

A photograph showing a UN peacekeeping vehicle, a white armored personnel carrier, driving on a dirt road. Several soldiers wearing blue helmets are visible in the vehicle. In the background, there is a large refugee camp with many white tents and a red-roofed building. The sky is blue with white clouds.

SYSTÈMES D'ALERTE PRÉCOCE ET DE RÉPONSE RAPIDE :

Quelle mise en œuvre par les opérations
de maintien de la paix de l'ONU ?

RECOGNIZE. PREVENT. PROTECT. AMEND.

Juillet 2021

T +1 202 558 6958

E comms@civiliansinconflict.org

civiliansinconflict.org

Couverture : *Le 19 août 2020, Fataki, Djugu, RDC :*

Les casques bleus Uruguayens basées à Djugu organisent des patrouilles de sécurité autour du camp de personnes déplacées à Fataki, en soutien à la police nationale congolaise.

Credit : MONUSCO/Kevin Jordan

VISION ET MISSION DE L'ORGANISATION

Center for Civilians in Conflict (CIVIC) est une organisation internationale dédiée à la protection des civils dans les conflits. La mission de CIVIC consiste à travailler avec les groupes armés et les civils afin d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions pour prévenir, atténuer et répondre aux dommages causés aux civils. Notre vision est celle d'un monde où les parties prenantes aux conflits armés reconnaissent la dignité et les droits des civils, préviennent les dommages qui leur sont causés, protègent les civils pris dans les conflits et réparent les dommages qui leur sont causés.

CIVIC a été fondé en 2003 par Marla Ruzicka, une jeune activiste et humanitaire américaine qui défendait la cause des victimes civiles de la guerre et de leurs familles en Irak et en Afghanistan. S'appuyant sur son héritage extraordinaire, CIVIC opère maintenant dans des zones de conflit au Moyen-Orient, en Afrique, et Europe et en Asie du Sud afin de promouvoir une meilleure protection pour les civils.

À CIVIC, nous croyons fermement que les parties au conflit ont la responsabilité de prévenir et de traiter les dommages causés aux civils. Pour ce faire, nous évaluons les causes des dommages causés aux civils lors d'un conflit, nous élaborons des solutions pratiques pour y remédier et nous préconisons l'adoption de nouvelles politiques et pratiques améliorant le bien-être des civils pris dans les conflits. Reconnaisant la force de la collaboration, nous développons un dialogue avec les communautés, les gouvernements, les militaires ainsi que les institutions internationales et régionales pour identifier et institutionnaliser des meilleurs niveaux de protection pour les civils pris dans les conflits.

REMERCIEMENTS

Daniel Levine-Spound, chercheur CIVIC sur le maintien de la paix en République démocratique du Congo et au Soudan du Sud, est l'auteur de ce policy brief. Ce dernier s'appuie sur des recherches documentaires et de terrain menées par Levine-Spound ainsi que d'autres membres de CIVIC, notamment : Alison Giffen, directrice du programme de maintien de la paix ; Wendy MacClinchy, experte principale ONU ; Lauren Spink, chercheuse senior globale ; Seán Smith, chercheur sur le maintien de la paix basé au Mali ; Viola Giuliano, chercheuse sur le maintien de la paix basée en République centrafricaine ; et Josh Jorgenson, expert ONU. Ce policy brief a été relu par Giffen, Spink, MacClinchy, Smith, Giuliano, Jorgenson ainsi que Federico Borello, directeur général, Béatrice Godefroy, directrice Europe, et Samuli Harju, expert ONU. Par ailleurs, plusieurs responsables et experts en maintien de la paix des Nations Unies ont également fourni de précieuses informations lors de l'écriture de ce policy brief. Elena Abbott en a assuré la révision, Marie Cornibé la traduction française, et John Rebaud et Audrey Tchakirian la conception.

CIVIC est profondément reconnaissant envers les centaines de civils et dirigeants de la société civile qui ont pris le temps d'échanger avec nous dans le cadre de nos recherches en République démocratique du Congo, au Mali, en République centrafricaine et au Soudan du Sud. Les dispositifs d'alerte précoce et de réponse rapide sont essentiels à la protection des civils, et les perspectives des civils doivent donc être au cœur de toute analyse des capacités, des ressources et des politiques nécessaires aux missions de maintien de la paix de l'ONU pour prévoir et prévenir les menaces qui pèsent sur eux.

Nous souhaitons également remercier les responsables des missions de maintien de la paix de l'ONU, les responsables du Secrétariat de l'ONU, les humanitaires et les experts en maintien de la paix qui ont accepté de partager leurs points de vue sur les alertes précoces et réponses rapides. Leurs analyses ont grandement contribué à l'élaboration de ce policy brief.

Enfin, nous remercions le Département de la Stabilisation et de l'Aide humanitaire du Ministère des Affaires Étrangères du Royaume des Pays-Bas pour leur soutien continu au programme de maintien de la paix de CIVIC. Ce policy brief n'aurait pas vu le jour sans leur contribution.

SOMMAIRE

Vision et mission de l'organisation	iii
Acronymes	v
Résumé	1
Présentation du concept moderne d'« alerte précoce »	3
Nouvelles politiques et pratiques en matière d'alerte précoce et de réponse rapide dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies	5
Le Conseil de sécurité des Nations Unies : alerte précoce et réponse rapide dans les mandats de maintien de la paix	5
Le Secrétariat des Nations Unies : ses nouveaux outils et orientations en matière d'alerte précoce et de réponse rapide	6
Les opérations de maintien de la paix : politiques et processus d'alerte précoce et de réponse rapide spécifiques aux missions	7
Encadré 1 : les politiques d'alerte précoce et de réponse rapide de la MINUSCA & MINUSMA	8
Encadré 2 : Définitions des « mécanismes d'alerte précoce » et de « réponse rapide »	9
Enseignements relatifs à l'alerte précoce et à la réponse rapide	10
L'alerte précoce et la réponse rapide dans les contextes de conflits armés	10
L'alerte précoce et la réponse rapide dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies	11
Conclusion	22
Notes de fin	23

ACRONYMES

BCNUDH : Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'Homme

CAN : Réseau d'alerte communautaire (*Community Alert Network*)

CLA : Agent de liaison communautaire (*Community Liaison Assistant*)

CLP : Comités locaux de protection

COB : Base opérationnelle de compagnie (*Company Operating Base*)

CPP : Plan de protection communautaire

DAM : Département de l'appui aux missions

DIH : Droit International humanitaire

DPKO : Département des opérations de maintien de la paix

DPO : Département des opérations de paix

EW : Alerte précoce (*Early Warning*)

EW/RR : Alerte précoce et réponse rapide (*Early Warning and Rapid Response*)

EWS : Systèmes d'alerte précoce (*Early Warning Systems*)

FARDC : Forces armées de la République démocratique du Congo

FDLR : Forces démocratiques de libération du Rwanda

FEWS NET : Système d'alerte précoce contre la famine (*Famine Early Warning Systems Network*)

FIOC : Centre d'opérations intégrées de terrain (*Field Integrated Operations Center*)

FJOC : Centre d'opérations conjointes de terrain (*Field Joint Operations Center*)

FO : Bureau de terrain (*Field Office*)

HCDH : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme

HIPPO : Groupe Indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (*High-Level Independent Panel on Peace Operations*)

HoO : Chef de bureau (*Head of Office*)

JAM : Mission d'évaluation conjointe (*Joint Assessment Mission*)

JMAC : Centre d'analyse conjointe de la mission

JOC : Centre d'opérations conjoint

JPT : Équipe conjointe de la protection (*Joint Protection Team*)

MINUSCA : Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine

MINUSMA : Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali

MINUSS : Mission des Nations Unies au Soudan du Sud

MONUC : Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo

MONUSCO : Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo

MOU : Mémoire d'accord (*Memorandum of Understanding*)

NDC : Nduma défense du Congo

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ONU : Organisation des Nations Unies

ORCI : Bureau de la recherche et de la collecte d'informations (*Office for Research and Collection of Information*)

PDC : Protection des civils

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

RCA : République centrafricaine

RDC : République démocratique du Congo

RJOC : Centre d'opérations conjoint régional (*Regional Joint Operations Center*)

RSR : Renseignement, surveillance et reconnaissance (*Intelligence, Surveillance and reconnaissance*)

SAPRA : Systèmes d'alertes précoces et de réponses rapides

SCD : Déploiement d'unités de combat (*Standing Combat Deployment*)

SMG-P : Groupe de direction pour la protection (*Senior Management Group - Protection*)

SOP : Procédure opératoire normalisée (*Standard Operating Procedure*)

SUR : État des besoins par unité (*Statement of Unit Requirements*)

TOC : Centre d'opérations tactiques (*Tactical Operations Center*)

T/PCC : Pays fournisseur de contingents ou de personnel de police (*Troop/Police-Contributing Country*)

UNSC : Conseil de sécurité des Nations Unies

USAID : Agence des États-Unis pour le développement international (*United States Agency for International Development*)

VSLC : Violences sexuelles liées au conflit



MINUSMA/Gema Cortes

31 mai 2019, Bandiagara, Mopti, Mali : La Police des Nations Unies (UNPOL) et les forces de sécurité maliennes effectuent régulièrement des patrouilles conjointes au marché de Bandiagara. En chemin, cette patrouille a échangé avec des civils et des responsables militaires et gouvernementaux.

I. RÉSUMÉ

En 2010, environ 200 combattants de groupes armés non étatiques, ainsi que des déserteurs de l'armée congolaise, ont attaqué des civils dans le territoire de Walikale en République démocratique du Congo (RDC).¹ En l'espace de quatre jours, ces combattants ont violé de manière systématique au moins 300 femmes, 55 filles, 23 hommes et 9 garçons dans « l'un des pires incidents de viol de masse en RDC ». ² Une enquête de l'ONU a révélé que ces actes de violence ont eu lieu à proximité d'une base d'opération de compagnie (COB) de la mission de maintien de la paix des Nations Unies (MONUSCO).³ L'enquête a également montré que la COB n'avait pas encore recruté d'agents de liaison communautaire pour engager la population locale, et a révélé d'autres obstacles aux capacités de réponse, notamment le « manque de logistique militaire, l'inaccessibilité du réseau téléphonique, le délabrement des routes et l'insécurité dans la région, les longues distances entre les villages et l'enclavement de la région ». ⁴ Cette enquête a surtout démontré que les Casques bleus n'avaient pas connaissance « des méthodes proactives d'alerte et de protection qui auraient pu rendre plus effective leur capacité d'intervention lors de l'attaque ». ⁵

Le viol de masse de Walikale est l'un des nombreux actes de violence à grande échelle survenus en RDC et dans d'autres contextes où opèrent des missions de maintien de la paix qui ont poussé les Casques bleus, le Secrétariat de l'ONU, les États membres de l'ONU et d'autres parties prenantes à redoubler d'efforts pour que les missions de maintien de la paix des Nations Unies aient les capacités et la volonté de prévenir et de répondre rapidement aux menaces qui pèsent sur les civils. ⁶ Dix ans plus tard, la capacité d'une mission à identifier, analyser et répondre à des menaces émergentes ou imminentes (un processus appelé « alerte précoce et réponse rapide », abrégé EW/RR) est désormais considérée comme d'une importance capitale. Toutefois, et bien qu'il y ait eu des innovations notables au cours de ces dix dernières années, les efforts des missions de maintien de la paix de l'ONU pour développer des politiques et orientations sur l'alerte précoce et la réponse rapide restent à leurs débuts.

Dix ans plus tard, la capacité d'une mission à identifier, analyser et répondre à des menaces émergentes ou imminentes (un processus appelé « alerte précoce et réponse rapide », abrégé EW/RR) est désormais considérée comme d'une importance capitale.

S'appuyant sur les enseignements tirés des précédentes recherches de CIVIC et sur d'autres sources secondaires, ce policy brief étudie les systèmes d'alerte précoce et de réponse rapide en vue de soutenir les récents efforts visant à renforcer les politiques et pratiques des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Dans un premier temps, nous nous intéresserons à l'évolution au XXI^e siècle du concept d'alerte précoce au sens large. Nous analyserons ensuite l'alerte précoce et la réponse rapide dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, y compris à travers un bref aperçu du langage utilisé dans les mandats par le Conseil de sécurité de l'ONU et les directives de politique générale du Secrétariat des Nations Unies. Nous donnerons ensuite une définition des « mécanismes d'alerte précoce » et de la « réponse rapide » (encadré 2) afin d'aider le lecteur à comprendre quels sont les processus et personnels qui constituent les systèmes d'alerte précoce et de réponse rapide des missions.

Ce policy brief conclura sur les principales leçons tirées d'une analyse de la littérature existante sur l'alerte précoce dans les conflits armés, et dressera un résumé des processus, pratiques et outils nécessaires au fonctionnement des mécanismes d'alerte précoce et de réponse rapide dans les opérations de maintien de la paix. CIVIC a pu identifier les éléments fondamentaux d'un système d'alerte précoce et de réponse rapide grâce aux recherches menées ces cinq dernières années sur les missions de maintien de la paix en République centrafricaine (MINUSCA), en République démocratique du Congo (MINUSCO), au Mali (MINUSMA) et au Soudan du Sud (MINUSS).⁷ Dans le cadre du maintien de la paix, ces fondamentaux comprennent notamment :

Un engagement efficace avec les communautés menacées, qui nécessite :

- Le maintien de capacités suffisantes pour la Mission pour permettre un partage d'informations et un engagement continu et sûr avec les populations menacées, y compris par l'intermédiaire d'agents de liaison communautaires ;
- Le développement—ou coopération avec—des organes civils de protection et d'alerte précoce tels que les réseaux d'alerte communautaire (CAN) et les comités locaux de protection (CLP) ;
- Le soutien au développement et à la mise en œuvre locale des plans de protection communautaire ;
- Agir pour répondre plus spécifiquement aux risques de violences sexuelles liées au conflit (VSLC), notamment en veillant à ce que les femmes soient suffisamment présentes au sein des organes civils d'alerte précoce.

Prendre en compte l'évaluation des menaces dans la planification et la prise de décision, ce qui suppose :

- De veiller à ce que les missions disposent du personnel, mécanismes et processus nécessaires pour collecter et analyser les informations sur les menaces à la protection et qu'elles puissent agir efficacement en se basant sur ces informations ;
- La mise en œuvre de *la politique relative au renseignement dans le cadre du maintien de la paix*, notamment en élaborant un plan de collecte de l'information qui inclut les menaces à la protection ;
- Le développement de capacités décentralisées d'analyse, de planification et de coordination sur le terrain pour faciliter la prise de décision et le soutien aux mécanismes d'alerte précoce et de réponse rapide ;
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un ensemble diversifié de réponses aux alertes précoces comprenant des actions d'ordre militaire et non militaire.

La mobilité, notamment :

- Garantir les moyens aériens nécessaires pour collecter des informations sur les menaces qui pèsent sur les civils, engager les communautés et déployer rapidement des capacités civiles et du personnel en uniforme pour répondre à ces menaces ;
- Supprimer ou réduire les procédures internes qui compromettent la capacité des Missions à déployer rapidement leurs ressources, personnels civil et militaire ;
- Mettre en place des équipes d'intervention civiles pouvant être déployées sur le terrain et mettre en œuvre des réponses non-militaires suite aux alertes ;
- Réduire ou supprimer les restrictions imposées par les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police (TCC/PCC) qui pourraient inutilement freiner le dispositif de réponse rapide.

II. PRÉSENTATION DU CONCEPT MODERNE D'« ALERTE PRÉCOCE »

Les « systèmes d'alerte précoce » (*early warning systems*, ou EWS) ont été développés vers le milieu du XX^e siècle par différents acteurs qui souhaitaient alors bénéficier d'outils permettant de mieux anticiper et répondre aux catastrophes naturelles et aux conflits armés.⁸ Comme l'explique Anna Matveeva, « Les systèmes d'alerte précoce » ont pour origine principale deux activités : « la préparation aux catastrophes [...] et la collecte de renseignements militaires ».⁹ Dès lors, les gouvernements, agences des Nations Unies, organisations de la société civile et d'autres acteurs ont développé des systèmes d'alerte précoce (parfois appelés mécanismes d'alerte précoce) dans le monde entier.¹⁰ Ces systèmes se penchent sur diverses thématiques et interviennent dans de nombreux contextes, des conflits armés en passant par les catastrophes naturelles ou encore les crises humanitaires.¹¹ Leur couverture géographique va de l'initiative locale à l'échelle d'une seule communauté à des initiatives régionales voire mondiales. À titre d'exemple, le Forum de la paix de Beni (un réseau d'organisations civiles congolaises) a développé SAPRA, un système d'alerte précoce dédié aux violations des droits de l'Homme dans des plusieurs régions de la province du Nord-Kivu en RDC.¹² De la même manière, le Réseau de systèmes d'alerte précoce contre la famine (FEWS NET), développé et géré par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), fournit une analyse et un système d'alerte précoce sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde.¹³

S'il n'existe pas de définition universelle pour l'« alerte précoce » ou les « systèmes d'alerte précoce »¹⁴, les universitaires, humanitaires et acteurs concernés tendent à les définir selon plusieurs domaines thématiques. Par exemple, dans le cadre des interventions en cas de catastrophe, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) définit les systèmes d'alerte précoce comme « des processus complexes visant à réduire l'impact des risques naturels en fournissant des informations pertinentes en temps utile et de manière systématique ».¹⁵ Pour ce qui est des conflits armés, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) a défini en 2009 l'alerte précoce comme un processus permettant « (a) d'alerter les décideurs sur le potentiel déclenchement, escalade ou reprise d'un conflit violent et (b) de favoriser une meilleure compréhension, chez ces responsables, de la nature et des répercussions d'un tel conflit ».¹⁶

L'alerte précoce concernant les conflits peut être considérée comme une sous-catégorie du domaine plus large des alertes précoces.¹⁷ Les praticiens et les universitaires ont commencé à conceptualiser l'alerte précoce dans le contexte des conflits armés dès les années 1970 et 1980.¹⁸ En 1987, les Nations Unies ont mis en place le Bureau de la recherche et de la collecte d'informations (ORCI) avec pour objectif de fournir un système d'alerte précoce, en lien avec la stratégie diplomatique du Secrétaire général et notamment concernant les zones de conflit potentielles.¹⁹ Cependant, c'est le génocide rwandais de 1994 qui a marqué « un tournant dans l'évolution du domaine de l'alerte précoce » en conduisant à une prise de conscience collective de l'importance de prévoir les situations de violence de masse.²⁰

A partir des années 1990, des organisations internationales, nationales et infranationales ont commencé à mettre en place des systèmes d'alerte précoce sur les conflits. Pour Kumar Rupesinghe, on peut distinguer « trois générations » de systèmes d'alerte précoce qui sont encore pertinentes aujourd'hui.²¹ Les deux premières générations de système d'alerte précoce concernent principalement sur les conflits nationaux. Ils sont généralement implantés dans les pays du Nord et opèrent dans ceux du Sud.²² Les systèmes d'alerte précoce de troisième génération se distinguent de leurs prédécesseurs sur plusieurs points : ils opèrent dans une aire géographique restreinte; traitent de conflits locaux; sont implantés dans les régions touchées par les conflits plutôt que dans les capitales occidentales la plupart du temps; et bénéficient d'un lien particulièrement solide avec les dispositifs de réponse. Comme l'explique David Nyheim, « Le lien le plus efficace entre l'alerte et la réponse est celui développé par la troisième génération de système d'alerte précoce », qui associe souvent « les fonctions de collecte d'information et de réponse ».²³



UN Photo/Eskinder Debebe

22 octobre 2017, Bangui, République centrafricaine : Des militaires et policiers de la MINUSCA effectuent des patrouilles dans le quartier PK5, un quartier musulman de Bangui.

Les mécanismes actuels d'alerte précoce des missions de maintien de la paix des Nations Unies pourraient être considérés comme étant des mécanismes de la troisième génération des systèmes d'alerte précoce sur les conflits.²⁴ Dans le cadre du maintien de la paix, les mécanismes d'alerte précoce et de réponse rapide doivent permettre aux missions de rassembler des informations sur les menaces prochaines ou imminentes à l'encontre des civils, et dissiper ou réduire ces menaces. Bien que les mécanismes d'alerte précoce des missions doivent parfois couvrir de vastes territoires, il est nécessaire que la collecte et la réponse aux alertes soit localisée et ancrée dans les dynamiques conflictuelles d'une région en particulier. De plus, dans les opérations de maintien de la paix, le succès d'un mécanisme d'alerte précoce et de réponse rapide repose sur le lien entre la réception d'une alerte et la réponse qui suit. Comme l'a expliqué un expert du maintien de la paix à CIVIC, « Être capable de traduire des renseignements et des alertes communautaires en informations exploitables en l'espace de quelques heures fait toute la différence entre une réponse efficace pour protéger les civils et une réponse qui vient trop tard ».²⁵

« Être capable de traduire des renseignements et des alertes communautaires en informations exploitables en l'espace de quelques heures fait toute la différence entre une réponse efficace pour protéger les civils et une réponse qui vient trop tard ».

— Un expert du maintien de la paix des Nations Unies

III. NOUVELLES POLITIQUES ET PRATIQUES EN MATIÈRE D'ALERTE PRÉCOCE ET DE RÉPONSE RAPIDE DANS LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

Si le Conseil de sécurité des Nations Unies a autorisé pour la première fois une opération de maintien de la paix à protéger des civils faisant face à une menace imminente de violence physique en 1999, ce n'est qu'en 2011 qu'il a explicitement ordonné à une mission de déployer des capacités d'alerte précoce pour mieux protéger les civils.²⁶ Cependant, il convient de rappeler qu'à ce moment les missions avaient déjà commencé à mettre en place des outils d'alerte précoce pour mieux anticiper et répondre aux menaces de violence sur les civils. En RDC par exemple, les outils d'alerte précoce de la Mission ont été « développés en réponse à des cycles répétés de massacres et de violations massives des droits de l'Homme auxquels la mission n'a pas pu mettre fin ». ²⁷ Comme l'a expliqué la MONUSCO dans un document de 2014, pour résoudre son incapacité à prévenir des tueries de masse—qui eurent parfois lieu très proche des bases de la Mission—la Mission a créé et déployé des postes d'Agents de liaison communautaire (CLA). Ces agents nationaux soutiennent les efforts d'engagement de la Mission auprès des communautés locales et gèrent les Réseau d'Alerte Communautaire (CAN), qui aident à la collecte d'alerte précoce concernant les menaces pesant sur les civils.²⁸ D'autres missions de maintien de la paix, qui opèrent dans des conditions similaires de conflit armé, ont elles-aussi adopté puis adapté les CLA et les CAN au contexte local. En outre, comme nous le verrons plus en détail dans la section IV de ce policy brief, les missions ont mis en place des unités spécialisées jouant un rôle essentiel dans la capacité d'une mission à anticiper, analyser et répondre aux menaces à la protection (les Centres d'opérations conjoints (JOC) et les Centres d'analyse conjointe de Mission (JMAC)), ainsi que de nombreux autres outils utiles à la mise en place de mécanismes d'alerte précoce et de réponse rapide.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies, le Secrétariat des Nations Unies et les missions de maintien de la paix ont tous participé au développement de ces nouvelles politiques en matière d'alerte précoce et de réponse rapide. Cette section présente brièvement leur contribution.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies : alerte précoce et réponse rapide dans les mandats de maintien de la paix

Le Conseil de sécurité a fait de l'alerte précoce une composante essentielle de l'obligation pour la MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO et MINUSS de protéger les civils, et les a mandatées à poursuivre les efforts en matière d'alerte précoce.²⁹ À titre d'exemple, le mandat de 2019 de la MONUSCO demande à la Mission de « renforcer son interaction [...] avec la population civile afin de [...] renforcer son dispositif d'alerte rapide », et fait également référence à la nécessité de « [renforcer] la protection des civils grâce à des dispositifs d'alerte et d'intervention rapides ». ³⁰

Les résolutions du Conseil de sécurité nous renseignent sur les objectifs et les principaux éléments des mécanismes d'alerte précoce et de réponse rapide dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Par exemple, le mandat 2019 de la MONUSCO mentionné plus haut reconnaît qu'un engagement communautaire approfondi est particulièrement important pour que la Mission puisse améliorer son dispositif d'alerte précoce. De même, le dernier mandat de la MINUSS lui demande d'« appliquer à l'échelle de la Mission une stratégie d'alerte rapide, y compris la mise en place du Plan d'acquisition des informations,

approche coordonnant la collecte, la localisation et l'analyse des faits survenus, le suivi, la vérification, la notification immédiate et la diffusion des informations et les mécanismes de réaction ».³¹ Le mandat de la MINUSS exige explicitement que le système d'alerte précoce de la Mission prenne en compte « le risque de violences sexuelles et fondées sur le genre ».³²

Bien que certains mandats du Conseil de sécurité donnent une orientation précise aux processus d'alerte précoce et de réponse rapide, ils ne décrivent pas clairement quelles ressources et mécanismes sont nécessaires à la mise en place d'un système d'alerte précoce efficace. Ces précisions sont judicieusement laissées à l'appréciation des Missions et du Secrétariat des Nations Unies.

Le Secrétariat des Nations Unies : ses nouveaux outils et orientations en matière d'alerte précoce et de réponse rapide

En 2015, le Secrétariat des Nations Unies a commencé à rédiger des directives pour soutenir les efforts relatifs à l'alerte précoce et de réponse rapide au sein des opérations de maintien de la paix, notamment avec la publication de sa première politique officielle en la matière : *La protection des civils dans les opérations de la paix des Nations Unies*. Cette politique ordonne aux missions d'intégrer les outils et systèmes d'alerte précoce dans leurs Plans d'action pour la protection et leurs activités de protection.³³ Révisée en 2019, cette politique inclut désormais des exigences supplémentaires en termes d'alerte précoce et de réponse rapide, et définit les rôles et responsabilités des hauts responsables militaires quant aux systèmes d'alerte précoce et de réponse rapide.³⁴ Enfin, la politique souligne également le lien entre l'alerte précoce et la réponse rapide et l'engagement communautaire : « L'engagement local peut permettre une détection précoce des menaces ou des tensions, qui peut informer les systèmes d'alerte précoce et l'action préventive de la mission ».³⁵

Publié par le Secrétariat des Nations Unies en 2020, le *Manuel de la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies* contient à ce jour les orientations les plus détaillées sur l'alerte précoce et la réponse rapide.³⁶ Après avoir noté qu'« un système d'alerte précoce structuré aidera la mission à recueillir et analyser en temps utile les informations sur les menaces pesant sur les civils », le Manuel fixe quatre « objectifs » pour les systèmes d'alerte précoce. Parmi ces objectifs figure la nécessité de s'assurer que les missions comprennent « les indicateurs, les signes, les conditions et les facteurs déclencheurs de violence à l'encontre des civils », et qu'elles disposent d'un processus pour « collecter, partager et confirmer les informations relatives à l'alerte précoce au sein de la mission et/ou avec des acteurs externes ».³⁷ Le Manuel présente également les outils que les missions ont à leur disposition pour améliorer la protection des civils en renforçant leurs dispositifs d'alerte précoce et de réponse rapide, tels que les CLA, les CAN, les Missions d'évaluation conjointe (JAM), les Plans de protection communautaires (CPP), les Équipes de projet communes (JPT) et l'enregistrement des victimes (*casualty recording*).³⁸

Malgré ces progrès encourageants, les orientations du Secrétariat ne donnent pas de définition globale ou exhaustive de « mécanisme d'alerte précoce » ou de « réponse rapide ». De même, elles ne sont pas exhaustives dans leur description du personnel, des politiques et des autres ressources essentielles à la mise en place d'un système d'alerte précoce et de réponse rapide. Ce manque de définitions et d'orientations précises présente un avantage : il permet aux missions de mettre en place des politiques d'alerte précoce et de réponse rapide spécifiquement adaptées aux enjeux locaux de protection des civils et à l'impact de la mission à laquelle elles sont rattachées. Néanmoins, cette même absence risque également d'amener les missions à développer des systèmes d'alerte précoce et de réponse rapide inefficaces. Des orientations plus précises permettraient aux missions de tirer davantage

de leçons de leurs expériences respectives, comme par exemple la nécessité de développer un mécanisme permettant de vérifier rapidement les alertes, ou encore l'importance de décentraliser la prise de décision des alertes précoces et réponses rapides. Ces orientations pourraient également encourager les missions à s'assurer que les procédures administratives permettent au personnel de la mission de se déplacer rapidement, et les encourager à demander le personnel, matériel et budget opérationnel nécessaires à l'évaluation et l'analyse des menaces ainsi qu'à la réponse rapide. Afin d'aider le lecteur à comprendre les composantes des systèmes d'alerte précoce et de réponse rapide des missions de maintien de la paix, ce policy brief donne plusieurs définitions des concepts de « système d'alerte précoce » et de « réponse rapide » (voir l'encadré 2).

Les opérations de maintien de la paix : politiques et processus d'alerte précoce et de réponse rapide spécifiques aux missions

En parallèle au Secrétariat, les missions de maintien de la paix des Nations Unies ont également développé leurs propres orientations de politique générale sur les mécanismes d'alerte précoce et de réponse rapide. Par d'exemple, la MINUSCA et la MINUSMA ont adopté (en 2019 et 2020, respectivement) les procédures opératoires normalisées (*standard operating procedures*, SOP) sur l'alerte précoce et la réponse rapide. Ces deux SOP fournissent des descriptions étape par étape du processus d'alerte précoce et de réponse rapide, définissent les rôles et responsabilités des différents personnels et donnent des définitions précises de l'« alerte précoce » et de la « réponse rapide ». L'encadré 1 présente avec plus de détail les SOP de la MINUSCA et de la MINUSMA. La MINUSS et la MONUSCO ont elles-aussi développé des politiques d'alerte précoce et de réponse rapide spécifiques.

Il est essentiel de surveiller de près la mise en place de ces nouvelles politiques : les missions rencontreront certainement des obstacles dans leur mise en œuvre, et elles devront donc trouver des solutions innovantes pour relever ces défis. Les définitions, bonnes pratiques et enseignements tirés de ces expériences devraient, à terme, être intégrés dans les documents de référence du Secrétariat, partagés entre les différentes missions et, si nécessaire, être inclus dans les futures politiques des Nations Unies.

ENCADRÉ 1 : LES POLITIQUES D'ALERTE PRÉCOCE ET DE RÉPONSE RAPIDE DE LA MINUSCA & MINUSMA

En 2019, la MINUSCA a développé une procédure opératoires normalisé (SOP) sur le « processus » d'« alerte précoce et de réponse rapide ».³⁹ La Mission a adopté cette SOP pour « faciliter la vérification et diffusion rapide d'informations sur les alertes précoces, ainsi que pour aider la prise de décision rapide par les acteurs concernés sur les réponses à apporter pour prévenir et/ou répondre aux menaces à la protection des civils (PDC) ».⁴⁰ La SOP décrit six « phases » d'alerte précoce et de réponse rapide (incluant notamment une évaluation initiale des menaces qui pèsent sur les civils au niveau local, la collecte et l'analyse des informations, et la réponse aux menaces imminentes ou non imminentes), ainsi que les rôles du personnel de la mission dans chaque phase.⁴¹ La procédure définit l'« alerte précoce » et la « réponse rapide » comme suit :

Alerte précoce : « Une menace crédible et sérieuse provenant d'acteurs armés non-étatiques (y compris, mais sans être limité aux groupes d'autodéfense, groupes armés et groupes criminels) et/ou des autorités étatiques mettant en danger l'intégrité physique des civils, y compris les violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire. L'alerte précoce se distingue des procédures de *reporting* habituelles, comme les *flash report*. Ces derniers portent généralement sur des actes de violence physique, des violations des droits de l'Homme et/ou du droit international humanitaire ayant déjà eu lieu. Le mécanisme d'alerte précoce consiste principalement à collecter, partager et répondre aux informations sur de possibles incidents qui pourraient avoir des conséquences directes pour les civils et leur intégrité physique. Chaque alerte précoce nécessite qu'une réponse soit mise en œuvre pour prévenir de telles violences ».

Réponse rapide : « Une réponse rapide à une menace imminente est une action, un plan, un projet, ou un programme approuvé par le Groupe de direction pour la protection (Senior Management Group-Protection) local ou de secteur, qui doit être réalisé/activé/mis en œuvre pour prévenir, anticiper ou répondre efficacement à une menace contre l'intégrité physique des civils dans sa zone de responsabilité locale. On entend par réponse rapide : (i) l'anticipation, la prévention, la dissuasion et l'application de mesures urgentes temporaires (Urgent Temporary Measures)⁴² et/ou (ii) une réponse efficace, comprenant (sans s'y limiter) l'utilisation de la force dans des cas autres que la légitime défense, tel que défini dans la Stratégie de protection des civils de 2018. Une réponse rapide est une obligation des Bureaux de terrain (FO) sous la responsabilité conjointe du Chef de bureau (HoO), du Commandant de secteur/local et du Commandant des forces de police ».

La MINUSMA a finalisé son SOP sur l'alerte précoce et la réponse rapide en juin 2020. Comme son équivalent de la MINUSCA, la SOP de la MINUSMA fournit une description étape par étape du « processus » d'alerte précoce et de réponse rapide, et définit les responsabilités des différents acteurs de la Mission.⁴³ Bien que la définition d'« alerte précoce » dans la SOP de la MINUSMA soit presque identique à celle de la MINUSCA, sa définition de « réponse rapide » est adaptée à sa propre structure : « Mesures approuvées par l'Équipe de gestion des crises pour prévenir, anticiper ou répondre efficacement à une menace contre les civils dans la zone de responsabilité au niveau local. On entend par réponse rapide : (i) l'anticipation, la prévention, la dissuasion et/ou, (ii) la réponse effective, comprenant (sans s'y limiter) l'utilisation de la force dans des cas autres que ceux de légitime défense, tel que défini dans le mandat et les règles d'engagement. Une réponse rapide est une obligation de tous les membres de la Cellule d'alerte et d'intervention rapide sous la responsabilité conjointe du Chef de bureau (HoO), du Commandant du secteur et du Commandant des forces de police régionales ».⁴⁴

ENCADRÉ 2 : DÉFINITIONS DES « MÉCANISMES D'ALERTE PRÉCOCE » ET DE « RÉPONSE RAPIDE »

S'appuyant sur les précédentes recherches de terrain et sur une revue de littérature, le programme Maintien de la paix de CIVIC a élaboré des définitions pratiques sur les concepts de « mécanisme d'alerte précoce » et de « réponse rapide » dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.⁴⁵ Ces définitions reflètent ce que CIVIC perçoit comme essentiel au bon fonctionnement des mécanismes d'alerte précoce des missions : les processus et personnels, les types de menaces à la protection des civils que les mécanismes d'alerte précoce sont censés viser, et les réponses, militaires ou non, que les missions peuvent mettre en œuvre suite aux alertes précoces.

Mécanismes d'alerte précoce : Les mécanismes d'alerte précoce sont des outils de collecte et d'analyse des informations permettant aux civils d'avertir les décideurs des menaces naissantes, grandissantes ou imminentes à leur rencontre, et ainsi de faciliter les efforts de prévention et d'atténuation.

Les opérations de paix utilisent les mécanismes d'alerte précoce pour obtenir, vérifier et analyser les informations concernant ces menaces pesant sur les civils à court, moyen ou long terme. Les systèmes d'alerte précoce renforcent les mécanismes globaux d'évaluation des menaces pesant sur les civils, et permettent d'adopter des mesures proactives pour prévenir, anticiper et/ou répondre aux actes de violence contre les civils.

Les mécanismes d'alerte précoce s'imposent comme des outils nécessaires à la mission pour s'assurer de sa capacité à prévenir la violence contre les civils, notamment à travers une approche globale et transversale à toute la mission. En améliorant l'appréciation de la situation (*situational awareness*), un mécanisme d'alerte précoce efficacement implémenté peut aider les décideurs à comprendre où les menaces à la protection présentent le plus de risques pour les civils, et ainsi favoriser et améliorer la priorisation des ressources pour intervenir là où c'est le plus utile.

Réponse rapide : On entend par réponse rapide toute initiative ou action opportune qui vise à prévenir ou mettre fin à une menace à la protection préalablement identifiée par un mécanisme d'alerte précoce. Dans les opérations de paix, le processus amorçant une réponse rapide comprend une phase de planification, une prise de décision, et une attribution des tâches et des actions basées sur une évaluation globale des menaces à la protection des civils. La réponse d'une mission doit être déterminée de manière intégrée et coordonnée en utilisant, selon nécessité, toutes les capacités et les outils que la mission a à sa disposition, y compris ses éléments civils, militaires et policiers. Une réponse peut être fournie de manière indépendante ou en collaboration avec des parties prenantes externes.

IV. ENSEIGNEMENTS RELATIFS À L'ALERTE PRÉCOCE ET À LA RÉPONSE RAPIDE

L'alerte précoce et la réponse rapide dans les contextes de conflits armés

Une analyse documentaire à partir de travaux universitaires et de praticiens sur l'alerte précoce dans les conflits armés a permis à CIVIC de relever plusieurs enseignements qui pourraient être applicables aux mécanismes d'alertes précoces et réponse rapide dans les opérations de maintien de la paix. Par exemple, les études et recherches académiques dans le domaine de l'alerte précoce soulignent l'importance de renforcer les liens entre les entités responsables des alertes précoces et celles chargées d'y répondre, ainsi que la nécessité d'élaborer plusieurs types de réponses aux alertes et de prendre en compte la question du genre dans les systèmes d'alerte précoce. Ces enseignements sont principalement tirés des travaux de David Nyheim et d'Anna Matveeva.

« La logique derrière la prise en compte du genre dans l'alerte précoce repose sur le fait qu'une approche genrée enrichit l'analyse des alertes précoces et permet d'élaborer des réponses plus adaptées qui profitent autant aux hommes qu'aux femmes ».

— Susanne Schmeidl et Eugenia Piza-Lopez

David Nyheim a identifié six bonnes pratiques principales quant aux alertes précoces dans les situations de conflit, dont trois particulièrement pertinentes aux opérations de maintien de la paix : cultiver des réseaux de terrain solides, privilégier les rapports réguliers aux rapports ad-hoc, et établir une « lien réciproque » (*two-way connection*) entre alerte et réponse.⁴⁶ Cet échange réciproque entre la personne responsable de l'alerte et celle responsable de la réponse se fonde sur l'hypothèse que « la raison d'être des systèmes d'alerte précoce actuels est de promouvoir des réponses avisées et efficaces aux conflits violents ».⁴⁷ De la même manière que ceux qui donnent l'alerte « vont à la rencontre » des personnes chargées des réponses, ceux qui répondent doivent également aller vers les responsables des alertes, par exemple en les incitant à participer aux réunions de planification des réponses.⁴⁸ Cependant, renforcer ce lien reste un défi majeur. Nyheim fait d'ailleurs remarquer que si « la plupart des systèmes d'alerte précoce sont conçus pour promouvoir et informer les mécanismes et outils de réponse », il n'en va pas de même pour les mécanismes de réponse, qui « ne sont pas conçus pour répondre aux alertes ou pour s'appuyer sur les systèmes d'alerte précoce pour guider leur analyse ».⁴⁹

La solidité du lien entre l'alerte précoce et la réponse rapide repose en partie sur l'exploitabilité des données. Selon Anna Matveeva, « en règle générale, moins les données d'un système d'alerte précoce couvrent un nombre élevé de catégories, plus son "produit" est exploitable ».⁵⁰ Matveeva constate

cependant que les analystes regrettent que les « données brutes » fournies par les agents qui surveillent le terrain sont rarement accompagnées d'analyses, ce qui les amène à écarter les informations difficiles à interpréter.⁵¹ Si les décideurs ne peuvent pas interpréter les informations sur les menaces pesant sur les civils, leur capacité à y répondre sera inévitablement limitée. Une solution pour répondre à ce problème serait de redoubler d'efforts pour favoriser les échanges entre les personnes responsables des alertes et celles chargées des réponses, notamment en les réunissant dans une même pièce.⁵²

Ce lien entre responsables de l'alerte et responsables de la réponse est étroitement lié à un autre défi majeur : l'élaboration de réponses spécifiquement adaptées au contexte. Selon David Nyheim, « pour faire face aux différents problèmes survenant dans les contextes de conflits violents, nous avons besoin de mesures diversifiées. Le fait d'opérer dans des environnements conflictuels qui évoluent rapidement nous force à élaborer des réponses adaptables et flexibles ».⁵³ Comme nous le verrons plus bas, les réponses rapides ne doivent pas se limiter aux actions militaires ou aux interventions à court terme visant à mettre fin aux violences. Comme l'explique Nyheim, se focaliser sur les conflits violents est « une erreur, car dans ce cas les réponses se servent qu'à endiguer la violence, et non à soutenir la paix ».⁵⁴

De précédentes recherches ont également démontré l'importance de suffisamment intégrer les problématiques de genre dans les systèmes d'alerte précoce. Selon Susanne Schmeidl et Eugenia Piza-Lopez, « la logique derrière la prise en compte du genre dans l'alerte précoce repose sur le fait qu'une approche genrée enrichit l'analyse des alertes précoces et permet d'élaborer des réponses plus adaptées qui profitent autant aux hommes qu'aux femmes ».⁵⁵ La question du genre doit être prise en compte à chaque étape du processus d'alerte précoce et de réponse rapide, allant de la collecte de données à l'élaboration des réponses. Comme indiqué dans un document de Saferworld, les systèmes d'alerte précoce sensibles au genre se caractérisent par « une participation égale des femmes et des hommes dans les processus d'alerte précoce » et par « l'intégration d'indicateurs genrés développés à partir de recherches sur le genre et sur les dynamiques de conflit spécifiques à un contexte donné ».⁵⁶ Exclure les femmes des systèmes d'alerte précoce peut mener, par exemple, à l'incapacité de développer des indicateurs mesurant spécifiquement les types de violence qui affectent les femmes de manière disproportionnée, et ainsi priver les personnes responsables de la réponse d'une précieuse source d'information. Par ailleurs, Schmeidl et Piza-Lopez affirment aussi que les systèmes d'alerte précoce sensibles au genre sont probablement mieux équipés pour mettre au point un ensemble de réponses diversifié : « l'intégration de réponses sensibles au genre dans les processus d'alerte précoce et de réponse rapide aux conflits peut contribuer à l'utilisation d'une gamme plus large d'outils politiques, y compris de réponses à l'échelle micro qui prennent en compte les besoins de différents groupes à chaque étape du cycle du conflit ».⁵⁷

L'alerte précoce et la réponse rapide dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Au cours des cinq dernières années, CIVIC a mené des recherches de terrain au sein de quatre missions (MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO et MINUSS) sur des questions essentielles à la mise en place de dispositifs d'alerte précoce et de réponse rapide efficaces dans les missions de maintien de la paix des Nations Unies. Ces recherches ont permis à CIVIC d'identifier trois éléments indispensables à un dispositif d'alerte précoce et de réponse rapide efficace : a) l'engagement systématique avec les communautés locales ; b) faire le lien entre l'évaluation et l'analyse des menaces d'une part, et la planification et la prise de décision d'autre part ; ainsi que c) la mobilité. Nous détaillerons chacun de ces éléments dans trois sous-sections ci-dessous, en nous appuyant sur les précédentes recherches de CIVIC. Les recherches futures chercheront à identifier d'autres capacités essentielles à des dispositifs d'alerte précoce et de réponse rapide efficaces.

L'engagement communautaire

*« L'engagement communautaire est un élément clé des efforts de la MINUSS pour protéger les civils. Un engagement efficace peut aider les acteurs des Nations Unies à mieux comprendre les contextes dans lesquels ils opèrent. Sans cet engagement, les opérations de maintien de la paix peuvent difficilement identifier les menaces à la protection ou constater la détérioration de la situation sécuritaire ».*⁵⁸

En accord avec les enseignements tirés des systèmes d'alerte précoce dans les situations conflictuelles au sens large, les recherches de terrain de CIVIC ont montré qu'un engagement régulier avec les communautés locales est essentiel aux mécanismes d'alerte précoce et de réponse rapide des missions de maintien de la paix des Nations Unies.⁵⁹ En effet, le personnel de ces missions s'appuie sur les informations fournies par les civils et la société civile locale pour anticiper, comprendre, se préparer et finalement répondre aux menaces sur les civils et plus largement aux dynamiques des conflits. L'engagement avec les communautés locales est indispensable non seulement pour aider les missions de maintien de la paix à évaluer les menaces, mais aussi pour encourager la coopération entre les missions et les populations en danger. Comme l'a expliqué un responsable des Nations Unies, « l'engagement avec la population est au cœur de la démarche de protection des civils et de l'ensemble des activités du personnel civil et en uniforme ».⁶⁰ De nombreuses composantes et sections des missions de maintien de la paix engagent les communautés pour mettre en œuvre les activités inscrites dans leur mandat, notamment la protection des civils. Ces composantes et sections vont du personnel militaire et de police aux spécialistes des affaires civiles et des droits de l'Homme. Cependant, comme indiqué plus haut, les missions de maintien de la paix doivent aussi développer des mécanismes spécifiquement conçus pour favoriser le dialogue et le partage d'informations entre les missions et les communautés afin de renforcer les dispositifs d'alerte précoce et de réponse rapide.

La MONUSCO, l'une des plus anciennes missions de maintien de la paix des Nations Unies encore active aujourd'hui, a longtemps été « précurseur dans le développement de nouveaux outils d'engagement communautaire », qui ont ensuite été repris par d'autres missions.⁶¹ Comme nous l'avons vu dans la section précédente, la MONUSCO a créé les Agents de liaison communautaire (CLA), des ressortissants congolais souvent déployés aux côtés du personnel en uniforme de la MONUSCO. Les CLA sont chargés de construire des relations avec les points focaux locaux et jouent le double rôle essentiel d'améliorer la capacité de la mission à apprécier la situation et sa compréhension des menaces à la protection d'une part, et d'expliquer le rôle et le mandat de la Mission aux civils d'autre part.⁶² Les CLA de la MONUSCO sont également responsables de deux autres outils essentiels à l'engagement communautaire : les CAN (mentionnés dans la section précédente) et les Comités locaux de protection (CLP). Les CLP sont « des groupes de membres d'une communauté [...] qui sont formés par la MONUSCO, participent à des réunions mensuelles, identifient les menaces de protection au sein de leur communauté et élaborent des plans de protection au niveau local ».⁶³ En tant que piliers du système d'alerte précoce et de réponse rapide de la Mission, les CLA sont censés créer des liens entre la Mission et les communautés, analyser les données et les alertes produites par les CLP et les CAN, et partager ces informations avec la MONUSCO.⁶⁴

« L'engagement de la population est au cœur de la démarche de protection des civils et de l'ensemble des activités du personnel civil et en uniforme ».

— Un responsable des Nations Unies



MONUSCO/ Myriam Asmani



UN Photo/Eskinder Debebe

En haut : 1^{er} janvier 2000, Goma, Nord Kivu, RDC : Des agents de liaison communautaire (CLA) échantent avec les membres de la communauté. En bas : 22 octobre 2017, Bangui, République centrafricaine : Des militaires et policiers de la MINUSCA effectuent des patrouilles dans le quartier PK5, un quartier musulman de Bangui.

La MINUSCA a adapté plusieurs de ces approches d'abord testées par la MONUSCO en RDC.⁶⁵ Comme dans le cas de la MONUSCO, les CLA jouent un rôle central dans les capacités d'alerte précoce et de réponse rapide de la MINUSCA. Par exemple, les CLA soutiennent la mise en œuvre de plans de protection communautaire (CPP) au niveau local. Intégrés au mécanisme d'alerte précoce de la Mission, les CPP « aident la Mission à évaluer les risques qui pèsent sur les civils dans une région donnée en lui donnant une vue d'ensemble de la situation sécuritaire, notamment en consolidant les informations reçues par les membres de la communauté et par les autorités locales sur les menaces perçues à l'encontre des civils ». ⁶⁶ Les CLA sont également chargés d'établir les CAN, qui sont souvent la principale source d'informations de la Mission sur les menaces imminentes à l'encontre des civils.

Au Soudan du Sud, la MINUSS a adopté une approche différente dans son recrutement, sa gestion et son utilisation des CLA. Les CLA sont moins nombreux que dans les autres missions, ils sont gérés par un Chef de bureau (HoO) et non par la Division des affaires civiles, et la Mission manque d'un « large réseau de CLA déployés aux côtés du personnel en uniforme dans les régions reculées ». ⁶⁷ Cette approche différente explique en partie pourquoi les CLA de la MINUSS « n'ont pas réussi à mettre en place des réseaux d'alerte précoce ou des systèmes d'alerte en vue de partager des informations directement avec le personnel en uniforme et ainsi permettre une réponse rapide et décentralisée ». ⁶⁸ Néanmoins, les CLA jouent un rôle non négligeable dans les efforts de la Mission pour améliorer son appréciation de la situation et son engagement avec les communautés. Des interlocuteurs de la MINUSS ont confié à CIVIC que les CLA contribuent « à gagner la confiance des communautés et à comprendre la situation plus en détail que le personnel international ». Ils permettent également à la MINUSS de « collecter des informations auprès d'un plus grand nombre de civils [...] qui contribuent aux alertes précoces ». ⁶⁹

Les stratégies d'engagement communautaire des Missions doivent également combattre les risques de violences sexuelles liées au conflit (VSLC). Comme observé par CIVIC, les violences sexuelles sont moins visibles que d'autres formes de violence et peuvent survenir à différents moments en différents endroits. Partant de ce constat, « les missions [...] doivent être conscientes des risques de VSLC et fournir un effort concerté pour identifier les dangers et les cas de VLSC ». ⁷⁰ Sur les alertes précoces en particulier, les recherches de CIVIC ont montré l'importance d'engager aussi bien les femmes que les hommes lorsqu'on identifie les menaces à la protection, notamment en veillant à ce que « les femmes représentent une part significative des participants aux CAN, aux CLP et autres forums d'alerte précoce ». ⁷¹ Dans leurs recherches sur le genre et l'alerte précoce, Schmeidl et Piza-Lopez ont également souligné l'importance de recueillir les perspectives des femmes sur les menaces à la protection, affirmant que « l'inclusion des femmes [dans le processus de détermination des options de réponse] permet non seulement d'être équitable en posant les fondations [d'un système qui permet] de prendre en compte de manière identique les besoins des hommes et des femmes, mais cela permet aussi d'obtenir des points de vue différents lors du choix des options de réponses les plus adaptées ». ⁷²

Si les recherches de CIVIC ont permis d'identifier des bonnes pratiques en matière d'engagement communautaire, elles ont également identifié plusieurs activités qui gagneraient à être améliorées au sein de chaque mission. Certaines concernent le recrutement, la formation et l'utilisation des CLA par les missions. ⁷³ D'autres relèvent de la collaboration avec les forces de sécurité des pays hôtes. Certaines missions de maintien de la paix (notamment en RCA, en RDC et au Mali) sont mandatées pour soutenir les acteurs de la sécurité nationale, dont la responsabilité première est de protéger les civils. ⁷⁴ Travailler avec les forces des pays hôtes peut être un obstacle pour les missions qui développent des mécanismes d'alerte précoce, en particulier lorsque les acteurs de la sécurité nationale commettent de graves violations des droits de l'Homme et du droit humanitaire. Ce problème est d'autant plus important lorsqu'une mission entame son processus de transition et de retrait. En RDC par exemple, la MONUSCO devra à terme transférer ses responsabilités d'alerte précoce et de réponse rapide aux autorités congolaises. Comme expliqué dans l'Examen stratégique indépendant de la MONUSCO de 2019, « les réseaux d'alerte locale

et les systèmes d'alerte rapide existants devront être entièrement gérés par les pouvoirs publics ». ⁷⁵ Le transfert de telles responsabilités est un défi majeur étant donné que les forces de sécurité nationale n'ont pas toujours la capacité de répondre aux alertes, et qu'elles sont régulièrement accusées de violations des droits de l'Homme. ⁷⁶

Associer l'analyse des menaces à la planification et la prise de décision

« Des renseignements de qualité ne sont utiles à la protection des civils que si les missions de maintien de la paix peuvent les traduire en une planification complète et intégrée, des prises de décisions en temps utile, et une réponse rapide ». ⁷⁷

Pour répondre efficacement aux alertes précoces sur les violences à l'encontre des civils, les missions de maintien de la paix doivent avoir le personnel, les mécanismes et les processus nécessaires pour collecter, analyser et répondre aux renseignements reçus sur les menaces naissantes ou imminentes à la protection des civils. ⁷⁸ Ce processus peut être divisé en trois phases : collecte et analyse d'informations sur les menaces, planification, et prise de décision. Le rapport de CIVIC *Data-Driven Protection: Linking Threat Analysis to Planning in UN Peacekeeping Operations* explore ces phases en détail et identifie les bonnes pratiques et les défis auxquels la MINUSS et la MONUSCO ont dû faire face.

Les opérations de paix en cours à ce jour sont fortes de milliers de personnes, réparties dans les composantes militaires, policières et civiles, et possèdent donc la capacité potentielle d'identifier les menaces et de collecter des informations. Cependant, les responsables de ces missions ont besoin qu'on leur donne une direction à suivre sur le type d'information à récolter, ainsi que sur la manière de collecter, stocker et partager ces informations de manière sûre et efficace. Comme l'a observé Anna Matveeva, le processus de collecte et d'analyse des données d'alerte précoce soulève d'épineuses questions : quelle quantité d'informations collecter, quelles informations ignorer, et comment s'assurer que les informations collectées soient exploitables ? ⁷⁹

En 2017, le Département des opérations de maintien de la paix (DPKO) a publié la première politique de renseignement du maintien de la paix, actualisée par la suite en 2019. ⁸⁰ Cette politique demande aux missions d'élaborer des plans de collecte d'informations, de définir les besoins en matière de renseignements (*intelligence requirements*) et de contrôler les informations partagées dans les bases de données collectives. CIVIC a démontré de par ses recherches que ces plans de collecte d'informations et les besoins en matière de renseignements associés devraient également considérer les menaces à la protection des civils. ⁸¹ Toutefois, cette politique a été mise en œuvre avec de manières différentes par les différentes missions, et il faudrait mener davantage de recherches pour comprendre quels sont les liens (s'il en existe) entre ces plans de collecte d'informations et les mécanismes d'alerte précoce et de réponse rapide. ⁸² Ces recherches ont également mis en avant la nécessité de prendre en compte les questions de genre dans l'évaluation et l'analyse des menaces, ainsi que dans la planification et la prise de décision. ⁸³ Par exemple, les missions devraient inclure des indicateurs d'alerte précoce spécifiques sur les menaces de VSLC dans leurs besoins en matière de renseignements (*intelligence requirements*), de même que « les données relatives aux incidents devraient être désagrégées par genre dès que possible pour permettre aux missions de connaître le sexe des agresseurs et des survivants ». ⁸⁴

Cela fait déjà quelques années que les missions de maintien de la paix disposent de suffisamment de capacités pour gérer, analyser et partager des informations avec les planificateurs et les décideurs. En 2006, le DPKO a chargé les missions de mettre en place des Centres d'opérations conjoints (JOC) et des Centres conjoints d'analyse de mission (JMAC) en s'appuyant sur les enseignements du terrain. ⁸⁵

Les JOC servent de pôles d'information au quartier général des missions et, de plus en plus, aux quartiers généraux de terrain ou du secteur. Les JOC sont chargés « d'apprécier la situation à l'échelle de la mission à travers un suivi global des opérations en cours, et un suivi quotidien de la situation ». ⁸⁶ Les JMAC doivent permettre aux dirigeants de la Mission d'avoir « la capacité de collecter et de synthétiser des informations provenant de toutes les sources disponibles en vue de développer une analyse globale (*integrated analysis*) à moyen et long terme ». ⁸⁷

Une fois analysées, les informations doivent ensuite être intégrées dans les forums de planification et de prise de décision. Malheureusement, les missions de maintien de la paix ne disposent pas de capacités de planification suffisantes aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique. Par exemple, les recherches menées par CIVIC ont démontré que les missions « manquent de mécanismes de planification conjointe efficaces et attirés à la mission au niveau opérationnel, ce qui, en l'absence de stratégies de protection solides, conduit les sections à travailler seules plutôt que de travailler ensemble ». ⁸⁸ Pour soutenir la décentralisation de la planification et la prise de décision aux niveaux opérationnel et tactique, les missions ont besoin de capacités de coordination, de planification et de prise de décision plus solides dans leurs bureaux de terrain, ainsi que de l'autorité suffisante pour prendre des décisions de manière autonome. Sur le terrain, ce sont les Chefs de bureau (HoO) et les commandants de bataillon qui sont responsables de choisir la réponse aux menaces imminentes sur les civils, mais ils doivent faire face à de nombreux obstacles en termes de collecte d'informations, de planification et de réponse. Par exemple, un manque de coordination au niveau du terrain ou l'absence de forums au niveau local pour encourager la planification conjointe entre les responsables civils et militaires peut donner lieu à des analyses trop segmentées, et donc à une réponse moins efficace aux menaces qui pèsent sur les civils.

Pour combler ces écarts, certaines missions de maintien de la paix ont cherché à créer des dispositifs de terrain remplissant des fonctions similaires aux JMAC et aux JOC. Au Soudan du Sud par exemple, la MINUSS a mis en place des centres d'opérations intégrées de terrain (FIOC) dans l'ensemble de ses bureaux de terrain. Les FIOC sont des outils de gestion de crise et de coordination qui facilitent la planification, le partage d'informations et la coordination entre les différentes sections de la Mission au niveau local. Les FIOC cherchent à produire une unique vue d'ensemble des opérations de la Mission à partir de ses différents rapports, mais ils interviennent également « dans la coordination des réponses aux menaces identifiées sur le terrain en facilitant des réunions dans lesquelles le personnel de la Mission peut demander des patrouilles et de moyens aériens ». ⁸⁹ Lors d'entretiens avec CIVIC, des responsables de la MINUSS ont remarqué qu'en dépit d'un manque de ressources, les FIOC ont un impact positif sur les bureaux de terrain. ⁹⁰ De la même manière, la MINUSCA en RCA et la MINUSMA au Mali ont créé respectivement des JOC de terrain (FJOC) et des JOC régionaux (RJOC). Le rôle des FJOC et les RJOC est d'améliorer la coordination sur le terrain et le partage d'informations. ⁹¹

La MONUSCO a elle aussi développé des capacités de terrain similaires et emploie aujourd'hui des JOC de terrain. ⁹² CIVIC s'est néanmoins penché plus en détail sur des mécanismes antérieurs à ces JOC : les centres d'opérations tactiques (TOC). Les TOC sont des forums de prise de décision *ad-hoc* qui réunissent des responsables militaires et civils de la MONUSCO, ainsi que du personnel humanitaire dans certaines régions. En janvier 2018, la MONUSCO a pu répondre rapidement à un pic de violence dans la localité de Djugu (dans la province de l'Ituri), et son intervention a permis de désescalader la situation ainsi qu'un retour relatif à la stabilité. Lors d'entretiens avec CIVIC, plusieurs personnes ont affirmé que la création des TOC a favorisé le partage d'informations et une meilleure prise de décision quant aux zones de déploiement des patrouilles et des bases mobiles. ⁹³ Même si la MONUSCO n'utilise plus les TOC, l'exemple de Djugu démontre l'importance de la coordination et du partage d'informations au niveau local dans la lutte contre les violences à l'encontre des civils.



UN Photo: Isaac Billy

8 octobre 2020, Kajo-Keji, Équatoria-Central, Soudan du Sud : Les Casques bleus de la MINUSS effectuent une longue patrouille jusqu'à Kajo-Keji, en Équatoria-Central suite à de fortes inondations et à plusieurs signalements de conflits. Un dirigeant de la communauté a également sollicité la MINUSS et les partenaires humanitaires pour réhabiliter la route reliant Kajo-Keji à Djouba, capitale du Soudan du Sud.

La mobilité

*« Pour les missions de maintien de la paix mandatées pour protéger les civils, la mobilité et un large rayon d'action sont des capacités clés qui déterminent où et à quelle vitesse le personnel militaire, policier et civil peut se déployer pour prévenir et répondre aux actes de violence ».*⁹⁴

L'un des principaux défis auxquels les mécanismes d'alerte précoce et de réponse rapide de la MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO et MINUSS restent confrontés est leur capacité à transporter rapidement du personnel civil, en uniforme et des ressources pour répondre aux menaces. En effet, ces quatre Missions opèrent toutes dans des zones où les infrastructures routières sont insuffisantes et le terrain difficile. Les quatre pays où elles sont déployées connaissent une saison des pluies qui dure plusieurs mois, avec des inondations pouvant couper les accès routiers aux régions instables. Les contraintes politiques, parfois violentes, réduisent encore davantage la liberté de mouvement des Missions : les groupes armés non étatiques, acteurs gouvernementaux, et parfois même les populations civiles mécontentes limitent leur mobilité à des degrés divers. L'un des exemples les plus inquiétants d'obstruction gouvernementale a été observé au Soudan du Sud : selon le Secrétaire général de l'ONU, entre le 16 février et le 31 mai 2020 le gouvernement sud-soudanais a restreint à 55 reprises les déplacements de la Mission, ce qui a inévitablement compromis sa capacité à remplir son mandat.⁹⁵

Au-delà des contextes spécifiques à chaque pays, les missions de maintien de la paix ne sont pas encore suffisamment conçues ou équipées pour des déploiements rapides. Le rapport de 2015 du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (HIPPO) décrit la situation comme suit : « afin que les soldats de la paix armés assurent une protection physique des civils, une infanterie adaptée et *des moyens de mobilité renforcés* sont nécessaires. [...] Même si certaines lacunes au niveau de l'infanterie peuvent être palliées par des véhicules à grande mobilité et des hélicoptères, dans la pratique, de nombreuses missions ayant des responsabilités en matière de protection manquent toujours cruellement de ressources. Certaines opérations ne disposent pas des éléments habilitants indispensables, alors que d'autres suivent des règles qui les empêchent d'exploiter pleinement ces capacités [...] ». ⁹⁶ Depuis la publication de ce rapport, le Secrétariat des Nations Unies et les États membres se sont engagés dans diverses activités visant à moderniser les opérations de maintien de la paix et les rendre plus mobiles. ⁹⁷ Bien qu'une étude complète de ces efforts de modernisation dépasse le cadre de ce policy brief, il convient de noter que plusieurs éléments constitutifs des missions de maintien de la paix des Nations Unies continuent aujourd'hui à limiter leur mobilité.

La MINUSCA, la MINUSMA, la MONUSCO et la MINUSS ont toutes fait face à de nombreux problèmes lorsqu'elles ont tenté de réduire leur présence statique et accroître leur mobilité. ⁹⁸ Ces problèmes communs aux quatre missions comprennent, sans s'y limiter, le manque de moyens aériens adaptés, le mille-feuille des procédures internes qui limitent la capacité du personnel militaire et civil à se déployer rapidement, et les contraintes imposées par les pays contributeurs de contingent (TCC). Ces contraintes sont décrites plus en détail ci-dessous.

CIVIC a mené plusieurs recherches sur les problèmes que la MINUSMA rencontre au Mali dans la mise en œuvre de son mandat de protection des civils. L'une des principales difficultés identifiées par CIVIC est le manque de ressources aériennes suffisantes (notamment les hélicoptères de combat et de transport) mises à la disposition de la Mission, ainsi que le manque de moyens de Renseignement, surveillance et reconnaissance (RSR). Dans leurs entretiens avec CIVIC, plusieurs personnes interviewées ont souligné l'importance d'avoir à disposition plusieurs types d'avions pour mener à bien le processus d'alerte précoce et de réponse rapide. Les plateformes RSR permettent à la MINUSMA d'anticiper où les attaques risquent de se produire, et donc où déployer du personnel. Les hélicoptères de combat jouent un rôle différent puisqu'ils sont « l'un des moyens les plus efficaces à la disposition de la Mission pour prévenir des attaques imminentes sur des villages en raison de leur rapidité et de leur démonstration de force ». ⁹⁹ Les hélicoptères de transport permettent le déploiement rapide de responsables militaires et civils dès qu'une alerte précoce est donnée.

Sans un soutien aérien suffisant, les missions auront du mal à engager avec les communautés pour collecter des informations sur les menaces qui pèsent sur les civils (alerte précoce), et à prévenir ou réduire ces menaces (réponse rapide).

En définitive, si les missions n'ont pas les moyens de déployer du personnel « dès les premiers signes de tension », leur capacité à répondre efficacement aux violences ne peut qu'être limitée.

Le manque de moyens aériens de la MINUSMA est lié à un autre problème auxquels les systèmes d'alertes précoces font face dans les zones de conflits : le lien entre l'alerte et la réponse. Les acteurs interrogés ont fourni des exemples de cas où la Mission a répondu trop tardivement (ou pas du tout) à des menaces du fait qu'elle manque de moyens aériens. Un responsable militaire de la MINUSMA a confié à CIVIC qu'il fallait parfois à la Mission « deux à trois jours » pour répondre aux « pics de violences » entre groupes armés.¹⁰⁰ Sans un soutien aérien suffisant, les missions auront du mal à engager avec les communautés pour collecter des informations sur les menaces qui pèsent sur les civils (alerte précoce), et à prévenir ou réduire ces menaces (réponse rapide). En plus d'être nécessaires à la réponse rapide, les ressources aériennes le sont tout autant pour les efforts d'engagement communautaire de la MINUSMA, qui reste un maillon essentiel de l'alerte précoce. Comme observé par CIVIC, « les ressources aériennes permettent [...] au personnel de la mission de se rapprocher des communautés pour mieux comprendre les besoins et les préoccupations des populations ».¹⁰¹

La mobilité est tout aussi essentielle pour la mission de maintien de la paix en RDC. En 2017, la MONUSCO avait déjà pour objectif de réduire sa présence du fait d'importantes coupes budgétaires et militaires. Au cours des trois années suivantes, la Mission est passée d'une centaine de bases à travers toute la RDC à une quarantaine de bases dans moins de régions. La Mission a mis au point une nouvelle stratégie de protection, la « protection par la projection », permettant de protéger les civils malgré une présence réduite. Comme l'a observé CIVIC en 2019, cette stratégie « exige des personnels militaires et civils une grande mobilité et une capacité à se déployer temporairement, sans bases permanentes, dans des zones où la situation sécuritaire semble se détériorer ».¹⁰² De plus, la protection par la projection repose sur le développement de « capacités qui permettent [à la MONUSCO] de transférer rapidement son personnel vers d'autres théâtres d'opération ».¹⁰³

Un élément central de la transition de la MONUSCO vers une plus grande mobilité dans ses opérations a été la création des Déploiements d'Unités de Combat (*standing combat deployment, SCD*). Les SCD sont des déploiements temporaires de personnel dans des zones reculées où la Mission ne maintient pas de présence permanente. Si les SCD peuvent jouer un rôle pour répondre aux violences faites aux civils, c'est justement parce qu'ils reposent sur la mobilité. Lors d'entretiens menés par CIVIC en 2018 et 2019, des responsables civils et militaires de la MONUSCO ont reconnu l'importance de maintenir des moyens aériens et des budgets pour les déplacements suffisants, en soulignant le problème que pose la diminution de ces ressources.¹⁰⁴ En définitive, si les missions n'ont pas les moyens de déployer du personnel « dès les premiers signes de tension », leur capacité à répondre efficacement aux violences ne peut qu'être limitée.¹⁰⁵

Il ne faut cependant pas uniquement considérer la mobilité du personnel militaire, et il convient de noter que la mobilité du personnel civil et des ressources aériennes est tout aussi importante. Le personnel civil est souvent central aux processus de médiation et de dialogue, qui sont eux même importants pour prévenir les menaces qui pèsent sur les civils. Un exemple : à l'approche des élections présidentielles congolaises en décembre 2018, la MONUSCO a déployé des unités mobiles dans certaines zones de tension. Plusieurs membres de la Mission ont affirmé à CIVIC que ces mesures préventives ont été cruciales pour prévenir les violences politiques.¹⁰⁶ Selon les rapports publics de la MONUSCO, la Mission a développé les capacités de « 1530 acteurs de la société civile [...] en lien avec les efforts de réduction des risques de violence liées aux élections » dans les zones à risque entre 2017 et septembre 2018, un effort présenté comme faisant partie des « mécanismes d'alerte précoce » de la Mission.¹⁰⁷ Les efforts de la MONUSCO pour anticiper et prévenir la violence en coopérant avec les communautés sur des questions politiques illustrent deux arguments développés par David Nyheim : a) les solutions techniques ne devraient pas remplacer les solutions politiques dans les contextes de conflit armé, et b) un ensemble diversifié de réponses est indispensable pour relever les défis que posent les conflits armés.¹⁰⁸ Parallèlement aux objectifs de protection physique des civils grâce aux composantes militaires des missions de maintien de la paix, les efforts d'alerte précoce et de réponse rapide des missions devraient inclure des activités d'engagement politique sous la responsabilité du personnel civil.

La MINUSCA, la MONUSCO et la MINUSS ont chacune envisagé ou essayé de mettre sur pieds des équipes de personnel civil pouvant être rapidement déployées du quartier général des missions vers d'autres sites. Même si cela semble assez simple à première vue, un tel dispositif nécessite tout de même une bonne organisation : les missions doivent en effet être suffisamment équipées en tentes et en rations pour permettre au personnel de rester dans des régions reculées où les logements à leur disposition sont au mieux rudimentaires, au pire inexistants.¹⁰⁹ De plus, il est souvent nécessaire avant d'autoriser le déplacement de personnel civil ou de ressources aériennes de s'assurer de l'approbation de très nombreux acteurs. En 2018 et 2019, CIVIC a constaté que les responsables civils et les observateurs militaires de la MINUSS, ainsi que les membres de l'équipe de pays des Nations Unies au Soudan du Sud, devaient obtenir l'approbation de plusieurs personnes avant de pouvoir se déplacer. Par exemple, avant tout trajet aérien, la Mission demandait au personnel d'obtenir une assurance sécurité de vol auprès du gouvernement, ou une analyse *ad hoc* par la direction de la Mission. De telles procédures peuvent avoir des conséquences néfastes : les observations de CIVIC ont mené à la conclusion que le processus d'« obtention [d'une assurance sécurité] ou d'une analyse *ad hoc* peut retarder ou prévenir entièrement la réponse rapide à une menace ».¹¹⁰

Les contraintes imposées par les pays contributeurs de contingent et de personnel de police (T/PCC) ont également une incidence sur la capacité d'une mission à déployer du personnel en réponse à des menaces à la protection. Au Soudan du Sud, CIVIC a constaté que les efforts de la MINUSS pour améliorer sa mobilité et être plus proactive ont été freinés par des Mémoires d'Accord (*Memorandums of Understanding*, MOU) et des États des Besoins par Unités (*Statements of Unit Requirements*, SUR), qui sont tous deux des accords passés entre les TCC et le Secrétariat des Nations Unies pour restreindre géographiquement le déploiement des troupes.¹¹¹ Selon CIVIC, ces contraintes « réduisent la capacité de la Mission à déployer des troupes en temps et en lieu utiles ».¹¹²

Les contraintes géographiques imposées par les T/PCC ne concernent pas seulement la MINUSS. Évoquant le maintien de la paix d'un point de vue plus général, un expert a décrit la situation de la manière suivante : « si l'on assiste à l'émergence d'une nouvelle menace à un endroit donné, la mission doit être capable d'y réaffecter certaines de ses ressources et de les y laisser [aussi longtemps que nécessaire]. Mais les troupes ont certaines contraintes dans leurs MOU avec le Siège, et ne peuvent donc pas avoir cette flexibilité ».¹¹³ Les restrictions imposées par les T/PCC, en limitant inutilement où et quand le personnel en uniforme peut se déployer, compromettent les efforts des missions qui cherchent à devenir plus mobiles et réactives.



27 mai 2020, Malakal, Soudan du Sud : Un groupe exclusivement féminin de Casques bleus rwandaises de la MINUSS, ainsi que des responsables militaires et de l'UNPOL, participent à un exercice de formation de dispersion de foule.

V. CONCLUSION

Les mécanismes d'alerte précoce et de réponse rapide sont essentiels pour permettre aux missions de maintien de la paix des Nations Unies de prévenir et réduire les menaces de court, moyen ou long terme à l'encontre des civils. Les missions de maintien de la paix actuellement déployées pour protéger les civils doivent lutter contre les multiples menaces auxquels ils sont exposés, et ce sur de vastes territoires dans lesquels les déplacements peuvent être extrêmement difficiles et limité. Dans de tels environnements conflictuels et complexes, les missions doivent pouvoir identifier les menaces de protection émergentes, planifier une réponse et la concrétiser.

Pourtant, les missions de maintien de la paix actuelles font encore face à de nombreux défis dans l'opérationnalisation de leurs dispositifs d'alerte précoce et de réponse rapide. Les missions de maintien de la paix, notamment en RCA, en RDC, au Mali et au Soudan du Sud, doivent réussir à répondre rapidement à de multiples menaces avec des ressources et moyens de déplacement limités. Dans certains pays, un réseau routier restreint et des groupes armés ou institutions étatiques hostiles peuvent constituer des obstacles considérables aux efforts déployés par les missions pour collecter des informations et établir des relations de confiance à travers l'engagement communautaire. Enfin, un dernier défi reste la capacité des missions à mettre en lien leurs efforts de collecte d'informations avec leurs activités de planification, de prise de décision et de mise en place d'une réponse efficace.

Malgré ces difficultés, les missions ont plusieurs options pour renforcer leurs processus d'alerte précoce et de réponse rapide. Une utilisation efficace des CLA permet un meilleur engagement avec les communautés locales, et permet ainsi d'améliorer l'appréciation de la situation (*situational awareness*) des missions. De même, les efforts visant à mettre en lien l'analyse des menaces aux mécanismes de prise de décision permet une meilleure planification et réponse aux niveaux opérationnel et tactique, notamment lorsque cela passe par le développement de capacité de terrain pour coordonner la planification et encourager le partage d'informations.

Plus généralement, les missions peuvent élaborer des politiques et des procédures pour officialiser leurs processus d'alerte précoce et de réponse rapide, et définir les rôles et responsabilités du personnel concerné. Ces mesures permettraient d'améliorer les dispositifs d'alerte précoce et de réponse rapide des missions et ainsi de renforcer leur capacité à protéger les populations civiles.

NOTES DE FIN

- 1 Les attaques ont été perpétrées par des membres de deux groupes armés —le Nduma Défense du Congo (NDC) et les Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR)—ainsi que des déserteurs de l'armée congolaise. Le 23 novembre 2020, une cour militaire congolaise a condamné l'ancien commandant des NDC, Ntabo Ntaberi, également connu sous le nom « Sheka », et l'ancien commandant des FDLR, Séraphin Zitonda, appelé « Lionceau », à la prison à perpétuité. La cour a déclaré les deux hommes coupables de crimes de guerre, notamment pour viol, esclavage sexuel et meurtre. « RDC : Sheka et son complice condamnés à perpétuité, leurs victimes enfin reconnues » *Trial International*, 23 novembre 2020, <https://trialinternational.org/fr/latest-post/rdc-sheka-et-son-second-condamnes-a-perpetuite-leurs-victimes-enfin-reconnues/>.
- 2 « RDC : une responsable de l'ONU appelle à traduire les auteurs des viols à Walikale en justice » ONU Info, 29 juillet 2016, <https://news.un.org/fr/story/2016/07/340422-rdc-une-responsable-de-lonu-appelle-traduire-les-auteurs-des-viols-walikale-en>.
- 3 La MONUSCO et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (HCDH), « Rapport final des missions d'enquête du Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'Homme sur les viols massifs et autres violations des droits de l'Homme commis par une coalition de groupes armés sur l'axe Kibua-Mpofi, en territoire de Walikale, province de Nord-Kivu, du 30 juillet au 2 août 2010 » juillet 2011, paragraphes 16–17, https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Countries/CD/BCNUDHRapportViolsMassifsKibuaMpofi_fr.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1.
- 4 Ibid.
- 5 Ibid., paragraphe 17.
- 6 Les viols massifs commis en territoire de Walikale ont succédé à d'autres incidents en RDC qui ont poussé la mission de maintien de la paix de ce pays à mettre au point des capacités d'alerte précoce. Voir « Early Warning, the Protection of Civilians and United Nations Peacekeeping Operations » de Ralph Mamiya et Haidi Willmot, *African Security Review* 22, n°2 (2013) : page 72. Les incidents de Walikale sont mentionnés ici car les investigations ont mis en évidence un certain nombre d'enseignements qui restent pertinents pour les missions dix ans plus tard. Pour en savoir plus sur la réponse internationale aux incidents de Walikale, voir : « UN Security Council slams mass rapes in eastern DRC », *Global Times*, page 8, septembre 2010, <https://www.globaltimes.cn/content/571209.shtml>; « U.N. Security Council holds emergency session on Congo rapes », CNN, 26 août 2010, <https://www.cnn.com/2010/WORLD/africa/08/26/congo.rapes/index.html>.
- 7 La section IV(b) de ce rapport mentionne les enseignements tirés des précédentes recherches de CIVIC ayant un lien avec l'alerte précoce et la réponse rapide, en faisant référence à certains rapports, rapports thématiques et policy briefs. Le résultat des recherches antérieures de CIVIC sur le maintien de la paix peut être consulté sur la page internet du programme de maintien de la paix de CIVIC : <https://civiliansinconflict.org/our-work/where-we-work/peacekeeping/>.
- 8 Alexander Austin, « Early Warning and the Field: A Cargo Cult Science? », *Berghof Handbook for Conflict Transformation* (2004) : page 4.
- 9 Anna Matveeva, *Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemmas*, European Centre for Conflict Prevention, septembre 2006, page 9.
- 10 Pour obtenir une analyse des systèmes d'alerte précoce soutenus par les Nations Unies et liés aux catastrophes naturelles, voir : Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Five Approaches to Build Functional Early Warning Systems*, 2018. Pour obtenir un exemple de système d'alerte précoce mis en place par des organisations de la société civile, voir : Kumar Rupesinghe, *FCE Citizen-based Early Warning and Early Response System: A New Tool for Civil Society to Prevent Violent Conflict*, Foundation for Co-Existence, 24 février 2009. Pour obtenir un exemple de système d'alerte précoce mis en place par des organisations humanitaires, voir : Catholic Relief Services, *Early Warning Systems in Central DR of Congo: Saving Lives Through Faster Emergency Response*, octobre 2012.
- 11 Haidi Willmot, *Improving U.N. Situational Awareness: Enhancing the U.N.'s Ability to Prevent and Respond to Mass Human Suffering and to Ensure the Safety and Security of Its Personnel*, Stimson Center, août 2017, page 21.
- 12 Amanda Lucey et Dimitri Kotsiras, « Broadcasting Peace: Insights and lessons from local peacebuilders in Eastern DRC », Peace Direct, <http://broadcastingpeace.peaceinsight.org/reports/broadcastingpeace/>, disponible en français.
- 13 À propos de FEWS Net : Famine Early Warning Systems Network, voir <https://fews.net/about-us>, consulté le 10 septembre 2020.
- 14 Il convient de noter qu'Alexander Austin propose une définition interdisciplinaire de l'alerte précoce en désignant par système d'alerte précoce « toute initiative axée sur la collecte systématique de données, l'analyse et/ou la formulation de recommandations, y compris l'évaluation des risques et le partage d'information, quel que soit le sujet et de manière qualitative, quantitative, ou les deux ». Alexander Austin, « Early Warning and the Field », page 2.
- 15 PNUD, *Five Approaches to Build Functional Early Warning Systems*, page 5.
- 16 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Prévenir la violence, la guerre et l'effondrement des États : L'avenir des systèmes d'alerte précoce et de réponse rapide*, 2009, page 22. Dans une publication ultérieure, David Nyheim, auteur du rapport de l'OCDE de 2009, propose une nouvelle définition de l'alerte précoce et la réponse rapide dans les conflits armés selon laquelle ces systèmes : a) « effectuent des collectes et des analyses régulières et ordonnées d'informations sur les conflits violents et sur les opportunités de paix », b) « fournit un ensemble de signaux d'alerte précoce », et c) « dispose d'un lien opérationnel avec les instruments et mécanismes de réponse ». David Nyheim, *Early Warning and Response to Violent Conflict: Time for a Rethink, Saferworld*, octobre 2015, page 23.
- 17 Dans son rapport de 2009, l'OCDE présente « L'évolution récente de l'alerte précoce pour la prévention des conflits ». Voir OCDE, *Prévenir la violence, la guerre et l'effondrement des États*, page 25.
- 18 Ibid.
- 19 J.O.C. Jonah, *Office for Research and the Collection of Information (ORCI)*, 1989. L'ORCI a été dissout en 1992.
- 20 Nyheim, *Early Warning and Response to Violent Conflict*, page 3. Voir également, Lauren Spink, *Data-Driven Protection: Linking Threat Analysis to Planning in UN Peacekeeping Operations*, Center for Civilians in Conflict, novembre 2018, page 13. Le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies—commandé par le Secrétaire général Kofi Annan en 2000 après les multiples échecs des missions de maintien de la paix des Nations Unies à prévenir les conflits violents et à protéger les civils contre les atrocités—souligne qu'il faut « améliorer la collecte et l'analyse des informations au Siège, et notamment renforcer le dispositif d'alerte rapide qui permet de déceler ou de reconnaître la menace ou le risque de conflit ou de génocide ». Nations Unies, *Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects (Rapport Brahimi)*, UN Doc S/2000/809 (21 août 2000),

paragraphe 6 (d). L'incapacité des Nations Unies à prévenir le génocide de 1994 au Rwanda et à protéger les habitants de Srebrenica l'année suivante sont deux des échecs les plus retentissants.

- 21 Rupesinghe, *FCE Citizen-based Early Warning and Early Response System*, page 6.
- 22 Kumar Rupesinghe décrit les systèmes d'alerte précoce de première génération comme suit : « Un système d'alerte précoce de première génération surveille et analyse le conflit en dehors de la zone de conflit—dans les pays occidentaux. Il ne surveille pas les conflits depuis le pays ou la région en conflit. Pour collecter des informations, le système recourt à des sources secondaires, comme les journaux. Par conséquent, les systèmes d'alerte précoce n'adoptant qu'une démarche quantitative depuis les pays occidentaux font partie de la première génération ». À l'inverse, les systèmes d'alerte précoce de deuxième génération « surveillent depuis les pays et régions en conflit », bien que l'analyse soit toujours effectuée dans les pays Occidentaux. Rupesinghe note également que « alors que la première génération de systèmes d'alerte précoce se concentre sur l'analyse de conflit et ne dispose pas de procédures efficaces pour communiquer avec les décideurs clés, la deuxième génération de systèmes d'alerte précoce réalise une surveillance de terrain, mène des recherches sur l'évaluation des risques et exerce un lobbying actif. » Ibid., page 9.
- 23 Nyheim, *Early Warning and Response to Violent Conflict*, page 17.
- 24 Bien que les missions de maintien de la paix des Nations Unies doivent regrouper l'ensemble des processus d'alerte précoce et de réponse rapide, les différents aspects de l'alerte précoce et la réponse rapide peuvent être gérés par différentes composantes de la mission. Par exemple, le Manuel opérationnel à l'intention des cellules d'analyse conjointes des missions (JMAC) affirme : « Le but de l'alerte précoce est d'éclairer la prise de décision en vue d'une potentielle action préventive. Les JMAC sont responsables de la partie alerte et analyse, et les analystes doivent veiller à laisser les autres sections, normalement le JOC, la Force et la Division des affaires politiques, se concentrer sur la partie réponse. Cela est particulièrement vrai pour les missions mandatées pour protéger les civils (PDC), avec des conseillers à la protection des civils et des forums de coordination sur la prévention et la réponse aux incidents de PDC". Nations Unies, Département des opérations de maintien de la paix/Département de l'appui aux missions (UNDPKO/DFS), *Joint Mission Analysis Centre Field Handbook*, DPKO-DFS Référence 2018.03, 2018, page 139.
- 25 Entretien mené par CIVIC avec le responsable du Secrétariat des Nations Unies #1, New York, août 2020.
- 26 Voir "Early Warning, the Protection of Civilians and United Nations Peacekeeping Operations" de Ralph Mamiya et Haidi Willmot, *African Security Review* 22, n°2 (2013) : page 70; Résolution 1270 du Conseil de sécurité des Nations Unies UN Doc. S/RES/1270 (1999), paragraphe 14; Résolution 1996 du Conseil de sécurité des Nations Unies UN Doc. S/RES/1996 (2011), paragraphe 3(b)(ii). La résolution 1996 du Conseil de sécurité des Nations Unies a instauré la mission des Nations Unies au Soudan du Sud. Noter que les missions de maintien de la paix des Nations Unies avaient déjà entrepris d'améliorer leur capacité à anticiper et à prévenir les menaces de violence. Par exemple, l'ONUC, première mission de maintien de la paix déployée en RDC en 1960, avait mis au point une Branche des Informations Militaires équipée de capacités d'interception de messages sans fil et de surveillance aérienne. D'autres missions ont également mis en place des capacités de renseignement, allant du déploiement d'agents de renseignements à la rémunération d'informateurs locaux, avant de développer des systèmes d'alerte précoce de conflit dans les années 1990. Willmot, *Improving U.N. Situational Awareness*, page 29–30.
- 27 Mamiya et Willmot, "Early Warning, the Protection of Civilians and United Nations Peacekeeping Operations", page 72.
- 28 Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), *CLA Best Practice Review*, 2014, pages 5 et 10.
- 29 Voir résolution 2502 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, Doc UN S/RES/2502 (2019), paragraphe 29(i)(d) ; Résolution 2514 du Conseil de sécurité des Nations Unies, Doc UN S/RES/2514 (2020), paragraphe 8(a)(iii) ; Résolution 2499 du Conseil de sécurité des Nations Unies, Doc UN S/RES/2499 (2019), paragraphe 32(a)(11) ; Résolution 2531 du Conseil de sécurité des Nations Unies, Doc UN S/RES/2531 (2020), paragraphe 28(c)(ii).
- 30 Résolution 2502 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, Doc UN S/RES/2502 (2019), paragraphe 29(i)(d).
- 31 Résolution 2514 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, Doc UN S/RES/2514 (2020), paragraphe 8(a)(iii).
- 32 Ibid., paragraphe 18.
- 33 Nations Unies, Département des opérations de maintien de la paix/Département de l'appui aux missions (UNDPKO/DFS), *Politique du DPKO/DAM La protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, juillet 2017, paragraphe 34. Il convient de noter que la politique de 2015 fait suite au *Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations* du DPKO/DFS de 2010. Toutefois, ce concept opérationnel ne fait référence qu'une fois à l'alerte précoce et ne fournit pas de détails sur les systèmes ou ressources nécessaires à la mise en place d'un système d'alerte précoce et de réponse rapide. Nations Unies, DPKO/DFS, *Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations*, 2010, paragraphe 19.
- 34 Département des opérations de paix (DPO), *La protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, 1^{er} novembre 2019, paragraphes 6-27.
- 35 Ibid., paragraphe 47.
- 36 DPO, *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Handbook*, pages 82–100.
- 37 Ibid., page 95.
- 38 Ibid., pages 96–103. Les JPT sont des équipes composées de personnel civil, militaire et policier qui effectuent des visites de terrain « dans les points chauds pour analyser les besoins en protection, et recommander des interventions préventives et réactives pour y répondre ». Les CPP fournissent une vision d'ensemble de « la situation sécuritaire, des menaces envers la population civile, des communautés prioritairement exposées à la violence, et des actions planifiées ou requises pour combattre les risques en matière de protection des civils » au niveau tactique. Les JAM sont des visites de terrain effectuées par le personnel civil de la mission, le personnel de l'équipe de pays des Nations Unies et les ONG concernées. Ils sont chargés de conduire « une évaluation pour identifier les menaces, orienter les réponses aux menaces, améliorer les relations avec les communautés locales, apaiser les tensions et renforcer l'alerte précoce ». L'enregistrement des victimes désigne « le processus visant à enregistrer et vérifier de manière systématique et exhaustive les informations sur les personnes tuées et blessées dans certaines circonstances ». L'enregistrement des victimes s'avère utile pour « une prévention et une protection en temps réel, en identifiant les pratiques néfastes et en soutenant les décisions relatives au déploiement des forces des Nations Unies », ainsi que pour « la planification d'une réponse adaptée, y compris en termes d'engagement politique et militaire ».

- 39 Ibid, page 196. Il convient de noter que la SOP d'alerte précoce et de réponse rapide de la MINUSCA est en annexe du manuel des Nations Unies *The Protection of Civilians in UN Peacekeeping Handbook* (2020).
- 40 Ibid., page 196.
- 41 Ibid., pages 197–201.
- 42 Dans la SOP de la MINUSCA, ce terme est désigné en tant que « Urgent Temporally Measures ». Cependant, CIVIC utilise ici le terme « Urgent Temporary Measures » afin de refléter la terminologie exacte employée dans le mandat de la MINUSCA.
- 43 Ibid., pages 4–7.
- 44 Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali, *Standard Operating Procedure: Early Warning and Rapid Response*, Ref. MINUSMA 2020.11, 15 juin 2021, page 7.
- 45 Noter que les SOP d'alerte précoce et de réponse rapide de la MINUSCA et de la MINUSMA mentionnés plus haut fournissent une définition d'« alerte précoce », et non de « mécanismes d'alerte précoce ».
- 46 Nyheim, *Early Warning and Response to Violent Conflict*, page 5.
- 47 Ibid., page 17.
- 48 Ibid., page 5.
- 49 Ibid., page 18.
- 50 Matveeva, *Early Warning and Early Response*, page 16.
- 51 Ibid., page 17.
- 52 Nyheim, *Early Warning and Response to Violent Conflict*, page 18.
- 53 OECD, *Prévenir la violence, la guerre et l'effondrement des États*, page 68.
- 54 Nyheim, *Early Warning and Response to Violent Conflict*, page 20.
- 55 Susanne Schmeidl et Eugenia Piza-Lopez, *Gender and Conflict Early Warning: A Framework for Action*, *International Alert and Swiss Peace Foundation*, juin 2002, page 7.
- 56 Saferworld, *Gender and Conflict Early Warning*, 28 mai 2014, <https://protectionofcivilians.org/wp/wp-content/uploads/2019/07/gender-and-conflict-early-warning-Saferworld.pdf>.
- 57 Schmeidl et Piza-Lopez, *Gender and Conflict Early Warning*, page 19.
- 58 Lauren Spink, *“Let Us be a Part of It”: Community Engagement by the UN Peacekeeping Mission in South Sudan*, Center for Civilians in Conflict, 2017, page 1.
- 59 Cette sous-section se concentre sur l'engagement communautaire dans le cadre de l'alerte précoce et la réponse rapide et plus particulièrement sur le rôle des agents de liaison communautaires dans les missions. Mais l'engagement communautaire des missions de maintien de la paix des Nations Unies ne se limite pas à l'alerte précoce et la réponse rapide. Par exemple, dans le cas de la MINUSS, CIVIC a mené des recherches sur la démarche de la Mission quant à la gestion de conflits de niveau sous-national. Sa démarche vise à « réduire les tensions et créer un espace civique au niveau local grâce au dialogue entre civils et militaires, à la réconciliation et à des activités favorisant la cohésion sociale comme le dialogue inter-communautaire et le renforcement d'organisations sous-nationales pour l'engagement politique ». Lauren Spink, *Protection through Dialogue: How UNMISS is Linking Local Engagement with a National Peace Process in South Sudan*, Center for Civilians in Conflict, juin 2020, page 6. D'autres exemples d'engagement communautaire dans le cadre du maintien de la paix, notamment concernant le Soudan du Sud, figurent dans Spink, *“Let Us be a Part of It”*, CIVIC, 2017.
- 60 Entretien mené par CIVIC avec le responsable du Secrétariat des Nations Unies #2, New York, août 2020.
- 61 CIVIC, *L'engagement communautaire de la MONUSCO avec une présence réduite sur le terrain*, mai 2018, page 1.
- 62 Ibid, page 4.
- 63 Ibid.
- 64 Ibid.
- 65 Viola Giuliano, “The UN Peacekeeping Mission in CAR Strengthens Community Engagement in Order to Better Protect Civilians from Ongoing Violence,” Center for Civilians in Conflict (blog), 4 août 2020, <https://civiliansinconflict.org/blog/minusca-strengthens-community-engagement/>.
- 66 Ibid.
- 67 Lauren Spink, *Moving Toward Mobility: Providing Protection to Civilians through Static Presence and Mobile Peacekeeping in South Sudan*, Center for Civilians in Conflict, mars 2019, page 15.
- 68 Ibid.
- 69 Ibid., page 21.
- 70 Lauren Spink, *“We Have to Break the Silence Somehow.” Preventing Conflict-Related Sexual Violence through UN Peacekeeping*, Center for Civilians in Conflict, octobre 2020, page 1.
- 71 Ibid., page 18. Si une description détaillée des efforts que les missions de maintien de la paix fournissent pour l'alerte précoce et la réponse rapide dépasse le cadre de cette étude, le rapport *“We Have to Break the Silence Somehow.” Preventing Conflict-Related Sexual Violence through UN Peacekeeping* examine les efforts des missions dans la lutte et la réponse aux VSLC, y compris au moyen de l'alerte précoce et la réponse rapide.
- 72 Schmeidl et Piza-Lopez, *Gender and Conflict Early Warning*, page 18.
- 73 Pour plus d'informations sur les difficultés relatives aux CLA, consulter les sources suivantes : Giuliano, “The UN Peacekeeping Mission in CAR Strengthens Community Engagement in Order to Better Protect Civilians from Ongoing Violence” ; Spink, *Moving Toward Mobility*, CIVIC ; et Spink, *“We Have to Break the Silence Somehow.” Preventing Conflict-Related Sexual Violence through UN Peacekeeping*, CIVIC.
- 74 Résolution 2552 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, Doc UN S/RES/2552 (2020), paragraphes 31(a)(ii), 32(b) et 32(c) ; Résolution 2556 du Conseil de sécurité des Nations Unies, Doc UN S/RES/2556 (2020), paragraphes 29(i) et 29 (ii) ; Résolution 2531 du Conseil de sécurité des Nations Unies, Doc UN S/RES/2531 (2020), paragraphes 28 (b) et 28 (c). Pour une vue d'ensemble des difficultés majeures auxquelles sont confrontées les missions de maintien de la paix des Nations Unies mandatées pour protéger les civils et fournir un appui, voir Patryk I. Labuda, *With or Against the State? Reconciling the Protection of Civilians and Host-State Support in UN Peacekeeping*, International Peace Institute, mai 2020.

- 75 Assurer la transition de la stabilisation à la paix : examen stratégique indépendant de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, Doc UN S/2019/842 (25 octobre 2019), page 38.
- 76 Dans son rapport sur la situation des droits de l'Homme en RDC entre le 1er juin et le 31 mai 2020, Le Bureau conjoint aux droits de l'Homme a indiqué : « Globalement, le nombre de violations des droits de l'Homme et d'atteintes à ces droits documentées par le Bureau conjoint a augmenté de 12 % par rapport à la période précédente, avec 7 359 cas. Sur l'ensemble du territoire, près de 47 % de ces violations ont été commises par des agents de l'État, principalement des militaires des Forces armées de la République démocratique du Congo et des agents de la Police nationale congolaise ». Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (HCDH), *Situation des droits de l'Homme et activités du Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'Homme en République démocratique du Congo*, Doc UN A/HRC/45/49 (24 août 2020), paragraphe 3.
- 77 Spink, *Data-Driven Protection*, CIVIC, page 40.
- 78 Ibid.
- 79 Matveeva, *Early Warning and Early Response*, pages 16–18.
- 80 Pour plus d'informations sur le développement des politiques de renseignement du maintien de la paix de 2017 et 2019, voir Sarah-Myriam Martin-Brûlé, *Finding the UN Way on Peacekeeping Intelligence*, International Peace Institute, avril 2020.
- 81 Spink, *Data-Driven Protection*, CIVIC, page 11.
- 82 Il convient de noter que le Département des opérations de paix a mis au jour d'autres directives en matière de renseignement dans les opérations de maintien de la paix, notamment des manuels de renseignement pour le maintien de la paix à l'échelle des Nations Unies. Selon Sarah-Myriam Martin-Brûlé, « Les manuels reprennent les politiques, les directives, les bonnes pratiques, les astuces, la méthodologie, les modèles et les cas d'études des consultants, experts, praticiens, chercheurs et États membres des Nations Unies. Ces manuels servent tous le même objectif, mais l'élaboration de chacun d'entre eux a soulevé des difficultés différentes ». Martin-Brûlé, *Finding the UN Way on Peacekeeping Intelligence*, page 7. Ces manuels comprennent le Manuel du renseignement militaire dans les opérations de maintien de la paix et le Peacekeeping-Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR) Staff Handbook. Ce dernier, par exemple, note que deux des objectifs du renseignement, de la surveillance et de la reconnaissance dans les opérations de maintien de la paix sont d'« émettre une alerte précoce en cas de menaces à la sécurité du personnel civil et en uniforme de l'ONU », et « émettre une alerte précoce en cas de menaces de violence physique contre la population locale, en soutien à la protection des civils ». DPO, *The Peacekeeping-Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR) Staff Handbook*, septembre 2020, page 7.
- 83 Spink, *"We Have to Break the Silence Somehow." Preventing Conflict-Related Sexual Violence through UN Peacekeeping*, CIVIC.
- 84 Ibid., page 19.
- 85 Micah Zenko and Rebecca R. Friedman, "UN Early Warning for Preventing Conflict," *International Peacekeeping*, volume 18, n° 1 (février 2011) : page 25.
- 86 Nations Unies, DPKO, *Policy Directive: Joint Operations Centres and Joint Mission Analysis Centres*, Ref. POL 2006/3000/04 (1er juillet 2006), paragraphe 9.
- 87 Ibid., paragraphe 17. Voir aussi : Spink, *Data-Driven Protection*, CIVIC, page 56, expliquant que le JOC est un « pôle d'information au quartier général de la mission chargé d'assurer la connaissance situationnelle à l'échelle de la mission en publiant des rapports intégrés sur les opérations en cours, et des rapports quotidiens sur la situation. Lors d'une crise, le JOC devient la structure première pour soutenir la mission dans la gestion de la crise ». Le JMAC est la section de la mission « qui élabore des rapports analytiques intégrés permettant au Chef de mission (HoM) et à l'Équipe de direction de la mission (MLT) de comprendre les faits et les tendances, leurs implications et leurs potentielles évolutions, ainsi que les évaluations sur les problématiques et menaces transversales qui pourraient perturber la mise en œuvre du mandat de la mission ». Par ailleurs, il est important de noter que les Plans d'obtention de renseignements, les JOC et les JMAC ont été créés et mandatés pour soutenir les Chefs de mission et les hauts dirigeants sur le plan stratégique de la mission. Les recherches de CIVIC en RDC et au Soudan du Sud montrent que, pour une prévention efficace et une réponse en temps voulu, la mission doit disposer de mécanismes à l'échelle globale pour soutenir la planification et la prise de décision stratégiques. Toutefois, les recherches initiales de CIVIC en matière de systèmes d'alerte précoce indiquent que des capacités d'ordre tactique et opérationnel décentralisées sont nécessaires pour un dispositif efficace d'alerte précoce et de réponse rapide. Spink, *Data-Driven Protection*, CIVIC, pages 33, 41 ; Spink, *Moving Toward Mobility*, CIVIC, page 14.
- 88 Spink, *Data-Driven Protection*, CIVIC, janvier 2018, page 40.
- 89 Spink, *Moving Toward Mobility*, CIVIC, pages 14–15.
- 90 Spink, *Data-Driven Protection*, CIVIC, page 38.
- 91 Entretiens menés par CIVIC avec : le responsable civil de la MINUSMA #2, Bamako, janvier 2020 ; l'agent de police de la MINUSMA #16, Sévaré, février 2020 ; le responsable militaire de la MINUSMA #33, Sévaré, février 2020 ; le responsable civil de la MINUSMA #34, Sévaré, février 2020 ; le responsable civil de la MINUSMA #91, Mopti, septembre 2020 ; le responsable civil de la MINUSMA #110, entretien téléphonique de Bamako à Gao, septembre 2020 ; le responsable civil de la MINUSCA #10, Bangui, avril 2019 ; le responsable civil de la MINUSCA #68, Bouar, octobre 2019 ; le responsable civil de la MINUSCA #123, Bangui, novembre 2019.
- 92 Correspondance adressée au personnel de la MONUSCO, 6 novembre 2020.
- 93 Cet exemple est traité en détail dans Spink, *Data-Driven Protection*, CIVIC, page 47.
- 94 Spink, *Moving Toward Mobility*, CIVIC, page 11.
- 95 Conseil de sécurité des Nations Unies, *Situation au Soudan du Sud : Rapport du Secrétaire général*, Doc UN S/2020/536 (lundi 15 juin 2020), paragraphe 85.
- 96 Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unie intitulé *Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations* (rapport HIPPO), UN A/70/95, S/2015/446 (17 juin 2015), paragraphe 95. Le rapport indique également que « Le fonctionnement bureaucratique de l'ONU, adapté au fonctionnement des services d'un siège, ne permet guère d'agir avec rapidité et souplesse sur le terrain ». Ibid., paragraphe 35.
- 97 Ces initiatives comprennent les réformes de gestion du Secrétaire général visant à déléguer les pouvoirs du siège des Nations Unies aux missions de maintien de la paix ; les événements de haut niveau qui ont réuni les chefs et ministres des États membres pour qu'ils s'engagent à fournir du personnel en uniforme, des biens et des outils, notamment ceux nécessaires à la gestion des ressources humaines et financières ; et les réformes du Secrétariat sur la manière dont les besoins de terrain sont identifiés et sur la manière dont les

- nouveaux engagements des États membres sont consignés et évalués avant le déploiement. Voir Wolfgang Weiszegger, "Implementing the UN Management Reform: Progress and Implications for Peace Operations," International Peace Institute, July 2020; Sommet des dirigeants sur le maintien de la paix, 2015, <https://peacekeeping.un.org/en/leaders-summit-peacekeeping>; "UN Peacekeeping Defence Ministerial: Summary," 2016, <https://www.gov.uk/government/news/un-peacekeeping-defence-ministerial-summary>; 2017 UN Peacekeeping Defence Ministerial, Vancouver, Canada, https://peacekeeping.un.org/en/un-peacekeeping-defence-ministerial-conference-vancouver-canada#:~:text=Canada%20hosted%20the%202017%20UN,in%20Vancouver%2C%20British%2DColumbia.&text=To%20foster%20pragmatic%20and%20innovative,a%20new%20focus%20on%20partnerships;Peacekeeping%20Capability%20Readiness%20System,https://pcrs.un.org/Lists/Announcements/Attachments/17/2019.01%20Peacekeeping%20Capability%20Readiness%20System_Guidelines.pdf?Mobile=1.
- 98 Evan Cinq-Mars, *The Primacy of Protection: Delivering on the MINUSCA Mandate in the Central African Republic*, Center for Civilians in Conflict, 22 décembre 2016, page 29 ; Seán Smith, *Protecting Civilians in Mali: Why Air Assets Matter for MINUSMA*, Center for Civilians in Conflict, mai 2020 ; Spink, *Moving Toward Mobility*, CIVIC ; Lauren Spink, *La Protection Avec Une Présence Moindre: Comment l'opération de maintien de la paix en République démocratique du Congo tente d'apporter une protection avec moins de ressources*, Center for Civilians in Conflict, janvier 2018.
- 99 Smith, *Protecting Civilians in Mali*, CIVIC, page 20.
- 100 Ibid., page 12.
- 101 Ibid., page 1. Le rapport *Protecting Civilians in Mali* de CIVIC fournit plusieurs exemples qui démontrent l'importance des moyens aériens dans les efforts d'engagement communautaire de la MINUSMA dans différentes régions du Mali.
- 102 Spink, « *La protection avec une présence moindre* », CIVIC, page 3.
- 103 Ibid.
- 104 Lauren Spink, *Préparer l'avenir du maintien de la paix en République démocratique du Congo*, Center for Civilians in Conflict, octobre 2019, page 7; Spink, « *La protection avec une présence moindre* », CIVIC, page 13.
- 105 Spink, « *La protection avec une présence moindre* », CIVIC, page 11.
- 106 Spink, *Préparer l'avenir du maintien de la paix en République démocratique du Congo*, page 7.
- 107 MONUSCO, *MONUSCO at a Glance*, septembre 2018, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/factsheet_monusco_-_september_2018.pdf.
- 108 OECD, *Prévenir la violence, la guerre et l'effondrement des États*, page 16.
- 109 Spink, *Moving Toward Mobility*, CIVIC, pages 15–16 ; Entretiens menés par CIVIC avec : le responsable civil de la MINUSCA #3, Bangui, avril 2019 ; le responsable civil de la MINUSCA #6, Bangui avril 2019 ; le responsable civil de la MINUSCA #21, Bangui, avril 2019 ; le responsable civil de la MINUSCA #15, Bangui, avril 2019 ; le responsable civil de la MINUSCA #28, Bangui, février 2020 ; le responsable civil de la MINUSCA #119, Bangui, novembre 2020 ; le responsable civil de la MINUSCA #120, Bangui, novembre 2020.
- 110 Spink, *Moving Toward Mobility*, CIVIC, page 13.
- 111 Ibid.
- 112 Ibid.
- 113 Entretien mené par CIVIC avec le responsable du Secrétariat des Nations Unies #1, New York, août 2020.



MINUSMA/Gema Cortes

19 Décembre, 2019, Koro, Mopti, Mali : Les casques bleus sénégalais de la MINUSMA font une opération pour sécuriser le cercle de Koro dans la région de Mopti au Mali. Au cours de cette opération, les casques bleus ont réalisé des activités civilo-militaires, y compris des consultations médicales gratuites et des séances de sensibilisation à la justice sociale et aux droits de l'Homme

**CENTER FOR
CIVILIANS IN CONFLICT**
RECOGNIZE. PREVENT. PROTECT. AMEND.

T +1 202 558 6958
E comms@civiliansinconflict.org
civiliansinconflict.org