



Formation basée sur un scénario pour les directeurs de mission

Planification intégrée d'une transition de l'ONU

Guide de facilitateur

Le présent guide de l'animateur donne un aperçu des objectifs de la formation basée sur un scénario, des différentes phases de ce scénario, ainsi que des points à aborder lors des discussions. Ce guide doit être utilisé à l'appui du scénario.

Une à trois heures ont été prévues pour la réalisation de cette étude de cas, en fonction du contexte et de ce que décide l'animateur. Les trois éléments injectés peuvent être introduits lorsqu'il y a lieu par l'animateur pour faire évoluer le scénario et le débat. Le temps est très limité.

Les participants auront besoin d'une carte de Carana et devront être familiers avec la version « condensée » du scénario Carana de l'IPI. Il serait utile qu'ils disposent d'une copie de la résolution 4455 du Conseil de sécurité et de la politique de transition de l'ONU. Les animateurs peuvent formuler d'autres hypothèses sur les faits et les tâches en lien avec le scénario, sur la base de leur expérience en mission ou de leur connaissance du scénario Carana.

1

OBJECTIFS ET PUBLIC

Objectives

Les formations basées sur des scénarios permettent aux unités de s'entraîner à gérer des situations de manière efficace et rationnelle. Elles donnent aux participants l'occasion de réfléchir aux problèmes et d'élaborer des réponses avant que les difficultés ne surviennent. Ils peuvent ainsi mettre au point des mesures préventives pour éviter que ces problèmes ne se produisent. Les formations basées sur des scénarios permettent de créer une plateforme de dialogue pour les pairs, qui peuvent y développer et y partager différents points de vue et explorer un éventail de perspectives et de façons de procéder. Le présent scénario vise à encourager une planification intégrée du retrait et de la transition d'une mission, en mettant l'accent sur le rôle d'une équipe dans ce processus et sur la nécessité pour les responsables de mener une réflexion critique, afin d'examiner tous les effets d'une action et tout l'éventail des acteurs concernés par un processus.

L'animateur doit mettre en évidence les qualités dont doivent faire preuve les membres de l'équipe de direction et les caractéristiques d'une prise de décision efficace :

Disposition, détermination et capacité à :

- mettre en œuvre le mandat et exercer l'autorité ;
- assumer ses responsabilités et diriger les autres ;

- veiller aux bons résultats de l'ensemble des personnes sous leur autorité et réagir efficacement face aux problèmes de performance ;
- se coordonner avec les autres composantes de l'ONU, notamment au travers d'une approche globale de la mission pour la protection des civils ;
- agir en ayant uniquement à l'esprit les intérêts du mandat de l'ONU ;
- agir conformément à un plan stratégique spécifique, mesurable, réalisable, tenant compte des risques et limité dans le temps (SMART) ;
- consulter les populations locales et les populations touchées.

Indications supplémentaires

Ce module doit pouvoir s'appliquer à tous les aspects d'une mission. Le public cible est constitué des membres de la direction de la mission aux niveaux politique et opérationnel, dont :

- les Représentants spéciaux du Secrétaire général ;
- les Représentants spéciaux adjoints ;
- les commandants de la force ;
- les chefs de la police ; et
- les personnels D2-P4 clés (par ex., chefs de cabinet, chefs des Centres d'opérations conjoints, chefs de section, chefs des bureaux régionaux, chefs des bureaux au niveau du secteur, commandants de secteur, et directeurs/chefs de l'appui à la mission).

2

ÉTAPES

Étape 1: Préparation

Les animateurs se familiarisent avec le matériel de formation, préparent les protagonistes et transmettent les consignes aux mentors et experts participant à la formation. Les animateurs informent les participants de la situation générale, de la « crise » actuelle, des règles d'interaction et des questions qui seront soulevées au cours du débat/de la tâche à accomplir. Au cours de cette première phase, les animateurs discutent des objectifs de la formation avec les protagonistes, les mentors et les experts. Chacun est invité à articuler la manière dont il conçoit cette formation et ses attentes.

- Quel est l'objectif de la formation ?
- Quelle peut être la valeur ajoutée d'une formation basée sur un scénario ?
- Que peut-on attendre de la formation et de ce format spécifique ?
- Quels sont les rôles et objectifs des protagonistes/mentors ?

Étape 2: Familiarisation

Les animateurs informent les participants de la situation générale, de la situation actuelle, des règles d'interaction et des questions qui seront soulevées au cours du débat/de la tâche à accomplir. À ce stade, l'animateur discute de la situation générale et de la crise actuelle avec les participants. Il doit veiller à ce que les participants aient la même vision

du mandat et des règles d'interaction. Cette discussion, au cours de laquelle chaque participant clarifie la manière dont il conçoit la mission, constitue une première occasion d'apprendre. L'animateur peut poser les questions suivantes pour s'assurer que tous conçoivent la mission de la même façon :

- Quelle est la situation générale à Carana ?
- Sur quoi porte la présente étude de cas ?
- Quels sont/devraient être les principaux acteurs, et quels sont les principaux enjeux ?
- Quel est le mandat de la MANUC ? Quelles sont les règles d'interaction de la MANUC ?

Étape 3: Formation

Les participants peuvent former de petits groupes pour analyser la situation ou, en fonction de la taille du groupe (par ex., s'il y a moins de dix participants), discuter du déroulement du scénario tous ensemble.

Le scénario comporte quatre phases :

1. La **première phase** vise à planter le décor, afin d'expliquer pourquoi l'équipe de direction de la mission (EDM) a été réunie, quelle est la tâche à accomplir, et quel est le contexte. La première partie du scénario est transmise aux participants, qui la lisent ensemble. Les participants peuvent demander des éclaircissements.
2. La **deuxième phase** porte sur la tâche à accomplir. Une fois que tout est clair, la tâche est annoncée, puis les groupes en discutent ensemble pendant une durée déterminée (10 à 15 minutes).
 - L'animateur observe les débats, il répond aux questions et fournit des informations complémentaires si nécessaire.
 - Une fois le temps expiré, l'animateur discute brièvement de la tâche avec les participants pour jauger leurs réactions.
3. Les éléments injectés sont introduits dans la **troisième phase**. L'objectif est alors de mener une réflexion sur les compromis et les enjeux liés à la gestion de la crise/de la difficulté/de l'événement en question. La chronologie, l'ordre et le rythme des actions et réactions doivent également être abordés lors de la discussion.
 - De nouveau, un temps déterminé est consacré à chaque élément injecté (10 minutes) et l'animateur doit être disposé à aider les participants. Il ne faut pas que les participants disposent de trop de temps, afin de reproduire la pression propre à la gestion de situations de crise.
 - Une brève discussion peut être menée après chaque élément injecté, avec un débat plus long à la fin de l'exercice.
- La **dernière phase** est celle du bilan, lors de laquelle l'animateur consacre une plus longue période (30 minutes) à la discussion. Le bilan porte sur le scénario, les enseignements tirés, les difficultés rencontrées, les mesures nécessaires pour mieux

faire face à ce type de situation, et la manière de se préparer à la réalité sur le terrain. Les notes ci-dessous peuvent être utilisées à l'appui de cette discussion.

3

QUESTIONS À DISCUTER

Question 1. Quelles sont les premières mesures que devraient prévoir la mission et l'EPNU dans le cadre de la planification ? Qui devrait assumer le rôle de chef de file et qui conviendrait-il de consulter ? Dans quel ordre ces mesures devraient-elles être prises ?

Avant de répondre à cette question, les participants doivent réfléchir à deux points. Tout d'abord, la planification de la transition peut être intégrée dans des cadres existants (un plan de transition intégré) ou l'équipe de direction peut élaborer son propre plan de transition. Si l'EDM choisit d'établir son propre plan, elle peut utiliser le cadre stratégique intégré (CSI) de la mission ou consulter le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, afin de peser le pour et le contre d'une telle décision. L'avantage d'un plan sur mesure est que l'on peut être sûr qu'il s'alignera sur les priorités de la mission et de l'équipe de pays des Nations Unies, et que les activités quotidiennes pourront se poursuivre tout au long de son élaboration. Il peut toutefois s'avérer trop restrictif et des problématiques sortant du cadre des priorités existantes pourraient être négligées. Par exemple, dans des contextes uniques tels que celui de Carana, caractérisé par une transition et des élections, l'ONU doit déterminer si la politique de transition est adéquate. Le second point de réflexion concerne les principaux axes de travail et questions liés au processus de transition. Il s'agit notamment de s'intéresser aux éléments suivants : la compréhension du processus politique ; veiller à ce que l'ONU continue de jouer le rôle de bons offices dans le pays ; travailler à l'intégration de la MANUC et de l'EPNU, afin de donner à l'EPNU les moyens de réussir ; tenir compte des ressources humaines et financières pour le retrait de la mission ; définir l'objectif programmatique de l'EPNU dans le pays et évaluer sa capacité à l'atteindre ; communiquer avec le personnel de l'ONU et avec la population locale tout au long du processus de transition. En gardant ces éléments clés à l'esprit, l'équipe de direction peut élaborer un plan, puis réfléchir aux considérations financières, afin d'évaluer les ressources qui seront nécessaires pour que la transition se passe sans heurts (ce point sera abordé à la question 2).

La transition se déroule en plusieurs phases, et les participants doivent être conscients de la nécessité de suivre cet ordre. La première phase consiste à fermer les bureaux locaux, à réduire de moitié le personnel en tenue de la MANUC et à transférer les responsabilités en matière de sécurité aux forces de sécurité nationales caranaïses. Ce plan à court terme doit être élaboré en parallèle à la planification de la transition à long terme vers le retrait total de la mission et de la transition vers l'EPNU. Dans le cadre de cette approche à long terme, l'équipe de direction doit voir plus loin que la simple planification logistique, afin de tenir compte de la vision stratégique future de l'EPNU et de réfléchir à la manière dont elle pourra continuer d'interagir au niveau politique.

Si l'équipe de direction compte élaborer un plan de transition intégré, l'EDM de la MANUC devra coopérer avec l'ensemble de la mission, avec les organismes, les fonds

et les programmes qui resteront dans le pays, ainsi qu'avec le gouvernement national et la société civile caranaise. Les participants doivent veiller à ce que les membres de l'équipe de direction comprennent tous clairement et de la même façon la résolution 4455, ainsi que le mandat et les responsabilités de la MANUC au sens large. L'équipe de direction doit communiquer clairement avec le gouvernement, afin de s'assurer que la démarche politique est bien comprise et que le programme est respecté. Il s'agit ensuite de définir les phases du plan, ses échéances et les responsabilités de l'équipe, ainsi que de donner un aperçu détaillé des différentes tâches. Tout au long de ce processus, l'équipe de direction doit tenir compte de la fermeture des bureaux locaux, du transfert des responsabilités en matière de sécurité, et des besoins de communication avec le personnel national et les acteurs clés. La mission ne doit pas se contenter de transférer les activités en cours aux présences de l'ONU qui resteront dans le pays, sans tenir compte de leur mandat, de leurs capacités et de leur financement. Un groupe de travail doit être constitué pour déterminer comment la pérennisation de la paix devrait s'intégrer dans les priorités des organisations restant sur le terrain. Les participants doivent réfléchir à la manière dont ce groupe de travail pourrait collaborer avec le gouvernement pendant le processus de planification. Il est important de noter l'actuel manque d'intégration entre l'EPNU et la MANUC, qui risque de poser problème pour le transfert.

Pour la MANUC, la première étape vers le transfert des responsabilités en matière de sécurité est de définir un calendrier avec le gouvernement, afin de veiller à ce que les deux parties soient au fait de leurs responsabilités. Même si la MANUC a formé les forces de sécurité caranaises ces dix dernières années, il sera important de faire le point sur les objectifs que l'appareil de sécurité national devra atteindre par lui-même. Le calendrier devrait inclure des points de repère clairs et mesurables permettant de progresser dans la réalisation de ces objectifs. À mesure que les bureaux locaux ferment leurs portes, la MANUC doit analyser la présence des forces de sécurité de l'ONU et de Carana dans l'ensemble du pays, et non pas uniquement dans la capitale. Le faible nombre d'effectifs au sein des forces de sécurité associé à la fermeture des bureaux locaux pourrait mettre en péril la stabilité dans le pays, en particulier dans les zones reculées.

Les participants doivent tenir compte de plusieurs éléments pour ce qui est de la fermeture des bureaux locaux. Sur le plan logistique, la MANUC doit déterminer ce qu'il adviendra des locaux et de leur équipement. Ils peuvent être transférés au gouvernement, afin d'encourager ce dernier à maintenir une présence similaire. La MANUC ou le gouvernement peuvent également les démanteler et rendre l'équipement aux quartiers de la MANUC. Il est en outre important de réfléchir au rôle que joue le personnel des bureaux locaux dans la stabilité régionale. Dans les régions ayant connu des épisodes de violence et de troubles, dans la province de Leppko notamment, l'équipe de direction doit prendre des précautions particulières s'agissant de la fermeture des bureaux locaux.

Les participants doivent également tenir compte de la nature politique de la transition. Les aspects techniques, tels que la fermeture des bureaux locaux et la réduction des effectifs, sont importants, mais ils ne susciteront probablement pas beaucoup d'intérêt

de la part des hauts responsables en raison des aspects techniques et terre à terre du processus. Les participants doivent dès lors veiller à ce que les hauts responsables participent à la planification de la transition et à ce qu'ils contribuent activement au maintien d'interactions politiques significatives après le retrait de la mission. Une fois dépourvue des ressources de la mission et de l'effet de levier du RSSG, la présence de l'ONU limitée qui restera sur le terrain aura besoin d'une stratégie pour poursuivre ses bons offices dans le cadre de la nouvelle structure.

L'une des possibilités pour compenser ces risques est de coopérer avec la société civile régionale et avec les pouvoirs locaux. De nombreuses organisations de la société civile maîtrisent les mécanismes d'alerte précoce et sont capables de déjouer les menaces avant qu'elles ne se concrétisent. Certains risques liés à la fermeture des bureaux locaux peuvent être gérés au travers de partenariats avec ce type d'organisations, notamment lorsque les forces de sécurité sont peu présentes ou absentes dans la région (ou si la population locale ne fait pas confiance aux forces de sécurité existantes).

Il sera important de travailler avec des organisations de la société civile qui traitent de la condition des femmes et des dynamiques de genre. Il est très probable que l'EPNU ne disposera pas d'experts de ces questions après le départ d'ONU Femmes. Il n'en reste pas moins que les femmes seront confrontées à des difficultés particulières sur le plan politique et de la sécurité. Les organismes de l'ONU et les organisations de la société civile situés en dehors de la capitale doivent accorder une attention particulière à ces préoccupations et veiller à ce qu'une programmation et des analyses tenant compte des questions de genre soient réalisées après le départ de la MANUC.

Les participants devraient également réfléchir à la deuxième phase de la transition, même s'ils n'en sont qu'aux premières étapes. Dans le cadre de l'ONU, la planification doit garantir une transition sans heurts de la mission vers l'EPNU. Étant donné que le PNUAD expirera au cours de la même année que celle de la transition, l'EPNU et la MANUC devraient collaborer étroitement avec le gouvernement à l'élaboration d'un nouveau PNUAD. Si le gouvernement n'adhère pas encore aux priorités agréées, il s'agit d'une bonne occasion de l'encourager à le faire. Le cas échéant, l'ONU devrait également soutenir l'élaboration d'un nouveau plan de développement national. Si possible, le PNUAD devrait s'articuler autour du plan de développement national, ou du moins être élaboré en étroite collaboration avec le gouvernement, afin que les priorités de développement soient partagées.

Il faut du temps pour élaborer un PNUAD, surtout lorsqu'il faut tenir compte de la transition de programmes prioritaires, et il est possible que le cadre ne soit pas terminé pour le début de la transition. Les programmes prioritaires devraient se baser sur la capacité prévue de l'EPNU ainsi que sur les priorités de développement du gouvernement. Toutes les conversations nécessitent une étroite coopération entre la MANUC, l'EPNU et le gouvernement.

Il convient en outre de tenir compte du climat économique à Carana. La mission et son personnel contribuent à l'économie du pays, et procéder au retrait de la mission sans

prendre en compte les retombées économiques pourrait avoir un effet débilant. Même si c'est au gouvernement caranais qu'échoit en premier la responsabilité de la planification économique, le RSSG et la RSASG/CR/Coordonnatrice des opérations humanitaires devraient user de leurs bons offices pour encourager le gouvernement à planifier la perte de revenus pour le secteur de l'immobilier et les entreprises – notamment les hôtels et les restaurants – qui dépendent particulièrement de la présence du personnel de la mission. La mission doit se tenir à la disposition du gouvernement si ce dernier lui demande de l'aide, mais elle ne doit pas diriger la planification économique.

Question 2. Quelles mesures devraient prendre l'EDM et l'EPNU/la CR pour veiller à ce que les équipes de l'ONU qui resteront dans le pays disposeront de fonds et de capacités en suffisance ? Avec quels partenaires convient-il de prendre contact dans ce cadre ?

Le retrait de la mission se traduira par la fin des contributions. Cela signifie que le bureau de la CR devra trouver le moyen de financer durablement les nouvelles présences de l'ONU. Les organismes, les fonds et les programmes (OFP) maintiendront leurs financements, mais il est possible que la clôture de la mission entraîne une diminution de l'intérêt pour les programmes de financement, car cela pourrait indiquer que Carana n'est plus un pays prioritaire.

Afin de mobiliser les donateurs, les plans de transition doivent intégrer les besoins financiers actuels et à long terme, et comprendre des stratégies pour combler les manques de moyens. Ces plans de transition devraient envisager des processus budgétaires nationaux, des financements de l'ONU et d'autres donateurs, et prévoir des activités de plaidoyer. Les responsables de l'ONU devraient travailler en étroite collaboration avec la Banque mondiale et d'autres partenaires, afin d'encourager le pays à prévoir des processus budgétaires qui permettront à Carana de combler le manque de ressources financières et capacitaires auquel les institutions nationales risquent d'être confrontées en raison du retrait de la mission. L'ONU devrait aider ses partenaires dans le pays à adopter des politiques budgétaires tenant compte des questions de genre, afin d'allouer de manière adéquate des ressources aux besoins et aux priorités des femmes.

Le Bureau de la Coordonnatrice résidente des Nations Unies (BCO) doit articuler une vision programmatique pour l'EPNU, aux fins de la consolidation de la paix dans le pays après la transition (par ex., quels sont les objectifs de l'ONU dans le pays ?). Il est vital d'établir une vision globale pour l'EPNU. En gardant cela à l'esprit, le BCO devrait réaliser une cartographie des capacités. Il s'agit d'analyser les capacités que conservera le bureau une fois la MANUC partie, et de déterminer si ces capacités correspondent aux priorités à long terme de l'ONU. Dans le cas de Carana, il est probable que le BCO aura besoin de capacités pour poursuivre l'analyse de la situation politique, étant donné que certaines causes profondes des troubles n'ont pas encore été traitées.

Il faudrait procéder à un examen d'ensemble du PNUD, afin de terminer les lacunes capacitaires que pourrait combler ce bureau, les programmes dont il pourrait hériter, et la manière dont ses travaux seront affectés par le retrait de la MANUC. Il faut prendre en

considération tous les fonds, programmes et organismes qui resteront à Carana, et chacun d'entre eux doit être soumis à un examen similaire.

Une fois les lacunes capacitaires potentielles recensées, la MANUC et la CR devront manœuvrer afin de trouver des financements pour ces postes. Conformément à la dernière résolution relative au financement du système de développement des Nations Unies (A/73/424) d'octobre 2018, les coûts de ces nouveaux postes seront financés dans le cadre de l'accord de partage des coûts entre le Secrétariat de l'ONU et les AFP (Secrétariat de l'ONU, PNUD, UNICEF et OMS), une redevance de 1 % s'appliquera aux contributions destinées aux activités de développement de l'Organisation qui sont affectées à « un seul organisme, à un seul programme ou à un seul projet », et des contributions volontaires, prévisibles et pluriannuelles seront versées à un fonds d'affectation spéciale.

Si une rubrique du budget de la MANUC est prévue pour la transition, les participants doivent discuter de l'utilisation de ces fonds à l'appui des efforts de programmation conjointe sur la base du PNUAD. Mais la question du financement à long terme doit également être abordée. L'ONU devrait se coordonner avec les pays donateurs déjà présents à Carana, afin de s'assurer du financement des projets et des postes prioritaires. Les participants pourraient envisager de constituer un Fonds d'affectation spéciale pluripartenaires (MPTF) consacré à Carana, qui serait alimenté par le Fonds pour la consolidation de la paix et par des donateurs bilatéraux. Les MPTF sont considérés comme le principal mécanisme d'aide financière du système des Nations Unies pour les programmes de pérennisation de la paix après le retrait d'une mission de maintien de la paix. Disposer d'une source de financement spécifique pour Carana contribuerait à une transition sans heurt et garantirait un soutien à l'EPNU et au gouvernement. Il sera indispensable de veiller à ce que les activités pouvant être financées par le MPTF soient définies et à ce que le processus d'apport de fonds assorti d'échéances définies soit clair tant que la transition post-mission à Carana est à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. Si l'on s'y prend trop tard pour planifier la mise en place d'un MPTF, les donateurs bilatéraux n'y verseront probablement pas de fonds. Dans les pays admissibles, le Fonds pour la consolidation de la paix (FCP) peut également être envisagé comme un outil utile pour combler les besoins urgents et pour catalyser des processus et des programmes nationaux de consolidation de la paix à long terme, ainsi qu'un soutien durable des donateurs. Carana peut bénéficier du FCP.

Le soutien continu des donateurs internationaux et des partenaires du développement aux programmes menés à Carana sera essentiel à cet égard, et il se peut qu'ils doivent assumer plus de responsabilités en matière de programmation. La MANUC et la CR doivent communiquer de manière claire et ouverte avec ces acteurs, les tenir informés de l'évolution de la situation et discuter avec eux des possibilités de financement tant pour les postes de personnel que pour la programmation. Il pourrait s'avérer utile d'établir une structure formelle de communication. Il convient de souligner l'importance de pouvoir compter sur les donateurs traditionnels et de chercher de nouveaux partenaires. La coordination avec la Commission de consolidation de la paix (CCP) sera importante tant pour le BCO que pour les OFP, surtout une fois que la MANUC sera partie. La CCP

peut donner des conseils et plaider pour une attention et un soutien durables de la communauté internationale en faveur de la réalisation des priorités de Carana en matière de consolidation de la paix tout au long et au-delà des processus de transition de l'ONU.

Enfin, étant donné qu'il est peu probable que les contributions volontaires au financement de la présence de l'ONU pour le suivi correspondent aux ressources estimées nécessaires dans le budget des opérations de maintien de la paix et, dans une moindre mesure, dans le budget de la mission politique spéciale, la mission de l'ONU et la direction de l'EPNU doivent ménager les attentes des parties prenantes nationales, les encourager à définir des priorités et à veiller à ce que les plans et les programmes nationaux soient soutenables sur le long terme.

Question 3. Quels sont les principaux publics auxquels la MANUC et l'EPNU devraient s'adresser pendant la transition ? Quels sont les principaux messages à véhiculer et les canaux à utiliser pour la communication stratégique ?

La gestion des attentes – du gouvernement du pays hôte, des principales parties prenantes nationales et locales, de la communauté internationale et du personnel de la mission – fait partie intégrante de la transition et exige une communication claire et cohérente tant au niveau local qu'avec le Siège de l'ONU. Les transitions peuvent être source d'incertitude et d'angoisse. Elles doivent dès lors être gérées avec délicatesse, au moyen d'une communication adéquate. La mission de l'ONU et la direction de l'EPNU doivent travailler ensemble à l'élaboration de stratégies de communication conjointes, en s'appuyant sur une analyse des perceptions, des préoccupations et des priorités des principales parties prenantes. Il convient en outre d'envisager de garder un responsable de l'information/porte-parole parmi les membres de l'équipe de liquidation.

Les principaux acteurs concernés par la stratégie de communication devraient être le gouvernement, la société civile, les organisations non gouvernementales, le secteur privé, les donateurs internationaux et la communauté du développement, les acteurs intergouvernementaux présents à Carana et la population caranaise au sens large. Il est vital qu'une communication solide de la part de la MANUC prépare le gouvernement au retrait de la mission. L'ONU devrait considérer le gouvernement comme un partenaire dans l'élaboration de sa stratégie, laquelle devrait comporter les éléments suivants : les étapes et le calendrier de la transition pour l'ONU, les responsabilités du gouvernement une fois que la mission ne sera plus là (et la préparation à ces responsabilités), ainsi qu'une évaluation des besoins et des priorités du gouvernement.

La stratégie de communication avec le grand public devrait avant tout souligner que l'ONU ne quitte pas le territoire, mais qu'elle restructure légèrement sa présence sous la forme d'une EPNU. Il s'agit notamment de communiquer en des termes clairs sur les structures qui resteront en place, sur la manière dont la transition sera opérée et sur ce que le public peut attendre de l'EPNU. Dans son plan de communication, l'équipe de direction devrait également ménager les attentes du grand public en mentionnant ce qu'il *ne pourra pas* obtenir de l'EPNU. Il n'est pas aisé de communiquer à ce sujet. La manière dont communiquera la mission déterminera la réaction du public. Il convient d'utiliser la radio, la télévision, les journaux et les médias sociaux pour atteindre un public aussi large que possible.

L'ONU devrait également communiquer avec les acteurs de la société civile à Carana, dans la mesure où une grande partie de la société civile dépend des financements de l'ONU. Il faut que la société civile sache précisément ce sur quoi elle pourra continuer de s'appuyer et à quels changements elle doit s'attendre, afin qu'elle puisse envisager de manière réaliste la situation à Carana après le départ de la MANUC. En outre, si la MANUC communique clairement sur le processus de transition et sur la structure de la composition de l'EPNU et ses capacités, les acteurs de la société civile seront en mesure de coordonner leurs propres programmes et projets pour anticiper les lacunes à combler.

La société civile peut par ailleurs contribuer à la communication avec le public et diffuser les messages de l'ONU.

L'équipe de direction devrait envisager de tenir une réunion mensuelle avec la communauté internationale des donateurs, le gouvernement caranaïs et le système de l'ONU, afin d'ouvrir des lignes de communication et de favoriser la transparence tout au long du processus de transition. Les participants devraient également envisager d'inviter des représentants du secteur privé à ces réunions. Quoi qu'il arrive, les participants doivent prendre conscience de l'importance de communiquer avec les entreprises, étant donné qu'elles souffriront elles aussi du retrait du personnel international.

Il faut en outre réfléchir à la communication entre et avec le personnel national et international de l'ONU dans le pays. Les membres du personnel national s'inquiéteront pour leur emploi. Ils voudront savoir ce qu'il en est et comprendre la réflexion menée à ce sujet. L'équipe de direction de la MANUC devrait convoquer une réunion générale pour expliquer la stratégie, les plans, le calendrier et ce qui est prévu pour ceux qui pourraient perdre leur emploi. Une page web peut être créée pour expliquer l'ensemble des règles internes et des réglementations de l'ONU concernant le personnel en période de transition, ainsi que pour réunir sur un même portail en ligne les formalités et les aides administratives.

L'équipe de direction doit également mettre au point une stratégie pour communiquer avec le Siège de l'ONU, notamment avec le Conseil de sécurité et la CCP. Le Conseil de sécurité exerce un certain contrôle sur le processus de transition et il est important de lui communiquer non seulement les progrès réalisés, mais aussi les besoins sur le terrain. La MANUC et l'EPNU doivent être clairs sur ce dont la présence de l'ONU dans le pays et le pays dans son ensemble ont besoin de la part du Siège dans le cadre de la transition. Une présidence solide de la CCP peut articuler la stratégie de communication de manière plus régulière dans le contexte new-yorkais, elle peut convoquer des réunions multidisciplinaires pour partager les messages et travailler avec le gouvernement pour l'aider dans le dialogue avec les donateurs, entre autres. L'équipe de direction de la MANUC doit voir la CCP comme un partenaire en matière de communication. Il sera également important de communiquer avec la communauté des donateurs. L'équipe de direction peut agir en tandem avec l'EPNU, afin que les priorités de développement de toutes les parties puissent s'aligner.

4

ÉLÉMENTS INJECTÉS

Élément Injecté 1

Le RSSG vient tout juste de recevoir un appel de la présidente de Carana, qui se dit vivement préoccupée par le calendrier prévu dans la résolution 4455 du Conseil de sécurité pour le transfert des responsabilités en matière de sécurité et le retrait des forces de la MANUC. Elle affirme que les délais sont trop courts pour former de manière adéquate la police nationale, et elle ajoute que la population n'a pas vraiment confiance dans la police. Elle explique par ailleurs que la police dépend totalement de

l'appui logistique de la mission en dehors des capitales provinciales, et qu'elle ne sera pas en mesure de réagir rapidement en cas de violence dans les campagnes. Elle informe le RSSG qu'elle est prête à appeler personnellement le Secrétaire général.

Question 1 : Le RSSG demande des recommandations quant à la manière d'interagir avec la présidente et sur l'élaboration d'une stratégie de communication officielle pour la transition, notamment pour ce qui est des interactions avec les acteurs nationaux et internationaux à Carana, la société civile et le personnel national. Qu'inclure dans une telle stratégie de communication et quelles sont les étapes de ce processus ? Quel lien faut-il faire avec le PTI ?

Deux éléments entrent en jeu ici. Le premier est la communication avec la présidente sur la transition de manière générale, et le second est l'inquiétude exprimée quant au transfert des responsabilités en matière de sécurité. Pour ce qui est du premier point, dans le droit fil de ce qui a été dit en réponse à la troisième question, l'ONU a besoin d'une stratégie de communication claire et efficace, et le RSSG pour la MANUC doit communiquer en permanence avec la présidente concernant la transition, l'impact qu'elle aura sur le pays et le rôle du gouvernement. Le RSSG – avec la RSASG/CR/Coordonnatrice des opérations humanitaires si elle reste bien comme CR dans le pays – devrait mettre en place des réunions hebdomadaires avec le gouvernement, afin d'informer ce dernier de l'avancée de la transition, et inviter des membres clés du cabinet de la présidente à des réunions au Siège de l'ONU avec l'équipe de planification des transitions. La présidente doit être impliquée dans la planification. Il devrait idéalement y avoir un plan de transition intégré commun à l'ONU et au gouvernement.

Pour ce qui est du transfert des responsabilités en matière de sécurité, les participants peuvent supposer que si les craintes de la présidente concernant le calendrier prévu pour le retrait et la capacité du pays à assurer la sécurité et la paix dans un contexte post-mission sont justifiées, des mesures devront être prises pour atténuer ces risques. Il pourrait être difficile de repousser le transfert des responsabilités en matière de sécurité. Une telle décision pourrait en outre encore affaiblir la confiance dans les forces de sécurité, car la population pourrait penser que l'ONU ne leur fait pas confiance non plus. Le RSSG devrait prendre toutes les mesures possibles pour d'abord avoir le soutien de la présidente, et ensuite répondre à ses préoccupations.

Tout point qui n'aurait pas été couvert dans la première section concernant le transfert des responsabilités en matière de sécurité doit être abordé ici. Il s'agit notamment des éléments suivants :

- Renforcer les programmes d'entraînement lorsque cela est possible (en tenant compte du fait que les forces de police sont censées avoir été entraînées ces dix dernières années) ;
- Nouer des partenariats avec des organisations de la société civile et des mécanismes locaux de prévention des conflits, afin de mettre en place des plateformes d'alerte précoce et des projets visant à consolider les outils de

prévention des conflits dans les régions où les forces de sécurité sont peu présentes.

Afin d'atténuer les craintes relatives au transfert des responsabilités en matière de sécurité, le RSSG devrait s'assurer que le gouvernement comprend que le soutien apporté par l'ONU au secteur de la sécurité ne s'arrêtera pas d'un coup. Les participants devraient réfléchir à la mise en place d'une programmation substantielle permettant l'apport d'un soutien durable et continu. Il pourrait s'agir de projets à effet rapide, tels que des partenariats avec la société civile pour renforcer la confiance entre les civils et les forces de sécurité. Dans le domaine de la sécurité, la priorité devrait être accordée aux zones à haut risque (dans ce cas-ci, les provinces de Leppko et de Hanno), l'objectif ultime étant la transition vers des projets de réforme à long terme du secteur de la sécurité et de la justice, soutenus par le gouvernement.

L'EDM devrait également se préoccuper des capacités logistiques et opérationnelles réduites, étant donné que la présence policière et militaire à travers le pays pourrait cruellement s'en ressentir. La MANUC pourrait envisager de transférer au gouvernement certains équipements (par ex., des véhicules et des générateurs) et de lui proposer des formations sur leur utilisation, dans le but de renforcer ses capacités logistiques.

Tout en communiquant avec la présidente pour trouver des solutions à ces problèmes, l'équipe de direction devrait élaborer une stratégie de communication à l'égard du grand public. Elle devrait aborder le transfert des responsabilités en matière de sécurité et rassurer le public quant au fait que l'ONU fait confiance aux forces de sécurité caranaises. Il serait également judicieux de mentionner certains projets que l'ONU mène avec la société civile, non seulement pour accroître la confiance dans les mécanismes de prévention des conflits, mais aussi pour informer la population des différents mécanismes et institutions disponibles pour les civils en cas de conflit violent.

Élément Injecté 2

L'association du personnel national de la MANUC a envoyé un courriel à l'EDM pour exiger une certaine forme de sécurité de l'emploi. Elle affirme qu'il incombe à la mission de veiller à ce que le personnel conserve un emploi, et fait remarquer que sur les 421 personnels nationaux de la MANUC, la majorité travaille pour la mission depuis plus de cinq ans. Elle souligne par ailleurs que les offres d'emploi sont limitées en dehors de la MANUC et que l'incertitude qui règne quant à la date à laquelle les personnels ne pourront plus travailler pour la mission complique leur recherche d'un nouvel emploi. Si la mission ne prend pas immédiatement des mesures pour répondre à ces revendications, l'association du personnel menace d'en informer la presse locale. Un fonctionnaire du ministère du Travail a contacté le bureau du RSSG pour lui demander des éclaircissements sur le statut du personnel national, ce qui suggère que le ministre du Travail envisage de faire une déclaration publique sur ce qu'il considère comme les obligations de la MANUC en vertu du droit du travail caranais.

Question 1 : Quels services de la MANUC et du Siège de l'ONU devraient aider le RSSG à régler ces questions ? Sur quelles ressources/références devraient-ils s'appuyer ?

La gestion du personnel est un aspect particulièrement important et sensible des transitions réalisées par l'ONU, dans la mesure où l'incertitude peut être source d'anxiété tant pour le personnel national qu'international. La nécessité de retenir le personnel de la mission pour mener à bien les opérations jusqu'à la fin du mandat doit être mise en balance avec les préoccupations du personnel, qui s'inquiète de ne pas retrouver un emploi par la suite. Les missions doivent procéder à une évaluation des besoins en personnel, afin de déterminer les compétences nécessaires tout au long de la phase de liquidation et combler les postes vacants essentiels au moyen de contrats flexibles – notamment des affectations et des nominations temporaires pour remplacer le personnel qui partira avant la fin du processus de liquidation.

Quelques ressources clés pour la gestion du processus de transition sont fournies ci-dessous :

- *Les lignes directrices du Secrétaire général sur la préparation des missions intégrées (« Guidelines on the Integrated Mission Planning Process: Role of the Field ») (2010) ; voir :*

https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/planning_toolkit_web_version_0.pdf

et

https://undg.org/wp-content/uploads/2016/10/UN-Policy-on-Integrated-Assessment-and-Planning_FINAL_9-April-2013.pdf.

- Le manuel de liquidation du Département de l'appui aux missions, disponible à l'adresse

<http://dag.un.org/handle/11176/89537?show=full>

- Pour un exemple de mission qui a déjà dû relever ce défi, voir le rapport 2018/015 de la Division de l'audit interne du Bureau des services de contrôle interne : « *Auditing the Phasing out of Human Resources in the United Nations Mission in Liberia during the Drawdown Period* » (*Audit de la réduction progressive des effectifs dans la Mission des Nations Unies au Libéria pendant la période de retrait*). (22 mars 2018)

Pour ce qui est des départements clés avec lesquels travailler, le RSSG devrait se mettre en liaison avec le Département des opérations de paix (DPO), avec la structure régionale intégrée du DPO et du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DPPA), ainsi qu'avec le Département de l'appui opérationnel (DOS), en particulier la Division du personnel des missions (FDP) au niveau du Siège. Le RSSG devrait également se mettre en contact avec le PNUD afin de discuter de sa présence dans le pays pour la mission de suivi après le retrait et des possibilités pour le personnel dans ce cadre. De plus, le RSSG pourrait contacter l'Équipe spéciale interinstitutions des Nations Unies basée au Siège, qui travaille à la planification de la transition et de la mission de suivi. Le RSSG devrait préciser qui compose cette équipe spéciale, mais il s'agit généralement du DPO, du DPPA et du PNUD. Dans une certaine mesure, le Cabinet du Secrétaire général participe aussi aux travaux de cette équipe.

Pour ce qui est de la mission, le RSSG doit généralement se mettre en relation avec les responsables des organismes, des fonds et des programmes de l'ONU, avec la

RSASG/CR/Coordonnatrice des opérations humanitaires, les chefs des bureaux locaux, et toutes les entités qui représentent ou travaillent avec le personnel national, en particulier ceux qui resteront présents à Carana après la transition.

Conformément au manuel de liquidation du Département de l'appui aux missions, les missions doivent réduire les effectifs recrutés à l'international dès que possible, mais au plus tard six mois avant la fin prévue du mandat¹. Dès lors, pendant la planification, les décisions quant au personnel à garder doivent tenir compte des besoins en personnel pour le suivi. La mission doit élaborer un plan pour la réduction des effectifs internationaux et nationaux, ainsi que pour la réduction du nombre de volontaires de l'ONU. Les participants devraient noter qu'en vertu du Statut et du Règlement du personnel de l'ONU, la mission doit donner un préavis d'au moins quatre-vingt-dix, trente ou quinze jours calendrier aux membres du personnel, selon qu'ils sont employés dans le cadre de contrats permanents, à durée déterminée ou temporaires.

Lorsque la transition implique le lancement d'une mission de suivi ainsi que la modification du mandat et du profil de la mission, la planification doit tenir compte du besoin de différents profils de compétence, afin d'assurer la continuité et d'offrir au personnel existant des possibilités d'emploi. La planification de la transition doit donc s'accompagner de l'élaboration d'un plan ciblé de gestion prévisionnelle des besoins en personnel, recensant les besoins en termes d'effectifs, de compétences, d'expérience et de formation pour la mission de suivi. Ce plan doit être élaboré dès que possible, afin que le Département de l'appui aux missions puisse trouver les capacités supplémentaires si nécessaires et envisager des réaffectations pour le personnel qui sera gardé tout au long du processus de liquidation.

L'élaboration de programmes nationaux de renforcement des capacités dès le début du mandat de la mission permettra au personnel national d'assumer de plus grandes responsabilités pendant et après la transition, et d'être ensuite plus compétitif sur le marché du travail. Une attention particulière devrait être accordée à la certification des compétences reconnues au niveau national, à l'apport d'une aide pour la rédaction des CV, à la simulation d'entretiens d'embauche et à l'organisation de forums de recrutement ou d'événements similaires, afin que les employeurs potentiels puissent rencontrer les effectifs nationaux à mesure que la fin de la mission approche. Le RSSG devrait pleinement soutenir et jouer un rôle prépondérant dans ces programmes, afin d'en assurer l'accessibilité, l'efficacité et le succès.

Question 2 : Quelles options la mission a-t-elle à sa disposition pour faciliter la transition pour le personnel national ?

Même s'il sera impossible pour l'EPNU de réengager l'ensemble des effectifs nationaux de la MANUC, il faudra tâcher de trouver un maximum de solutions. Étant donné que

¹ Rapport 2018/015 de la Division de l'audit interne, *Auditing the Phasing out of Human Resources in the United Nations Mission in Liberia during the Drawdown Period*, 22 mars 2018.

seul un petit nombre d'effectifs – voire aucun – pourra être réengagé, d'autres mesures devront être prises pour faciliter la transition. Il convient de noter que les responsabilités seront différentes pour le personnel national et les vacataires.

La MANUC devrait avoir travaillé au renforcement des capacités du personnel national de l'ONU dès le début de leur contrat. Si ce n'est pas le cas, un programme de formation professionnelle doit immédiatement être mis en place pour le personnel national. Ce programme doit être mis en œuvre en tandem avec l'entraînement des forces de police et militaires caranaises, et les participants doivent être conscients qu'en raison de budgets limités pour la formation, la priorité sera souvent donnée à l'entraînement des forces de sécurité. De plus, la mission doit s'efforcer de trouver et de communiquer des offres d'emplois pour des postes nationaux et internationaux, ainsi que des bourses et des subventions à proposer au personnel national.

Au vu de la faible croissance économique dans le pays, il est peu probable qu'il y ait suffisamment d'emplois vacants à Carana pour absorber les effectifs nationaux qui ne sont pas réemployés pour la mission de suivi, même avec une formation supplémentaire. C'est pourquoi il est très important de travailler avec le gouvernement au renforcement de l'économie. Ceci peut être fait en tandem avec la communauté des donateurs, en particulier ceux présents sur le terrain, afin de veiller à ce que l'ONU, le gouvernement caranais et les donateurs considèrent tous la création d'emplois et la croissance économique comme des priorités. Ces priorités peuvent se refléter dans un PNUAD existant, mais si le PNUAD est en cours d'élaboration, des projets à effet rapide peuvent être mis en place.

Question 3 : Comment faut-il communiquer sur ces processus et sur les efforts déployés, et quels publics faut-il cibler ?

La situation est complexifiée par le fait que le ministère du Travail, et donc le gouvernement, a l'impression que c'est uniquement à la MANUC qu'il revient de trouver des emplois pour le personnel national. Ce n'est pas le cas, et il faut communiquer clairement à ce sujet. Il convient notamment de fournir des informations sur le type de programmes que la mission prévoit d'entreprendre pour faciliter le processus de transition, et de préciser qu'il n'incombe pas à la MANUC de trouver un emploi pour tous les effectifs. Il est toutefois important que la direction de la mission ne donne pas l'impression de ne pas se préoccuper du sort du personnel national une fois la transition terminée. Il faut donc communiquer clairement à ce sujet avec le gouvernement, le personnel national et la population au sens large.

En termes de responsabilités, le manuel de liquidation du Département de l'appui aux missions définit très exactement la responsabilité de la mission et les tâches qu'elle doit accomplir pour contribuer à l'embauche du personnel national. Ce manuel doit être utilisé comme base pour la planification de la transition et l'élaboration de la stratégie de communication de la mission. Ce message doit être communiqué au personnel national, à l'association du personnel national, au gouvernement et au grand public, à des fins de cohérence.

Élément Injecté 3

La Représentante spéciale adjointe du Secrétaire général (RSASG) reçoit un appel du chef de bureau à Sureen, qui s'inquiète qu'une fois le bureau local de la MANUC fermé, il n'y ait plus aucune présence de l'ONU à Sureen. Elle souhaite discuter de l'impact de la transition et de la fin de la mission. Elle fait observer qu'en raison de la croissance rapide de la population pendant la guerre, les infrastructures de Sureen sont considérablement surchargées. La police est en sous-effectif, et les policiers en service ne disposent bien souvent pas de l'équipement de base nécessaire (radios, matériel non létal pour le contrôle des foules, et munitions). De nombreux quartiers sont des implantations sauvages. Elle affirme avoir demandé à plusieurs reprises au PNUD d'accroître sa présence en dehors de la capitale, et ajoute que les chefs de bureaux situés dans d'autres provinces ont formulé des inquiétudes similaires malgré la présence d'autres agences de l'ONU.

Question 1. Quelles actions la MANUC devrait-elle entreprendre à mesure que ces décisions sont prises (par ex., réaliser des évaluations conjointes avec le gouvernement) ?

C'est au gouvernement qu'incombe en premier la responsabilité de ces questions, mais l'EPNU peut l'aider à y faire face. Il serait bénéfique – tant pour la planification du programme que pour l'élaboration du PNUAD post-transition – de réaliser des évaluations conjointes des besoins de la population au niveau provincial. Les participants devraient en particulier s'enquérir des structures dont dispose le gouvernement au niveau local et tâcher de déterminer si la programmation de l'ONU les intègre bien à tous les niveaux. Si les capacités du gouvernement sont très limitées au niveau infranational, la MANUC devrait sonder les ressources et les capacités disponibles pour mettre en œuvre et appuyer des programmes – permettant de combler les lacunes laissées par le retrait de la mission – au niveau local, de sorte à définir des priorités. L'EPNU devrait ensuite évaluer l'importance de l'infrastructure logistique de la mission et combien cela coûterait aux présences de l'ONU restantes et proposées d'opérer sans cette infrastructure.

Les partenariats avec la société civile resteront importants. Les évaluations conjointes devraient non seulement définir les besoins de chaque province, mais aussi leurs capacités existantes, ce qui inclut les capacités de la société civile. Autant que possible, la programmation conjointe entre l'ONU, le gouvernement caranais et la société civile permettra une répartition des charges à mesure que les besoins de la population sont pris en considération à travers le pays.

Dans ce cadre, il sera indispensable de recenser les critères déterminant le maintien des bureaux de pays et la présence de l'EPNU. En outre, les participants devraient discuter des critères permettant de définir le niveau et le nombre d'effectifs dans ces bureaux. Définir des critères clairs permettra de limiter les répercussions négatives potentielles des décisions prises par l'équipe de direction.

Question 2. Y a-t-il des organismes, des fonds et des programmes (OFF) qui devraient être présents en dehors de la capitale ?

À Sureen, c'est la présence du PNUD, de l'UNICEF, voire du PAM, qui semble la plus indispensable. Dans certaines régions, des évaluations conjointes pourraient toutefois révéler, dans la province de Leppko par exemple, la nécessité d'une présence du HCDH. Les évaluations conjointes permettront de définir les priorités.

Question 3. Quelle stratégie de communication peut être utilisée pour faire savoir au public que l'ONU ne s'en va pas totalement ?

Une vaste stratégie devrait déjà être en place pour faire savoir que l'EPNU restera dans le pays. En fonction des résultats des activités de plaidoyer en faveur d'une présence continue de l'EPNU sur le terrain, l'équipe de direction devrait trouver un moyen de communiquer ces décisions à la population caranaise. Elle peut le faire à la radio, sur les chaînes de télévision locales et sur les médias sociaux. Donner des exemples précis de ce que l'ONU continuera de faire à Carana devrait apaiser les tensions quant au départ de la mission.

BIOGRAPHIQUE DE L'AUTEUR

Lesley Connolly peut être contactée à l'adresse connolly@ipinst.org. Mme Connolly est analyste politique sénior pour le Brian Urquhart Center for Peace Operations de l'IPI. Elle se consacre principalement à la consolidation de la paix, à la prévention, et à la pérennisation de la paix. Dans ce cadre, elle s'attache à combler le fossé entre les dynamiques locales et mondiales en testant des cadres politiques dans différents contextes nationaux et en partageant des expériences de terrain positives en matière de construction et de pérennisation de la paix. Elle s'emploie tout particulièrement à intégrer une perspective locale dans un contexte new-yorkais et à contribuer aux travaux visant à identifier et à autonomiser les sociétés, ainsi qu'à les rendre plus résilientes.