

Assistants de liaison communautaire : une passerelle entre forces de maintien de la paix et populations locales

Janosch Kullenberg

Les assistants de liaison communautaire sont peut-être l'instrument le plus efficace des Nations Unies pour mobiliser la participation des communautés, et ils ont potentiellement l'occasion de jouer un rôle déterminant dans la protection des civils. Néanmoins une absence de vision globale, des réponses militaires hésitantes et la lourdeur des structures administratives viennent réduire leur efficacité.

La protection des civils est devenue un dogme central du maintien de la paix des Nations Unies (ONU). La plupart des missions de maintien de la paix ont maintenant pour mandat de soutenir les autorités de différentes manières mais nécessitent également d'agir unilatéralement si le gouvernement d'accueil ne peut pas ou ne veut pas protéger des civils menacés de violence physique. Il apparaît de plus en plus clairement que pour être en mesure de le faire, les forces de maintien de la paix nécessitent une meilleure compréhension locale et davantage de considération pour les mécanismes de protection en place.

Les forces de maintien de la paix de l'ONU¹ ont pendant longtemps éprouvé des difficultés à impliquer la participation des communautés locales à leur propre protection. Typiquement les interventions internationales se sont concentrées sur des processus politiques à l'échelle globale et à l'exécution d'échéances mandatées, comme de soutenir et permettre la signature d'accords de paix ou la tenue d'élections. En conséquence, la plupart du personnel civil des missions de maintien de la paix de l'ONU se trouve dans les capitales et les centres régionaux. Et même si le soutien de ces processus est important pour la création d'un environnement propice à la protection des civils, le véritable travail de protection des forces de maintien de la paix de l'ONU se déroule sur le terrain. Les contingents militaires de l'ONU, connus sous le nom de « Casques bleus », sont déployés dans de nombreux territoires isolés dont bien souvent ils ne parlent pas la langue locale. Des rotations rapides ne leur donnent pas suffisamment de temps pour connaître l'histoire et les éléments sociopolitiques des conflits locaux.

Cette absence de connexion a considérablement réduit l'efficacité des efforts de protection. Les communautés qui sont mises à l'écart – même de manière involontaire – par les missions de maintien de la paix tendent à percevoir ce comportement comme arrogant et

méprisant et réagissent souvent en opposant différentes formes de résistance. En outre, il peut arriver que la mission de maintien de la paix leur soit tellement étrangère que les populations locales ne comprennent absolument pas leur mandat complexe et leurs considérables restrictions pratiques. À l'inverse, elles voient d'innombrables landcruisers blanches, blindés et hélicoptères, et finissent par échafauder des attentes irréalistes qui peuvent altérer leurs perceptions de la sécurité et les mettre encore plus en danger.

Réciproquement, les soldats du maintien de la paix, sans comprendre entièrement les dynamiques locales du conflit, ont tendance à ne pas reconnaître les signes avant-coureurs et finissent par trouver difficile d'intervenir à temps. Dans les cas les plus dramatiques, cette situation a entraîné l'échec des forces de maintien de la paix qui n'ont pas réussi à éviter des flambées de violence extrême à l'égard des communautés locales. Le massacre de Kiwanja en 2008 en République Démocratique du Congo (RDC) est l'un de ces événements au cours duquel 150 civils ont été tués à moins de 1,5km de la base de l'ONU. La faillite des forces de maintien de la paix qui n'ont pas réussi à agir a déchainé des critiques extrêmement dures mais a également motivé le développement d'une innovation majeure.

Vers une meilleure liaison avec la communauté

Suite à une analyse attentive du massacre, la Section des affaires civiles de la MONUSCO (la mission de maintien de la paix de l'ONU en RDC) a convaincu l'état-major de la mission que davantage de connaissances et une meilleure compréhension de la situation locale étaient nécessaires en vue de prévenir la survenue à l'avenir d'incidents similaires. Il a été décidé, plutôt que se contenter de recruter un plus grand nombre d'interprètes, qu'une ressource capable d'assumer un rôle plus global en s'impliquant auprès des communautés locales devrait être



mise à disposition des forces de maintien de la paix. Un nouvel instrument venait d'être créé – l'Assistant de liaison communautaire (ALC).

Les ALC sont des employés nationaux qui assument le rôle d'interface entre la mission de maintien de la paix, les autorités locales et les populations. Ils sont déployés avec les forces de maintien de la paix en uniforme directement sur le terrain où ils aident les commandants à comprendre les besoins de la population locale et à planifier des interventions adéquates en réponse aux menaces auxquelles ces communautés sont confrontées. Ils gèrent également le système d'alerte précoce de la MONUSCO en établissant des réseaux de radio, en diffusant largement des numéros d'appel et en remettant des téléphones et du crédit à des contacts clés. Ce système permet aux communautés dans des endroits très isolés d'alerter la MONUSCO et par extension les forces nationales de sécurité afin de répondre à des menaces immédiates. Outre la transmission d'alertes les ALC fournissent à toutes les sections de la mission des alertes, des informations et des analyses de contexte en provenance du terrain sous forme de rapports éclair, quotidiens et hebdomadaires.

En parallèle, les ALC disséminent auprès de la population des messages émanant de la mission et contribue à gérer les attentes de la population. Leurs activités de sensibilisation et de communication réciproques ont aidé à construire un climat de confiance dans les processus politiques et dans l'implication des acteurs internationaux. Finalement, l'expertise locale des ALC et leurs réseaux au plus près du terrain font qu'ils sont idéalement placés pour organiser des visites de terrain des personnels de maintien de la paix et leur permet de déployer toute une variété d'activités pertinentes en termes de protection.

À un moment où l'on reconnaît que le fait d'accorder davantage d'attention aux stratégies de protection propres aux communautés est plus efficace et plus rentable que de fonder les interventions sur les seules perceptions et priorités d'acteurs extérieurs, les ALC sont de plus en plus souvent chargés de travailler avec les communautés en vue de développer leurs facultés d'alerte et de réponse face aux menaces. Les ALC soutiennent les communautés pour qu'elles établissent des comités de protection communautaire au sein desquels la population locale, la société civile et les autorités traditionnelles peuvent se rassembler pour discuter des menaces, atténuer des différends et élaborer des solutions. Outre renforcer les capacités de ces comités en les formant et en travaillant

étroitement avec eux, les ALC les aident également à définir leurs stratégies dans le cadre de Plans de protection communautaire. Les communautés, à travers l'élaboration de ces plans peuvent réfléchir aux menaces de protection et développer des stratégies d'atténuation qui peuvent ensuite être partagées avec les forces de maintien de la paix de manière à mieux informer leurs interventions.² L'implantation de ces comités a connu quelques problèmes de mise en route et certaines questions subsistent comme de déterminer, par exemple, si les missions de maintien de la paix sont les mieux qualifiées pour mobiliser les communautés locales ou si cette tâche pourrait être accomplie de manière plus satisfaisante à travers la coordination d'autres organisations qui travaillent déjà dans ce domaine ; toutefois, dans les limites du cadre actuel cette initiative semble être fructueuse.

Généraliser l'instrument

Au vu de l'efficacité des ALC en RDC, l'initiative a obtenu une reconnaissance plus étendue et a été récemment adoptée par trois autres missions majeures de maintien de la paix pour établir de meilleures relations avec les communautés et les impliquer dans leur propre protection. Sous la supervision des concepteurs originaux de la section des Affaires civiles de la MONUSCO, l'UNMISS (Soudan du Sud), la MINUSMA (Mali) et la MINUSCA (République centrafricaine) ont recruté des ALC et ils sont maintenant 280 déployés sur le terrain.

L'immense majorité de ces ALC sont employés par la MONUSCO. Ceci d'une part parce que les missions « plus jeunes » sont encore en train d'étendre le programme pour atteindre un minimum de deux ALC par base de maintien de la paix, ce qui nécessite parfois des négociations complexes et par toujours satisfaisantes en matière d'allocations budgétaires. Et d'autre part parce que la diversité des contextes opérationnels a obligé les missions à adapter l'instrument et à assigner des visions différentes aux ALC. L'UNMISS, par exemple, a décidé de ne pas déployer les ALC avec les Casques bleus sur les bases de maintien de la paix mais leur demande de travailler comme du personnel civil normal auprès des chefs de bureaux régionaux. Une évaluation récente a démontré que cette mesure avait dilué la caractéristique déterminante des ALC compromettant ainsi leur capacité de fonctionner en tant que coordinateurs entre civils et militaires sur le terrain.³ Toutefois, avec la reprise d'hostilités majeures en 2013 et suite à leur regain à nouveau en juillet 2016, l'UNMISS est en mode de crise et n'a donc pas été en

octobre 2016

www.fmreview.org/fr/protection-communautaire

mesure d'optimiser son recours aux ALC. De manière similaire, les conditions logistiques et de sécurité au Mali ont limité la demande en ALC.

Malgré ces différences, la comparaison entre les différents contextes signale l'existence de certaines déficiences inhérentes à l'instrument. De par la nature même de leur déploiement, les ALC vivent dans des conditions difficiles et potentiellement dangereuses et comptent souvent sur un appui limité du bureau, une mobilité restreinte et un accès intermittent au réseau téléphonique et à Internet. Ces difficultés rendent la régularité du compte-rendu, de la gestion et des rotations compliquée. De plus, les ALC doivent trouver un équilibre difficile entre différentes contradictions liées à leur double rôle d'acteur interne et externe. Ils font par exemple partie intégrante des forces de maintien de la paix mais doivent négocier leur propre sécurité auprès des autres acteurs armés, notamment en cas de retrait de la mission. De plus, les ALC doivent construire des relations étroites avec la communauté tout en évitant la partialité et les infractions à la confidentialité. Toutefois et même si ces aspects sont effectivement compliqués, les recherches suggèrent que les questions les plus pressantes ne concernent pas directement les ALC eux-mêmes mais la manière dont ils sont utilisés et le pouvoir qui leur est attribué.

Possibilités d'avenir

Il est apparu évident à travers l'examen de l'ensemble des missions que les ALC ne suffisent pas en soi à constituer une stratégie et que leur valeur ne peut pas dépasser la valeur des structures administratives et des ressources consacrées à leur soutien. La tâche qui consiste à gérer un personnel national nombreux dans des endroits isolés est colossale. La rigidité relative des règlements administratifs de l'ONU ne facilite pas le déploiement flexible des ALC en fonction des besoins du terrain. En outre, toutes les informations de types différents que les ALC fournissent doivent être analysées, référencées et actées.

Malgré ces contraintes (et dans un contexte où elles ont eu besoin de recruter exceptionnellement rapidement un grand nombre de personnels), les missions n'ont pas été dotées d'une augmentation correspondante de leurs capacités de gestion. La MONUSCO s'est adaptée relativement rapidement en affectant deux ou trois ALC et certains bénévoles internationaux de l'ONU dans chacun des bureaux régionaux à la gestion des ALC déployés sur le terrain – une pratique qui a été imitée par d'autres missions alors que ce n'était probablement pas la meilleure solution sur le long terme. Les

employés internationaux doivent passer plus de temps sur le terrain avec les ALC, par exemple en effectuant des rotations dans et à l'extérieur des bureaux terrain. De plus, le siège de l'ONU a dû créer une nouvelle catégorie de personnel à l'intention des ALC en vue de permettre davantage de flexibilité dans leur déploiement.

Bien plus, l'efficacité des ALC dépend de la volonté des contingents militaires de l'ONU de réagir face aux menaces à l'égard des civils. Si les populations ont l'impression que les forces de maintien de la paix n'interviennent pas suffisamment, leur confiance dans les ALC diminue proportionnellement. Le fait que certains pays contributeurs de troupes refusent d'entreprendre des actions décisives pour protéger les communautés rend les ALC inefficaces, et dans le pire des cas les mettent en danger, dans la mesure où les groupes armés finissent par les considérer comme des informateurs sans aucun pouvoir.

Face à cela, les missions de maintien de la paix tentent d'intégrer les rapports et les alarmes des ALC à un système de rapports et de bases de données global et intégré de manière à ce que l'analyse et le partage de l'information soient plus systématiques et que la réaction aux alertes ne dépende pas autant de l'interprétation subjective des contingents nationaux. Au lieu d'une discussion entre un ALC et son commandant respectif au niveau local ou entre différents niveaux de la hiérarchie d'un contingent militaire – ce qui dans les deux cas entraîne souvent des délais d'intervention considérables – les rapports de l'ALC viendront alimenter directement une structure de rapport et d'intervention centralisée à l'échelle de la mission toute entière. De cette manière, les alertes de l'ALC seront traitées systématiquement et en toute transparence. Ce qui augmentera la pression sur les pays contributeurs de troupes de manière à les inciter à intervenir tout en évitant des conflits personnels entre les ALC et leurs commandants respectifs.

Janosch Kullenberg janosch.kullenberg@oxon.org
 Doctorant, International Graduate School of Social Sciences de l'Université de Brême www.bigsss-bremen.de; Universitaire invité du Saltzman Institute of War and Peace Studies de l'Université Columbia www.siwps.org; et ex-Officier spécialiste des affaires civiles, MONUSCO, RDC.

1. www.un.org/en/peacekeeping

2. Voir également : MONUSCO *CLA Best Practice Review 2014* <http://bit.ly/MONUSCO-CLA-Review-2014>

3. Pour plus de détails sur la généralisation des ALC voir l'évaluation à venir par la section DPKO/DFS Policy and Best Practice, sous le titre : *Survey or Practice: Community Liaison Assistants in United Nations Peacekeeping Operations*.