ou que de nouveaux étaient achetés. Des hommes participant à un groupe de discussion ont déclaré qu'ils avaient retiré le numéro de leur téléphone, croyant qu'il avait appartenu à une personne qui était partie depuis.

Les permanences téléphoniques d'urgence ne sont pas un outil parfait. Si le réseau est en panne, le système est inutilisable et certains réseaux limitent les appels aux utilisateurs du même réseau. Les membres de la communauté ont fait remarquer qu'il fallait avoir un téléphone et du crédit afin de passer un appel, ce qui est un frein particulier pour les femmes. Ils ont ajouté que, souvent, dans un incident de sécurité, la première chose qui est pillée est le téléphone. Enfin, il n'y a pas de couverture réseau en de nombreux endroits dans des pays comme la RDC, le Sud Soudan et le Tchad, où les préoccupations de sécurité sont les plus importantes.<sup>37</sup>

La dernière crainte qui a été soulevée, a été la confidentialité des informations reçues. Le centre de surveillance est situé dans une pièce qui est apparemment facilement accessible à tout moment, pour faciliter l'accès des assistants des services linguistiques. Cela implique que toute information entrée dans le journal de bord peut être lue par n'importe quelle personne présente sur la base. Cela pourrait être un grave problème si des renseignements de nature délicate - tels que l'identité des victimes de violence sexuelle - sont inscrits dans le livre.

Les systèmes de surveillance de ce type sont une mesure positive pour rendre la mission plus accessible et plus prompte à réagir aux situations d'urgence. Cependant, en raison des contraintes très importantes dans le cadre duquel les missions travaillent, on ne peut compter uniquement sur ces permanences téléphoniques comme système d'alerte. Il est également essentiel que l'on ne pense pas qu'elles puissent remplacer un système d'alerte rapide plus complet ou l'analyse de contexte.

## Recommandations

- Il faudrait établir des lignes d'assistance téléphoniques d'urgence dans les bases de maintien de la paix pour permettre aux civils et aux autorités locales de contacter la mission rapidement.
- Il faut une stratégie de communication solide pour diffuser le numéro de téléphone et expliquer le système. Des stratégies spécifiques doivent être utilisées pour entrer en contact avec l'ensemble de la communauté, et les femmes en particulier.
- Des systèmes de traitement des informations confidentielles devraient être mis en place, pour veiller à ce que les appelants soient protégés contre toute mesure de rétorsion possible.
- Il faudrait baser l'extension du système sur une analyse du risque, et accorder la plus haute priorité aux endroits les plus vulnérables. Comme ces régions sont également les plus difficiles d'accès, des scénarios d'intervention devraient être établis avant de mettre le système à la disposition de la communauté.
- Il faudrait analyser les systèmes similaires établis dans différents pays afin d'identifier les meilleures pratiques, pour s'assurer que les permanences téléphoniques d'urgence sont efficaces, et pour contribuer à leur institutionnalisation à travers les missions de maintien de la paix.

## Encourager la participation à la protection des civils à l'échelle de la mission – Établissement d'équipes mixtes de protection des civils

En février 2009, des équipes mixtes de protection des civils ont été établies en RDC, et seraient également installées par la MINUS au Sud Soudan. Ces équipes se composent de contingents militaires et de personnel de diverses composantes civiles, et sont généralement déployées pour résoudre des problèmes spécifiques. La durée du déploiement varie généralement de quelques jours à une semaine.

Les équipes mixtes de protection des civils sont briefées par le Commandant de la base d'opérations de la compagnie, dans la zone d'opérations duquel elles ont été déployées. Au retour, elles font un compte rendu au Commandant, donnent une analyse de la région visitée et transmettent des informations pour un suivi ultérieur (la mise en place de patrouilles, par exemple). Tous les membres de l'équipe produisent ensemble un rapport, s'accompagnant de recommandations.

Le personnel civil et le personnel militaire parlent en termes positifs des équipes mixtes de protection, car elles offrent aux sections civiles un meilleur accès au terrain et leur permettent de comprendre plus en profondeur les problèmes des zones visitées. Un atout particulier de ces équipes est qu'en raison de la présence plus régulière d'effectifs internationaux ou d'ILC féminins, elles font partie des très rares dispositifs qui améliorent l'accès aux femmes de la communauté.

Pour que les équipes mixtes de protection soient réellement efficaces, leurs rapports doivent toutefois faire l'objet d'un suivi adéquat. Des membres du « cluster » protection se sont plaints du fait que les recommandations et conclusions utiles pour leur travail n'étaient souvent pas partagées. En outre, il n'était pas certain qu'il y eût un suivi systématique au sein de la mission pour veiller à la matérialisation des recommandations.

### Recommandations

- L'accès du personnel civil aux communautés sur le terrain doit être amélioré, soit via les équipes mixtes de protection, soit via d'autres initiatives.
- Il faut partager les conclusions et mettre en place des méthodes pour garantir le suivi et la concrétisation des recommandations.

### Maintien de l'ordre –la clé pour une sécurité à long terme des civils

Souvent négligée dans les débats des opérations internationales de maintien de la paix, la police peut être capitale pour fournir une meilleure protection des civils. Son atout particulier est que les policiers sont normalement formés pour interagir avec les civils, à la différence des militaires. En outre, à plus long terme, la police devrait être un atout majeur pour les communautés. Le développement des capacités de la police nationale est donc crucial.

Au Tchad, la MINURCAT a soutenu le DIS, un corps chargé d'assurer la sécurité dans les zones où sont concentrés des réfugiés et personnes déplacées et des acteurs humanitaires. Bien que des questions réelles et légitimes se posent quant à la performance du DIS, la communauté qu'il sert apprécie généralement sa présence et a indiqué qu'elle avait débouché sur une meilleure sécurité.<sup>38</sup> Cette initiative a également eu l'avantage de renforcer les capacités nationales et la présence des femmes dans le DIS en particulier, et dans la force de police en général.<sup>39</sup> Comme les effectifs de la force de la MINURCAT diminuent, le gouvernement du Tchad et l'ONU font des efforts pour maintenir le DIS dans l'Est du Tchad.<sup>40</sup>

Au Sud Soudan, les policiers civils de la MINUS sont associés à une série d'initiatives, même si beaucoup ont été lentes à produire des résultats. Travaillant en collaboration avec plusieurs autres agences et autres programmes des Nations Unies, ils ont contribué à établir des unités spéciales de protection dans les postes de police, pour aider les femmes, enfants et autres groupes vulnérables. Ils ont également lancé des comités de relations police-communautés dans environ 25 communautés, qui offrent à la police et aux communautés un espace pour discuter de leurs préoccupations.<sup>41</sup> Une autre initiative positive a été la mise en place d'un système de communications pour la police au Sud Soudan, comprenant à la fois le don de matériel et la formation des policiers à leur utilisation.<sup>42</sup>

### Recommandations

- Garantir la présence d'une force de police responsable et efficace doit être une priorité quand on met au point une stratégie de protection durable des civils.
- Les policiers civils ont la capacité de contribuer à créer un trait d'union supplémentaire entre la culture militaire et civile. Ils devraient être déployés plus régulièrement, conjointement avec les contingents militaires.

## Tenter de s'attaquer à l'impunité – Équipes mixtes d'enquête et de vérification

En RDC, des équipes mixtes d'enquête et de vérification composées de membres du personnel chargé des droits de l'homme à la MONUSCO et de membres des Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) enquêtent et assurent le suivi des actes de violence qui auraient été perpétrés par des FARDC sur les civils. Bien que son champ d'action et son aide financière soient très limités, cette initiative de collaboration a été saluée par les acteurs nationaux et internationaux comme étant importante pour aider à réprimer les exactions. Au moment d'écrire ce rapport, les équipes mixtes de vérification étaient cependant suspendues depuis plusieurs mois, tandis que l'on évaluait la méthode. Le manque de fonds pour des indemnités journalières et autres menues dépenses des participants a également réduit la fréquence des missions sur le terrain. D'après un soldat des FARDC engagé dans ce processus, "C'est une honte - les gens commençaient à avoir peur".<sup>43</sup>

### *Recommandations*

- L'appui à des mécanismes efficaces de responsabilisation doit faire partie de toute stratégie de protection des civils.
- Le pilotage efficace des nouvelles initiatives nécessite l'attribution de ressources adéquates. Il faut donc investir assez dès le départ dans ces mesures pour leur donner les meilleures chances possibles de réussite.

# 4

## Une performance d'ensemble

### Travailler ensemble pour protéger les civils

Comme un film à grand spectacle, une mission de maintien de la paix nécessite une distribution de milliers d'acteurs et, de la même façon, ils doivent fonctionner comme un ensemble afin d'atteindre les résultats souhaités. Cela signifie que les rôles doivent être distribués aux bons acteurs. Ils doivent ensuite apprendre leurs rôles, recevoir les bonnes instructions tout au long de l'interprétation et agir de concert avec le reste de la "distribution".

Malheureusement, aucun de ces éléments ne fonctionne aussi bien qu'il le devrait. Les outils présentés ci-dessus sont en partie efficaces justement parce qu'ils traitent de certains des problèmes de manque de communication. Les équipes mixtes de protection civile, par exemple, réunissent des civils et des militaires et, en les obligeant à faire des évaluations et des recommandations communes, elles garantissent que les uns informent les autres.

En RDC, où il n'y a souvent pas de présence civile dans les bases sur le terrain, il faut des ILC, non seulement parce que les militaires n'ont pas les compétences linguistiques, mais parce qu'en règle générale, les militaires ne sont pas formés pour interagir avec les communautés. Il y a un fossé culturel fondamental qui doit être comblé, non seulement entre la communauté d'accueil et les soldats de maintien de la paix, sur la base de la nationalité, mais entre les cultures militaires et civiles. Comme mentionné ci-dessus, les policiers civils peuvent contribuer à jeter un pont supplémentaire, mais beaucoup trop souvent, ils sont sous-utilisés comme acteurs de protection.

Malheureusement, ce fossé existe au sein de la mission aussi. En dehors des dirigeants de la mission, les principaux acteurs impliqués dans les activités de protection des civils sont les militaires, les policiers, et les principales composantes civiles.<sup>44</sup> Bien qu'ils travaillent sur les mêmes questions et dans les mêmes régions, souvent, il n'est pas certain qu'ils travaillent vraiment ensemble. En effet, parfois ils n'imaginent même pas faire partie d'une mission mixte. Ceci a été illustré notamment par le commentaire d'un soldat disant que les ILC étaient simplement "logés" à la base, mais qu'ils n'en faisaient pas vraiment partie, ou par le refus d'un bataillon d'assumer la responsabilité publique de l'héritage des massacres de Kiwanja parce qu'on attribuait à leurs prédécesseurs l'échec de la protection de la communauté.

Les missions font des efforts pour résoudre certains de ces problèmes. Dans le Sud Soudan, des centres d'opérations mixtes et régionaux réunissent les responsables des principales composantes de la mission afin d'encourager le partage d'informations. La Cellule d'alerte et d'in-

tervention rapides de la MONUSCO répond à un objectif semblable. Toutefois, malgré des débuts louables, ces initiatives ne vont pas assez loin. Plus important encore, elles ne garantissent pas que les différentes composantes travaillent en équipe sur le terrain.

Sur un site d'équipe de la MINUS au Sud Soudan, par exemple, plusieurs membres du personnel des unités civiles ont été incapables d'identifier, soit par le rôle, soit par le nom, le personnel militaire et policier occupant un poste clé. Interrogé à propos de la personne qu'il informerait si on l'alerte d'un risque imminent pour la sécurité, un membre du personnel civil a immédiatement répondu "le gouverneur"<sup>45</sup>, et semblait sceptique quand on lui a suggéré d'également informer les militaires de la MINUS implantés dans un bureau à un jet de pierre de là.

Une mauvaise compréhension de la façon dont les diverses composantes sont censées travailler ensemble peut engendrer de telles situations, qui peuvent également se produire lorsque le personnel civil sur le terrain n'a pas la séniorité suffisante pour être certain d'être entendu par le contingent militaire. Au Sud Soudan, la MINUS tente de se saisir du problème, en préparation au référendum, en déployant du personnel civil chevronné dans la capitale de chaque État. Lors d'une crise, quand le temps compte, de tels déploiements pourraient être en mesure de sauver des vies.

## Dialoguer avec les communautés

Peu importe la dimension de la force, les soldats de la paix ne seront jamais en mesure de protéger tous les civils, partout dans leur zone d'opérations. Dialoguer avec la communauté peut néanmoins contribuer à améliorer les interventions, gérer les attentes et asseoir la confiance.

*Un quartier était particulièrement dangereux. Les jeunes sont venus demander de l'aide, et nous leur avons dit de parler à la MONUSCO, ce qu'ils ont fait. La MONUSCO a déployé des patrouilles dans le quartier.*

Prêtre de paroisse, Nord Kivu, août 2010.

Le dialogue avec les communautés devrait être noué à la première occasion possible et se maintenir tout au long de la mission. Ce dialogue offre des possibilités de recueillir des informations aidant les Casques bleus à comprendre l'environnement et à cibler les interventions. Il donne l'occasion à la mission d'expliquer ses priorités et ses contraintes, et d'aider à gérer les attentes souvent extrêmement élevées qu'ont les communautés par rapport à ce que la mission peut accomplir. Il est également vital de veiller à ce que les missions de maintien de la paix ne compromettent pas les initiatives déjà prises par le gouvernement ou les communautés locales pour renforcer leur sécurité. La perception de leur propre sécurité des communautés est l'une des meilleures mesures de l'efficacité des stratégies de protection.<sup>46</sup>

*Nous avons invité (la MONUSCO) à assister à la célébration de la Journée Internationale des Droits de l'Homme, mais ils ont dit "On n'est pas là pour le bonheur des congolais"*

Interview, Nord Kivu, Août 2010.

*Personne ne sait vraiment ce qu'ils font, donc personne ne sait ce qu'il y a à perdre s'ils devaient partir.*

Groupe de discussion d'hommes, Kiwanja, août 2010.

Lors de pratiquement chaque entretien effectué au cours de la recherche pour le présent document, les communautés demandaient davantage d'informations et de communication avec la mission concernée. Cependant, la qualité de cette communication et le suivi ultérieur sont cruciaux.

Les communautés se sont plaintes, par exemple, d'être régulièrement interrogées sur les menaces de sécurité, sans constater aucun changement. Les organisations humanitaires se plaignent d'être en situation difficile lorsque le personnel de maintien de la paix promet des interventions qui ne peuvent avoir lieu. Il y a d'innombrables exemples de personnel de maintien de la paix ayant heurté et s'étant aliéné des représentants des communautés par des commentaires maladroits. Alors que des réunions communautaires comme les "urafiki"<sup>47</sup> initiées en RDC, par exemple, ont été très appréciées par certains pour améliorer la communication, dans d'autres communautés, elles auraient renforcé la méfiance entre la communauté et la mission.

Le dialogue avec les communautés est un outil essentiel pour les missions de maintien de la paix. Toutefois, les missions doivent veiller à ce que ce dialogue soit noué avec des objectifs clairs, à ce que les collectivités comprennent comment l'information est utilisée, et à ce que le personnel de maintien de la paix ait les compétences nécessaires pour accomplir sa tâche.

### *La lutte pour combler les barrières de langue*

Il faut engager suffisamment d'assistants ayant des compétences linguistiques vérifiées pour que le personnel des missions de maintien de la paix puisse communiquer. Au Nord comme au Sud-Kivu en RDC, le personnel international bilingue a déclaré que même dans les grandes réunions qui ont lieu dans la capitale régionale, l'interprétation était parfois si médiocre que la signification était en réalité inversée.<sup>48</sup>

En outre, les assistants des services linguistiques doivent être formés à leurs fonctions, et les Casques bleus doivent être entraînés à travailler avec eux. Des assistants linguistiques non formés ont tendance à paraphraser les questions ou à reformuler les questions et réponses d'une manière qui peut changer fondamentalement la nature de l'information communiquée. Prendre le temps de prodiguer une formation peut améliorer leur compréhension du contexte local et éviter des problèmes de communication potentiellement dangereux.

### *Partager l'information avec la communauté*

La plupart des mécanismes qui ont été identifiés ou mis en place par les missions de maintien de la paix visent à tirer des informations de la communauté à des fins d'analyse ou de rapports. Relativement peu d'attention a toutefois été accordée à l'effort tout aussi important de propager l'information dans la communauté.

Pratiquement chaque mission a une station de radio nationale qui diffuse des informations à travers le pays, et celles-ci sont très appréciées. Les groupes de discussion au Sud Soudan ont signalé que, même s'ils ne savaient pas grand-chose au sujet de la mission, les informations dont ils disposaient leur étaient parvenues par la radio ;

en RDC, d'après le dernier rapport du Secrétaire général sur la MONUSCO, "Radio Okapi continue d'enregistrer des taux d'écoute et de crédibilité plus élevés que ceux de n'importe quel autre réseau de radiodiffusion présent à l'échelle nationale en RDC"<sup>49</sup>. Cependant, toutes les communautés ne peuvent capter la radio et, comme le rapport le reconnaît, l'établissement et le maintien d'une communication efficace avec la population et les autorités congolaises restent un défi de taille<sup>50</sup>.

La communication n'est pas simplement un exercice de relations publiques : quand les Casques bleus sont chargés de protéger les civils, la diffusion de l'information peut être vitale pour la sécurité de ces derniers<sup>51</sup>. Elle est également essentielle pour que les attentes des communautés ne dépassent pas la capacité de la mission, ce qui pourrait nuire à la crédibilité de cette dernière. Il est donc capital que les missions de maintien de la paix développent des stratégies pour améliorer leurs relations avec les communautés locales.

Les liaisons civilo-militaires et les officiers de presse peuvent être appelés à assumer certaines de ces tâches, mais trop souvent, ils ne sont pas formés à ce travail. D'autres interprètent le rôle des relations communautaires comme étant avant tout la gestion des projets à impact rapide (QIP) et des relations publiques.

### *Recommandations*

- Des stratégies de communication doivent être développées au niveau local afin de fournir des informations de façon continue à la communauté. Parmi celles-ci : des messages sur le rôle de la mission et ses activités, des informations essentielles en matière de sécurité, la façon de fournir des informations et un retour d'informations à la mission, y compris les plaintes. Les stratégies devraient être adaptées pour tenir compte des différents canaux d'accès à l'information des hommes et des femmes.
- Il faut beaucoup plus investir dans les assistants linguistiques. Aucune troupe ne devrait jamais être envoyée, même en patrouille de routine, sans des assistants linguistiques qualifiés et formés, y compris des assistants linguistiques féminins si possible, dont la capacité à traduire valablement a été vérifiée. Le DOMP devrait prévoir des conseils destinés à ceux qui n'ont jamais travaillé avec les assistants linguistiques pour améliorer leur collaboration.

### **Qui, quoi, quand, où et comment ? Récolte et gestion de l'information**

Disposer d'information sur le contexte est le fondement de toute stratégie visant à protéger les civils contre la violence. La gestion et l'analyse de cette information constituent un sérieux défi à relever pour les missions de maintien de la paix.

La grille de définition des priorités de protection mise en place en RDC, est un bon exemple de mécanisme axé sur les résultats qui rassemble avec succès des informations provenant de sources diverses. Dans ce système, les organisations identifient ensemble les problèmes de



protection sur le terrain et précisent quelles mesures elles pensent devoir être prises - la mise en place d'une base d'opérations mobile ou de patrouilles, par exemple - et ensuite indiquent le niveau d'urgence. Ces mesures font l'objet de réunions régulières entre les composantes militaires et civiles de la mission et le responsable du « cluster » protection. Bien que cette méthode ne représente qu'un seul facteur dans la prise de décisions stratégiques sur les déploiements<sup>52</sup>, elle permet aux organisations qui travaillent directement avec les communautés de mettre en avant leur point de vue.

Des faiblesses ont néanmoins été identifiées. Un manque de cohérence dans la communication sur le terrain peut être problématique si l'information n'est pas présentée ou n'est pas mise à jour régulièrement. Il peut aussi y avoir une tendance à classer tout comme étant urgent. Plus grave, les recommandations ne sont pas toujours prises en compte ou suivies d'actes. Dans l'ensemble, cependant, le système permet davantage de soulever les problèmes au niveau du terrain. En outre, il peut aider à dépasser les tensions et la méfiance qui existent souvent entre les acteurs civils, humanitaires et militaires, en permettant un dialogue actif et permanent entre un large éventail d'acteurs de la protection et la mission de maintien de la paix.

Un manque de clarté quant à ce qui est ou non confidentiel peut également freiner l'échange d'informations sur les questions de protection, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la mission. Cet aspect a été mentionné notamment au sujet des rapports des équipes mixtes de protection, dont les recommandations ou conclusions sont partagées de manière irrégulière, d'après les membres du groupe de protection.

En outre, des chaînes de commandement parallèles et/ou mal coordonnées peuvent déboucher sur une duplication du travail, comme l'illustre le fait que les ILC et les commandants militaires envoient fréquemment des rapports séparés à leurs hiérarchies, dont le contenu est en gros identique. Enfin, la perte d'information due à la forte rotation du personnel, ainsi que la territorialité entre les sections ont également été citées comme problématiques par divers acteurs.

En conséquence, chaque partie de la mission cultive ses propres sources, comme le font les acteurs en dehors de la mission, mais l'information est rarement rassemblée. Selon les personnes interrogées, même quand c'est le cas, il y a un manque d'analyse. Dans certaines missions, la Cellule commune d'analyse de la mission est chargée de fournir ce type d'analyse. Lors d'un entretien, la cellule a cependant été décrite comme un « trou noir » dans lequel « l'information rentre et ne ressort jamais ».

### *Recommandations*

- Veiller à ce que la collecte d'informations se fasse de façon cohérente, ciblée et responsable. Les missions devraient procéder à un inventaire global des sources d'information et veiller à ce qu'il existe des canaux précis pour l'échange d'informations, accompagnés de mécanismes de rétroaction systématiques.
- Le personnel de la mission devrait être encouragé à diffuser l'information aux partenaires de protection, sauf lorsqu'il existe des raisons de sécurité impérieuses imposant de ne pas le faire.

- Il faut analyser la grille de définition des priorités de protection afin d'identifier les points forts et surmonter les points faibles, pour que le système puisse être utilisé plus efficacement dans diverses missions.

## Comprendre les besoins particuliers des femmes

En situation de conflit, les femmes sont touchées de façon différente, comme le reconnaît la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU, des résolutions ultérieures et certaines obligations internationales. Certaines recommandations spécifiques du Conseil de sécurité et d'autres organismes ont été d'étendre le rôle et la contribution des femmes à tous les niveaux des opérations de maintien de la paix, pour que celles-ci intègrent la dimension femmes-hommes et que l'ensemble du personnel de maintien de la paix soit sensibilisé aux besoins particuliers des femmes. C'est essentiel, car même si globalement les incidents de violence sont en baisse, souvent pour les femmes la situation ne s'améliore pas, voire s'aggrave<sup>53</sup>.

Dans les communautés où il y a eu des groupes de discussion avec des femmes, que ce soit au Sud Soudan ou en RDC, aucune d'elle ne se souvient avoir rencontré séparément la mission de paix pour discuter des préoccupations de sécurité. Plusieurs raisons peuvent expliquer cela<sup>54</sup>, mais aucune ne répond valablement au problème : si la mission ne dialogue pas directement avec les femmes, elle ne peut pas comprendre les menaces spécifiques auxquelles les femmes et les filles sont exposées. Cela étant, la probabilité que les femmes communiquent des informations ou sollicitent l'aide de la mission diminue considérablement.

L'adaptation des missions de maintien de la paix aux besoins des femmes varie beaucoup, mais très peu relèvent le défi de manière efficace. C'est peut-être le plus frappant en RDC où, en 2009 uniquement, quelque 15.297 cas de violences sexuelles ont été enregistrés<sup>55</sup>. La prévalence de la violence sexuelle en RDC est l'information la mieux relayée sur le pays au niveau international. Pourtant, il y a une pénurie d'assistants linguistiques et d'ILC femmes et aucune présence suivie de femmes exerçant d'autres rôles<sup>56</sup>.

Un des problèmes cruciaux sur le terrain est que les missions ne parlent pas ou ne peuvent pas parler directement avec les femmes. Cette situation s'explique en partie par le fait que le personnel de maintien de la paix s'entretient souvent seulement avec les chefs de village, et en général, les femmes ne sont pas représentées dans les comités de village, ne sont pas chefs de village ou représentantes du pouvoir local, et ne sont pas mises en avant comme des leaders communautaires dans les discussions<sup>57</sup>. Les entrevues ont démontré maintes et maintes fois que lorsque l'information circule de haut en bas, elle passe habituellement d'un homme à un autre, les femmes étant très souvent entièrement laissées pour compte<sup>58</sup>. En outre, la pénurie d'assistants linguistiques, en particulier féminins, est un obstacle particulier à la communication avec les femmes, qui ont souvent un bagage scolaire plus faible que les hommes et sont moins susceptibles de parler d'autres langues que leur langue maternelle.

Bien que des consignes précises aient été données par le Conseil de sécurité pour accroître la représentation des femmes dans les opérations de maintien de la paix et pour que l'ensemble du personnel ait une formation adéquate, c'est rarement le cas. En outre, même si une représentation accrue des femmes rend la mission plus abordable par les femmes, le simple fait d'être une femme ne fait pas d'elle une spécialiste des questions de parité entre les sexes, ni ne garantit une compréhension du contexte culturel dans lequel les femmes travaillent.

### Recommandations

- Les missions doivent veiller à accroître non seulement le nombre de femmes sur le terrain, mais aussi le niveau global de formation aux questions de genre.
- Les missions doivent veiller à dialoguer avec les femmes et à le faire séparément des hommes.
- Il faut recruter un nombre suffisant d'assistants linguistiques et d'ILC femmes pour garantir que la mission dialogue activement avec les femmes et réagisse rapidement quand les femmes contactent la mission pour obtenir de l'aide.

### L'importance de la formation et des consignes

De plus en plus, la tâche prioritaire des missions de maintien de la paix<sup>59</sup> est la protection des civils, mais dans les effectifs qui arrivent, nombreux ignorent de quoi il s'agit et comment il faut s'y prendre. Beaucoup - sinon la plupart - ne lisent jamais vraiment le mandat ni les stratégies et les documents qui décrivent les responsabilités de la mission. Pour résoudre ce problème, les missions fournissent de plus en plus d'orientations précises sur la façon de protéger les civils et le DOMP s'emploie à élaborer un cadre stratégique sur la protection des civils, assorti de lignes directrices pour que les missions préparent des stratégies de protection des civils à l'échelle de la mission.

Au Sud Soudan, le Concept de sécurité pour la protection des civils de la MINUS donne un aperçu général des obligations de la mission, ainsi que des conseils directs et spécifiques à ses composantes militaires, policières et civiles. Peut-être encore plus convaincante est la direction explicite fournie dans une série d'instructions permanentes et ordres simplifiés<sup>60</sup> sur tout, du maintien d'une capacité permanente de patrouilles mixtes à la mise à disposition d'un refuge sûr pour les civils en fuite<sup>61</sup>.

En RDC, la publication en 2009 du manuel *Protection in Practice : Practical protection handbook for peacekeepers*<sup>62</sup> a été une initiative positive. Le manuel fournit une liste claire et précise des choses "à faire" et "à ne pas faire" destinée au personnel policier et militaire à différents niveaux de la hiérarchie, sur la manière de réagir à des situations spécifiques. Il a l'avantage d'être une initiative conjointe et est donc éclairé par les contributions d'une communauté plus large. Son inconvénient, cependant, est que ses lecteurs ne sont pas tenus de considérer son contenu comme plus contraignant que des recommandations<sup>63</sup>.

Bien que cette orientation soit utile pour clarifier les attentes de la mission, elle ne peut cependant pas remplacer un pré-déploiement et une formation continue. Un aperçu de base des responsabilités de la

mission au sujet de la protection des civils, des enfants, des questions de genre et autres sujets, est fourni à l'arrivée, mais durant cette brève période, il y a une surabondance d'informations, dont une grande partie est oubliée avant même qu'elles n'aient été toutes données.

### *Recommandations*

- Il est essentiel d'investir dans la protection des civils et la sensibilisation aux questions de genre avant le déploiement, pour s'assurer que le personnel comprenne bien son rôle et soit mobilisé. Une formation pratique, basée sur un scénario devrait être proposée, au moins à tous les commandants, chefs d'unité et attachés de liaison civilo-militaire.
- Chaque mission devrait fournir à l'ensemble des membres du personnel – civil, policier et militaire – des directives explicites, de façon à ce qu'ils comprennent précisément ce que l'on attend d'eux.
- Dans la formation, il faut prévoir d'expliquer pourquoi et comment dialoguer avec les acteurs concernés – gouvernement, humanitaires et plus important, la communauté qu'ils sont venus protéger.
- La formation doit être suivie, comprendre des remises à niveau et des aperçus généraux non seulement à l'arrivée, mais pendant toute la durée des déploiements des soldats de maintien de la paix dans le pays.

### **Mesurer le succès**

Mesurer l'impact des initiatives de protection peut être exceptionnellement difficile, en grande partie parce qu'une protection efficace est idéalement préventive, et que la prévention est quasiment impossible à établir. En outre, les changements de contexte et de personnel peuvent faire en sorte qu'il soit difficile d'avoir une analyse claire au fil du temps. Toutefois, des efforts peuvent et doivent être faits pour s'assurer que les mesures de protection atteignent leurs objectifs.

Une évaluation initiale de la situation de protection dans les villages, les quartiers, voire les régions, peut aider à apprécier les changements. La MINUS aurait procédé à des évaluations dans les villages à un moment donné, mais elles n'ont pas été mises à jour ou beaucoup utilisées depuis. En outre, on a critiqué le fait que la plupart des informations recueillies concernaient les besoins humanitaires plutôt que les questions de protection.

### *Recommandations*

- Les informations relatives à la protection des civils doivent être recueillies dès les premières étapes de la mission et être régulièrement actualisées, en consultation avec les communautés. Des activités de protection doivent être élaborées et mises en œuvre pour répondre aux besoins identifiés.
- Dans la mesure du possible, il faut mettre au point des indicateurs mesurables des activités de protection et les rapports devraient y faire référence.
- Il faut évaluer l'efficacité des mécanismes de surveillance existants et les mettre en œuvre plus efficacement.

# Conclusions et recommandations

Des résolutions de plus en plus spécifiques du Conseil de sécurité des Nations Unies aux initiatives individuelles du personnel de mission sur le terrain, des efforts sont déployés à tous les niveaux pour renforcer la capacité des missions de maintien de la paix à améliorer la protection des civils. Néanmoins, il y a toujours des échecs cinglants, comme en RDC en août 2010. Chacun de ces échecs représente des centaines de vies irrémédiablement marquées par la tragédie.

Les missions de paix sont gênées dans leur travail par le manque de volonté politique, le manque de ressources et le renouvellement élevé du personnel à des niveaux divers de formation et d'expérience, pour ne citer que quelques obstacles. Il est cependant évident que des améliorations peuvent être apportées malgré ces contraintes, puisque les outils, les pratiques et innovations examinées dans le cadre de cette recherche ont tous été mis en œuvre sur le terrain, sans forcément une augmentation significative de moyens.

Pour optimiser l'effet de ces initiatives, celles-ci doivent néanmoins être évaluées, systématisées et dotées de ressources suffisantes. Cette évaluation doit examiner non seulement le nombre d'activités, mais aussi les résultats positifs apportés aux personnes qu'elles sont censées aider. Cela ne peut se faire sans un dialogue suivi et systématique avec les communautés.

## Recommandations

### Recommandations au Conseil de sécurité et aux États membres des Nations Unies

- Le Conseil de sécurité devrait être prêt à fournir un appui politique solide en temps utiles à la direction de la mission lorsqu'un État hôte rend le mandat de protection des civils de la mission difficile à remplir.
- La mesure du succès de la mission à assurer une protection efficace doit se fonder non pas sur ses activités, mais sur les résultats. Le Conseil de sécurité devrait s'attendre à ce que les rapports sur les opérations de maintien de la paix se concentrent non pas sur les outils utilisés, mais les résultats en termes d'amélioration de la protection des communautés, en utilisant des indicateurs mesurables et fondés sur les informations communiquées par les communautés elles-mêmes.
- Il faut affecter les ressources suffisantes pour soutenir les mesures de protection civile qui sont, entre autres, le déploiement de personnel ayant une ancienneté suffisante, ainsi que les ressources nécessaires pour adopter certaines des pratiques mentionnées ci-dessus et pour mettre en œuvre le mandat de protection des civils de la mission sur le terrain.

## Recommandations au Département des opérations de maintien de la paix

- La représentation civile sur le terrain est indispensable pour améliorer la protection. Il faut affecter les ressources suffisantes au recrutement, à la formation et au déploiement de civils sur le terrain.
- Davantage de mesures doivent être prises pour recruter, former et déployer des femmes sur le terrain.
- Le dialogue avec la communauté doit être amorcé dès les premières phases de la préparation du déploiement et se poursuivre tout au long de la mission.
- Le DOMP doit procéder à une évaluation des outils et des initiatives existants dans le but d'institutionnaliser les meilleures pratiques. Des consignes et formations spécifiques devraient être données au personnel des missions afin de s'assurer que les buts et objectifs de ces outils et mécanismes sont compris, de façon à ce qu'ils puissent être valablement adaptés aux contextes locaux.

## Recommandations aux missions de maintien de la paix

- Les Casques bleus doivent veiller à consulter les communautés, y compris consulter les femmes séparément, pour comprendre et mieux réagir aux menaces de protection, pour assurer que les attentes soient légitimes et pour établir la confiance avec les communautés.
- Des Casques bleus doivent être déployés dans les zones éloignées et isolées et effectuer des patrouilles flexibles, en tenant compte des informations fournies par les communautés et les acteurs humanitaires concernant les régions et les personnes le plus exposées à la violence.
- Les outils et initiatives développés et/ou mis en œuvre sur le terrain doivent avoir des objectifs clairs et prévoir des mécanismes pour en mesurer les effets, notamment par la concertation avec la communauté.
- Des moyens doivent être mis en œuvre à tous les niveaux afin d'assurer une communication satisfaisante entre les composantes civiles et militaires d'une mission de maintien de la paix. Sur le terrain, des efforts doivent être faits afin qu'au moins certains civils aient la séniorité suffisante pour que leur contribution et recommandations soient prises en compte.
- Des stratégies de communication publique doivent être élaborées au niveau local pour que les communautés soient conscientes du rôle, des activités et des limites de la mission.
- Des stratégies efficaces doivent être mises en place pour traiter des violations commises par les forces de sécurité nationales, qu'elles soient militaires ou de police.

La protection des civils constitue par nature un défi : il doit impliquer toutes les composantes de la mission, ainsi qu'un soutien aux plus hauts niveaux. Il nécessite de comprendre le contexte et les risques pour la population, ainsi que de dialoguer efficacement avec les

communautés que la mission tente de protéger. Après les récents incidents intervenus en RDC, la représentante spéciale du Secrétaire général, Wallström a déclaré : "nous pouvons et devons nous améliorer"<sup>64</sup>. Cette amélioration doit intervenir rapidement si l'on veut que le scepticisme croissant des communautés et des gouvernements ne s'accélère pas. Toutefois, l'accumulation récente des initiatives sur le terrain et les nouvelles méthodes de travail décrites dans le présent document montrent que le changement est possible, et qu'il peut se produire rapidement, lorsque la volonté existe.

# Notes

- <sup>1</sup> “DOMP/DAM (2009) “Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies”, New York : Nations Unies, p. III.
- <sup>2</sup> DPKO/OCHA (2009), ‘Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations’, New York: Nations Unies . (ci-après le rapport “OCHA/DOMP”).
- <sup>3</sup> Voir notamment, la résolution 1888 (2009), paragraphe 19, du Conseil de sécurité des Nations Unies.
- <sup>3</sup> Voir par exemple la résolution 1856, paragraphe 6, et la résolution 1925, paragraphe 11, du Conseil de Sécurité des Nations Unies : ‘Souligne que la protection des civils doit être la priorité lorsqu’il s’agit de décider de l’usage des capacités et ressources disponibles...’ S/RES/1856 (2008) et S/RES/1925 (2010).
- <sup>4</sup> Voir par exemple la résolution du Conseil de Sécurité 1894, paragraphe 26. S/RES/1894 (2009), 11 novembre 2009. Egalement SC/RES/1925 (2010), paragraphe 12(f).
- <sup>5</sup> Interviews d’Oxfam avec la MONUSCO et des ONGI, 17–18 juillet 2010, Kitchanga, Nord Kivu, RDC.
- <sup>6</sup> Le concept opérationnel du DOMP/DAM sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies (2009, paragraphe 25) recommande qu’un élément important pour déterminer si la mission atteint les objectifs articulés dans sa stratégie de protection est, entre autres, de solliciter régulièrement les réactions des communautés locales qu’elle sert.
- <sup>7</sup> Déclaration à la presse du Conseil de sécurité sur la République démocratique du Congo, SC/10016 AFR/2030, 26 août 2010. Consulté le 4 septembre 2010 à l’adresse : <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc10016.doc.htm>. Voir également le rapport du Secrétaire général de la mission de stabilisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, paragraphe 8. S/2010/512. 8 octobre 2010.
- <sup>8</sup> Parmi les quelques exemples existants : 1995 ‘Guidelines for UN Peacekeeping Operations’; le rapport du groupe d’études sur les opérations de paix (rapport Brahimi), qui est allé plus loin en redéfinissant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies , mais dont les principales recommandations doivent encore être acceptées ou mises en œuvre par les États membres représentés au Comité spécial de maintien de la paix (Comité des 34) de l’Assemblée générale des Nations Unies); le Manuel pour les opérations multidimensionnelles de maintien de la paix de 2003; et plus récemment la Doctrine fondamentale du DOMP, qui souligne les limites de maintien de la paix comme instrument de gestion de crise.
- <sup>9</sup> Pour compléter ce travail, les Nations Unies et des think-tanks ont publié des documents supplémentaires pour éclairer et compléter le processus de réforme. Les trois documents essentiels sont : “Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies” (2009), un document interne (ou document officieux) préparé par le DOMP et le DAM, qui traduit les points de vue des deux départements ([www.un.org/fr/peacekeeping/newhorizon.shtml](http://www.un.org/fr/peacekeeping/newhorizon.shtml), consulté le 8 novembre 2010); ‘Building on Brahimi: a Coalition for Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty’ (2009) par le Center on International Cooperation ([www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Pages/Public/viewdocument.aspx?id=2&docid=944](http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Pages/Public/viewdocument.aspx?id=2&docid=944), consulté le 8 novembre 2010); et le DOMP/DAM, ‘Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges’ (2009), une étude indépendante commandée à la fois par le DOMP et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) ([www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/Pages/Public/viewdocument.aspx?id=2&docid=1014](http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/Pages/Public/viewdocument.aspx?id=2&docid=1014), accessed 8 November 2010).
- <sup>10</sup> Les entretiens ont été menés dans les grands centres de Juba et Rumbek au Sud Soudan et à Goma et Bukavu en RDC. Des entretiens et groupes de discussion ont également eu lieu sur le terrain, notamment dans les communautés où Oxfam travaille directement ou a un partenaire local. Au Sud Soudan, des entretiens ont eu lieu dans deux communautés dans l’État des Lacs, Wulu et Cuiebet, et Witto au centre de l’Etat d’Equatoria. En RDC, la recherche de terrain a été menée à Kitchanga et Kiwanja au Nord-Kivu.
- <sup>11</sup> Rapport DOMP/DAM, *op.cit.* p. 45
- <sup>12</sup> Maya Mailer et Lydia Poole (2010), “Sauver la paix au Sud Soudan”, rapport conjoint d’ONG, Oxford: Oxfam International. <http://www.oxfam.org/fr/policy/sauver-la-paix-au-sud-soudan> (Consulté le 8 novembre 2010).
- <sup>13</sup> Le Chapitre VII est la partie de la Charte qui traite des menaces à la paix et la sécurité internationale. Agissant en vertu du présent chapitre, le Conseil de sécurité autorise la mission de maintien de la paix à “prendre les mesures nécessaires” ou à utiliser “tous les moyens nécessaires” pour accomplir les tâches confiées. Pour une discussion plus complète, voir “Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges”, une étude indépendante commandée par le DOMP et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA). (cité ultérieurement sous le nom “Rapport “OCHA/DOMP”), Chapitre 2.
- <sup>14</sup> Concept opérationnel DOMP/DAM sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies.
- <sup>15</sup> Mass Atrocities Response Operations: Annotated Planning Framework, Version 2.0, 1 août 2008, p.4. Carr Center for Human Rights Policy, Harvard Kennedy School of Government, et the U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute. [http://www.coa-nonprofit.org/MARO\\_APF\\_080608.pdf](http://www.coa-nonprofit.org/MARO_APF_080608.pdf) (consulté en septembre 2010).
- <sup>16</sup> Rapport DOMP/OCHA, *op.cit.* pp. 163–64. Voir également pp. 355–56.



- <sup>17</sup> Des affrontements armés ont eu lieu à Khorfulus depuis avril entre la SPLA et les forces du général Athor, décrit comme un rebelle par le gouvernement du Sud Soudan. De nombreuses violations ont été signalées dans la région depuis, principalement imputables à la SPLA. Des enquêteurs de la MINUS ont été refoulés par les forces gouvernementales, y compris avec violence à une occasion, contre des pilotes d'hélicoptère. (Entretiens d'Oxfam, Juba, juillet 2010. Voir aussi Sudan Tribune, Residents of Jonglei State's Khorfulus Call for Dialogue with Athor. 6 Juillet 2010. Consulté via le rapport de suivi médias de la MINUS, 25 septembre 2010, sur [Hhttp://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/MMR/MMR%207%20July%2010.pdf](http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/MMR/MMR%207%20July%2010.pdf))
- <sup>18</sup> Rapport OCHA/DOMP, *op.cit.* In southern Sudan as well, "coordination with GOS/GOSS and or SAF/SPLA is required by precedent *but not by the terms of the UNMIS [Status of Forces Agreement]*". (Voir MINUS, Standard Operating Procedure: Priority Emergency Response, p. 6.) En principe, cela signifie que l'autorisation n'est pas requise, mais en pratique, elle est presque toujours demandée, ce qui pose problème car il y a des conséquences politiques beaucoup plus importantes si la mission agit en dépit d'un "non" explicite que si elle ne demande jamais la permission. Au Darfour, il semble y avoir une confusion encore plus grande au sujet de l'accord sur le statut des forces, un membre de l'ONU disant qu'il ne s'agit pas d'un document légal. (Interview réalisée par Oxfam par téléphone, juillet 2010.)
- <sup>19</sup> Au Darfour, cela a récemment pris la forme d'une épreuve de force sur six habitants du Darfour accusés par le gouvernement d'inciter à la violence dans le camp de Kalma, au Sud Darfour. Il s'agit d'une position beaucoup plus ferme, et peut-être une réaction au désarmement forcé mené par les Forces armées soudanaises en 2008, lors duquel la mission a regardé les bras croisés 64 civils environ se faire tuer et 117 blesser, dont beaucoup de femmes et d'enfants. En RDC, affolée par le risque d'être effectivement complice des violations, la MONUSCO a conditionné son soutien aux FARDC (Forces armées de RDC) à une bonne conduite. Les critiques avancent que ces mesures ne sont pas efficaces. D'autres disent qu'il pourrait ne pas être correct au regard du droit international de suspendre l'aide uniquement à certaines brigades spécifiques, mais qu'elle doit s'étendre aux FARDC en général. (Voir, entre autres, Reuters, More Gunfire at Kalma Camp, aid workers barred – UN, 11 août 2010 (consulté en septembre 2010 sur [Hhttp://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N11252095.htm](http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N11252095.htm)); UNAMID Condemns Use of Excessive Force at Kalma IDP Camp in South Darfur, 26 août 2008 ; International Crisis Group, Thierry Vircoulon, After MONUC, Should MONUSCO Continue to Support Congolese Military Campaigns? 19 juillet 2010.
- <sup>20</sup> Entretiens de l'auteur au Sud Soudan, RDC, au Tchad et au Darfour. Pour de plus amples discussions sur cette question, voir en général le rapport OCHA / DOMP, chapitre 3. Lorsque l'information a émergé après les viols de masse récents en RDC, par exemple, il a été rapporté qu'une patrouille de la MONUSCO voyageait à travers les villages où les viols avaient eu lieu, mais n'en avait pas été informée. Comme l'a fait remarquer un commentateur, "le manque de communication avec la MONUSCO est une puissante illustration de la relation qu'a la force de l'ONU avec les gens sur le terrain". Voir la Conférence de presse du Représentant spécial pour la République Démocratique du Congo, 25 août 2010. Consulté le 6 septembre 2010 à l'adresse : [http://www.un.org/News/briefings/docs/2010/100825\\_Meece.doc.htm](http://www.un.org/News/briefings/docs/2010/100825_Meece.doc.htm). Également, MediaGlobal, "Neither rape nor bad communication is cultural: a critical look at MONUSCO's press conference", 3 septembre 2010. Consulté le 7 septembre 2010 à l'adresse : [http://mediaglobal.org/article/2010-09-03/ neither\\_rape\\_nor\\_bad\\_communication\\_is\\_cultural\\_a\\_critical\\_look\\_at\\_monusco\\_s\\_press\\_conference](http://mediaglobal.org/article/2010-09-03/ neither_rape_nor_bad_communication_is_cultural_a_critical_look_at_monusco_s_press_conference)
- <sup>21</sup> Entretiens d'Oxfam avec la MONUSCO et des ONGI, 17–18 juillet 2010, Kitchanga, Nord Kivu, RDC.
- <sup>22</sup> Ces processus et d'autres du même type ont été documentés ailleurs. Voir l'inventaire analytique des Nations Unies pp.22-24; Bastick, Grimm et Kunz (2007) 'Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector', DCAF, p.170.
- <sup>23</sup> Dans les enquêtes menées au sujet de la protection en RDC, les communautés ont à maintes reprises déclaré à Oxfam que les patrouilles mixtes augmentaient leur sentiment de sécurité. Au Sud Soudan, les personnes interrogées ont indiqué que les forces nationales se comportaient mieux "lorsqu'elles sont accompagnées par les Casques bleus, et la proximité de la police sur le terrain a été accueillie comme une innovation positive. (Entretiens de l'auteur, juillet 2010.)
- <sup>24</sup> Lors de nombreux entretiens, les communautés ont fait remarquer que les forces nationales étaient mieux adaptées à l'environnement que les soldats de la paix. La police nationale a un pouvoir d'arrestation, par exemple, alors que les Casques bleus ne l'ont pas. Au Sud Soudan, tant les communautés que les autorités ont commenté que la SPLA était beaucoup mieux adaptée pour affronter la menace de la LRA, car ce sont des "combattants de la brousse" expérimentés, mieux adaptés à faire face à ce type de menace. (Entretiens d'Oxfam en RDC, au Soudan, juillet et août 2010.)
- <sup>25</sup> Extrait du mandat des interprètes de liaison des équipes mixtes de protection, MINUS , avril 2009.
- <sup>26</sup> *Ibid.*
- <sup>27</sup> Sur les 21 ILC déployés au Nord-Kivu, par exemple, seulement deux sont des femmes, et elles sont toutes les deux basées à Goma. On a expliqué que c'était parce que les militaires n'étaient pas à l'aise d'avoir des femmes dans leurs bases, par crainte de se voir accusés d'exploitation et d'abus sexuels.
- <sup>28</sup> Entretien d'Oxfam, 21 août 2010.
- <sup>29</sup> Parfois, l'information fournie par les ILC au contingent est ignorée, soit parce que la position ou la personne (qui est de nationalité congolaise) irrite ou n'est pas valorisée, soit parce que l'ILC est perçu comme un espion au sein de l'armée. En outre, en raison de leurs voies hiérarchiques séparées, certains contingents militaires considèrent les ILC comme étant "extérieurs", et

- disent qu'ils sont simplement logés dans la base. C'est aussi l'illustration du fossé entre les éléments militaires et civils de la mission de maintien de la paix.
- <sup>30</sup> En novembre 2008, environ 150 hommes et garçons ont été massacrés en deux jours. Bien que la base de la MONUC se trouvait à moins d'un demi mile de là, les soldats de la paix des Nations Unies ne sont pas intervenus. Pour plus d'informations, voir notamment, Human Rights Watch *Killings in Kiwaja: The UN's Inability to Protect Civilians*, 12 décembre 2008.
- <sup>31</sup> Les participants aux groupes de discussion à Kiwanja ont déclaré qu'ils n'étaient pas encore satisfaits de la réponse des Nations Unies et qu'ils souhaitaient des excuses plus officielles.
- <sup>32</sup> Le DIS est une force composée de la police et de la gendarmerie tchadiennes, chargée d'apporter la sécurité dans les zones où sont concentrés des réfugiés et personnes déplacées, et aux acteurs humanitaires.
- <sup>33</sup> Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad. 30 juillet 2010. S/2010/409. Paragraphe 13.
- <sup>34</sup> Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad. S/2010/529, 14 octobre 2010, Paragraphe 7
- <sup>35</sup> Normalement dans les 20 minutes.
- <sup>36</sup> On parle de signal ou bip lorsque l'appelant raccroche avant que l'appel soit pris, mais quand le téléphone récepteur a enregistré le numéro entrant. Ce faisant, aucun crédit n'est utilisé, mais la personne appelée - dans ce cas, le centre de surveillance - a le numéro de téléphone de la personne qui souhaite l'atteindre.
- <sup>37</sup> Cette dernière préoccupation aurait été traitée en RDC et au Tchad en négociant avec les entreprises de télécommunications pour qu'elles étendent les réseaux aux endroits qui, sans quoi, sont inaccessibles.
- <sup>38</sup> Jesus A. Nunez Villaverde (février 2010) 'MINURCAT: Achievements, Disappointments and a Fragile Future', Institute of Studies on Conflict and Humanitarian Action, Madrid, pp.11-13.
- <sup>39</sup> D'après le dernier rapport du Secrétaire général, sur les 807 effectifs que comptait le DIS le 15 juillet 2010, nonante étaient des femmes. 250 autres femmes avaient été recrutées pour rejoindre la police nationale, avec le soutien financier de la MINURCAT sous forme de "uniformes, bottes, casquettes et ceintures", augmentant le pourcentage de femmes dans la force de 4 à 9 pour cent. Il reste à voir, cependant, le rôle que ces femmes joueront dans la force. Comme certaines personnes interrogées l'ont souligné au Sud Soudan et en RDC, les officiers de police femmes dans les forces nationales restent trop souvent dans les grands centres et / ou sont reléguées à des tâches telles que le contrôle de la circulation, où leur capacité à influencer sur le cours des choses est limitée.
- <sup>40</sup> Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, S/2010/529, 14 octobre 2010, Paragraphe 7.
- <sup>41</sup> Entretiens de l'auteur, Juba, juillet 2010. Le rapport reçu de la police des Nations Unies a indiqué que les comités comprenaient des représentants de la société civile et encourageaient activement la participation des femmes, mais d'autres ont déclaré que les comités comprenaient uniquement des policiers et des autorités locales.
- <sup>42</sup> Il s'est agi d'une initiative de l'organisation de développement allemande GTZ et de la MINUS.
- <sup>43</sup> Entretien d'Oxfam, Bukavu, 26 août 2010. Il est important de noter que dans de nombreux cas, il n'y a pas de capacité ou volonté nationale de tenter de détenir des criminels, ils sont simplement libérés. Dans ces cas, on considère de toute façon que la justice n'est pas rendue, mais il y a un risque supplémentaire que les témoins fassent l'objet de représailles. Un militant local des droits de l'homme a souligné que l'implication des FARDC dans les enquêtes augmentait cette probabilité, alors que la présence de la MONUSCO donne un faux sentiment de sécurité aux victimes et aux témoins. Il a plaidé pour une meilleure protection des victimes et des témoins.
- <sup>44</sup> Le terme "composante civile opérationnelle" désigne généralement des unités civiles au sein de la mission de maintien de la paix affectées à des activités directement liées au mandat de la mission (par opposition, par exemple, à ceux qui travaillent dans des fonctions de services comme les finances, l'administration, etc.) Il peut s'agir d'affaires civiles, de protection des enfants, des droits de l'homme, de l'État de droit, de la protection des civils (quand elle existe), et de désarmement, de démobilisation, rapatriement, réinstallation et réintégration (DDRRR) (liste non exhaustive).
- <sup>45</sup> Le gouverneur a le pouvoir civil principal dans l'administration locale et la responsabilité de la sécurité.
- <sup>46</sup> Le concept opérationnel du DOMP/DAM, op. cit., émet l'avis que "un élément important pour déterminer si la mission remplit les objectifs énoncés dans sa stratégie de protection comporte la recherche de feed-back régulier des communautés locales qu'elle dessert." Paragraphe 25. (traduction ad hoc)
- <sup>47</sup> "Urafiki" signifie "amitié" en Kiswahili.
- <sup>48</sup> Le souci n'était pas seulement la méconnaissance du français des contingents militaires, mais que beaucoup d'entre eux ne semblaient pas non plus avoir une bonne maîtrise de l'anglais, ce qui rend la communication, même avec le reste du personnel de la mission ou de protection extrêmement difficile.
- <sup>49</sup> S/2010/164, 30 mars 2010. Trente et unième rapport du Secrétaire général sur la mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, paragraphe 39.
- <sup>50</sup> Dans la "nouvelle" du 12 août 2010, la MONUSCO a annoncé la création d'un réseau pour le dialogue avec les organisations de la société civile. C'était l'aboutissement d'une campagne de sensibilisation du public au sujet de la modification du mandat de la mission, lancée en mai

2010. La campagne a ciblé environ 5.000 personnes à Kinshasa. Bien qu'il s'agissait d'une bonne initiative, aucune tentative similaire ne semble avoir été entreprise à l'Est, où la mission est la plus active. En effet, au cours de la recherche sur le terrain pour le présent document, il est apparu que des groupes de discussion et des leaders communautaires savaient que la MONUC avait changé de nom, mais pas ce qui avait motivé le changement ou ce que signifiait le nouveau nom. Site internet de la MONUSCO, "MONUSCO sets up network for dialogue with civil society organizations in Kinshasa", le 12 août 2010. Consulté le 4 septembre 2010, à l'adresse : <http://monuc.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1042&ctl=Details&mid=1096&ItemID=10029>

- <sup>51</sup> Des informations sur l'endroit où ont lieu les patrouilles ou sur les zones sécurisées peuvent empêcher les gens de se mettre inutilement en danger. Lorsque les informations sur les patrouilles qui escortent la récolte de bois de chauffage au Darfour ont été mal diffusées, par exemple, de nombreuses femmes ont continué à sortir seule.
- <sup>52</sup> Alors que la réunion au niveau du terrain est ouverte à divers acteurs, il s'agit d'une activité volontaire, qui ne prévoit pas la représentation de toutes les régions. Il n'y a aucun moyen de garantir que ceux qui fournissent des informations aient vraiment consulté la communauté, ou qu'ils aient fait des efforts pour intégrer les groupes marginalisés. En outre, selon la dynamique entre les participants, certains peuvent faire mieux entendre que d'autres "leur" problème ou domaine de préoccupation. En outre, il y a toujours un risque que les acteurs nationaux soient intimidés par le processus ou par les participants internationaux. Enfin, les zones qui sont isolées géographiquement ou difficiles d'accès en raison de l'insécurité pourraient ne pas du tout être prises en considération.
- <sup>53</sup> Une enquête sur la protection menée en 2010 par Oxfam et ses partenaires du Nord et Sud-Kivu, par exemple, a constaté que bien qu'un homme sur trois avait perçu une amélioration de sa sécurité l'année précédente, les trois quarts des femmes interrogées ont déclaré se sentir moins en sécurité qu'avant. Oxfam, (2010) "Les Femmes et les enfants d'abord", p.2.
- <sup>54</sup> Il est possible que les discussions aient fait intervenir d'autres groupes de femmes que celles consultées dans cette recherche, ou que les femmes ne savaient pas clairement qui elles rencontraient. Il est également possible que d'autres acteurs de protection (organisations locales ou des ONG, par exemple) aient communiqué l'information à la mission de maintien de la paix.
- <sup>55</sup> Rapport du Secrétaire général sur la mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo, S/2010/164, paragraphe 73.
- <sup>56</sup> Des entretiens avec un bataillon de police spécialement chargé de la protection des femmes et des enfants en RDC, par exemple, ont indiqué que la représentation des femmes au service de police civile de l'ONU avait été très inégale et que, bien que les femmes qui avaient été déployées dans le passé étaient bien intentionnées et engagées, elle n'avaient pas nécessairement de formation spécifique.
- <sup>57</sup> En RDC, par exemple, l'auteur a rencontré des chefs de village femmes. Il faut noter cependant que ce n'est pas commun, et au cours de cette recherche sur le terrain, quand il a demandé à rencontrer les représentants d'une organisation fournissant de l'aide et des soins à des victimes de violence sexuelle, les deux personnes qui ont assisté à la réunion étaient des hommes.
- <sup>58</sup> Dans les groupes de discussion au Sud Soudan, par exemple, alors que les hommes semblaient connaître le mandat de la MINUS ("Ils sont là pour surveiller la paix"), les femmes ne le connaissaient pas, déclarant qu'elles ne savaient pas pourquoi ils étaient là, qu'elles ne les avaient jamais rencontrés, et que leur seule expérience de la mission était que son personnel roulait à travers la zone sans s'arrêter. Groupes de discussion des comtés de Wulu et Cuiebet.
- <sup>59</sup> Voir notamment la résolution 1888 (2009), paragraphe 19 du Conseil de sécurité des Nations Unies.
- <sup>59</sup> Voir par exemple la résolution 1856, paragraphe 6 du Conseil de sécurité des Nations Unies et la résolution 1925 paragraphe 11 du CSNU : "Souligne que la protection des civils doit être la priorité lorsqu'il s'agit de décider de l'usage des capacités et ressources disponibles" S/RES/1856 (2008) et S/RES/1925 (2010).
- <sup>60</sup> Un 'FRAGO' est l'abréviation de "ordre fragmentaire" et se définit comme un "amendement à une partie d'une série d'ordres". <http://www.militarydictionary.com/definition/FRAGO.html>, consulté le 27 septembre 2010.
- <sup>61</sup> Alors que l'ordre partiel (FRAGO) de la MINUS donne une orientation aux militaires, il n'est cependant pas d'une grande utilité pour informer les civils sur ce qui peut leur être offert. La seule orientation s'adresse au responsable de l'information, "pour élaborer des messages clés en appui aux opérations de la MINUS quand elle gère un afflux massif de civils en fuite" et "préparer des projets de déclarations sur le succès de la MINUS à gérer un afflux massif de civils en fuite" et des déclarations de gestion des attentes" (nous soulignons), sans aucune indication sur l'identité des destinataires de ces messages, ni sur le moment ou la manière dont ils seront livrés. Voir par exemple, UNMIS/FHQ/JOC/FRAGO 081800C, 10 avril, FRAGO 002/10 à OPO 001/10 Operation Steel Icon.
- <sup>62</sup> Protection en pratique : guide pratique destiné aux soldats de la paix" (traduction ad hoc)
- <sup>63</sup> Des efforts sont également déployés pour fournir des orientations au niveau international, notamment la publication en juin 2010 d'un inventaire analytique de la pratique des opérations de maintien de la paix par les Nations Unies. Même s'il s'agit d'un document de mémoire institutionnelle louable et utile, il constitue surtout un guide de référence pour les dirigeants de missions.
- <sup>64</sup> Déclaration du Représentant spécial du secrétaire général de l'ONU pour les violences sexuelles dans les conflits à la réunion du Conseil de sécurité sur la République Démocratique du Congo, 7 septembre 2010, paragraphe 11.

© Oxfam International Novembre 2010

Ce document a été rédigé par Clea Kahn. Il fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur le développement et les questions relatives aux politiques humanitaires. Oxfam tient à remercier pour leur aide à sa production Kirsten Hagon, Francisco Yermo, Ellie Kemp, Verity Johnson et Maya Mailer, et le personnel d'Oxfam sur le terrain, en particulier Igor Hodson et Emma Fanning, pour avoir facilité la recherche de terrain. Oxfam tient également à remercier tous ceux qui ont contribué à la recherche, y compris les organisations locales et les représentants du gouvernement, ainsi que le personnel de mission et les représentants des organisations humanitaires pour leur temps, leurs précieuses informations et leurs conseils.

Cette publication est soumise au droit d'auteur, mais le texte peut être utilisé librement à des fins de plaidoyer, de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être obtenue et des frais peuvent être demandés. E-mail [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk).

Pour toute information complémentaire sur les questions soulevées dans ce document, veuillez contacter : [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous le numéro ISBN 978-1-84814-770-6 en novembre 2010.  
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

## Oxfam

Oxfam International est une confédération de 14 organisations qui travaillent ensemble dans 99 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice :

Oxfam Amérique ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)),  
Oxfam Allemagne ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)),  
Oxfam Australie ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au)),  
Oxfam-en-Belgique ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be)),  
Oxfam Canada ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca)),  
Oxfam France ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org)),  
Oxfam Grande-Bretagne ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)),  
Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk)),  
Intermon Oxfam Espagne ([www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)),  
Oxfam Irlande ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org)),  
Oxfam Mexique ([www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org)),  
Novib Oxfam Pays-Bas ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl)),  
Oxfam Nouvelle-Zélande ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz)),  
Oxfam Québec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam International, travaillent en vue d'une éventuelle affiliation complète :

Oxfam Inde ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))  
Oxfam Japon ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))  
Ucodep (Italie) ([www.unicodep.org](http://www.unicodep.org))

Veuillez écrire aux agences ci-dessus pour demander un supplément d'information, ou rendez-vous sur le site web [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org). E-mail : [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org).