

ST54 : Les « bonnes pratiques » des organisations internationales

Les bonnes pratiques comme vecteur et révélateur du changement au sein des organisations internationales : l'ONU face aux défis de la pacification

Simon Tordjman (LaSSP, IEP Toulouse)

*

Résumé : Depuis la fin des années 1990, l'identification et la diffusion des « bonnes pratiques » se trouvent au cœur d'efforts et de stratégies de transformation destinées à accroître simultanément la performance et la légitimité des organisations internationales. Le cas de l'ONU est à cet égard exemplaire. La fin de la bipolarité et, avec elle, du blocage systématique du Conseil de Sécurité se sont en effet traduits par l'expansion des opérations de maintien de la paix et des initiatives de résolution de conflit menées par l'Organisation. Cette évolution a alors révélé le manque d'expériences antérieures sur lesquelles l'Organisation pouvait s'appuyer pour définir les modalités de ses interventions. Dans ce contexte, sous l'impulsion et la coordination du Secrétariat, la mobilisation de « praticiens » s'est alors progressivement affirmée comme un ressort de transformation institutionnelle et opérationnelle.

A partir de l'étude conjointe de différents processus de réformes ayant trait à la résolution des conflits et au maintien de la paix, initiés au sein de l'ONU dans les années 2000, cette contribution entendra montrer que le recours aux bonnes pratiques ne saurait être réduit à de seules dynamiques centrifuges et hégémoniques de diffusion. Les bonnes pratiques interviennent en effet également en tant que processus instituant, à même d'initier ou de contribuer à la transformation politique des organisations dont elles émanent.

*

Près de 10 ans après la publication du rapport intitulé « Dans une liberté plus grande » (A/59/2005) dans lequel Kofi Annan détaillait son projet de transformation de l'ONU, le changement des organisations internationales reste le plus souvent appréhendé à l'aune des tentatives de réforme menées *par le haut*, portées par ses dirigeants, ou appelées de leurs vœux par ses représentants ou ses membres les plus importants. La majorité des études conduites sur la réforme de l'ONU reste ainsi concentrée sur l'amélioration de sa représentativité, saisie notamment à travers l'évolution de la composition de son Conseil de Sécurité.

Une telle orientation nous semble cependant restrictive et ne traduit qu'imparfaitement l'évolution de l'Organisation et de ses modalités de transformation. Tandis que la période bipolaire est marquée par un mouvement d'universalisation de la composition des organisations

internationales (OI)¹, la fin de la Guerre froide ouvre quant à elle un moment d'intensification et de renouvellement de leurs modes d'intervention. Dès lors, il ne s'agit plus tant de *faire partie* de forums multilatéraux—dont l'étendue et la fréquence des interventions restaient, jusqu'au début des années 1990, limitées— que de définir, veiller, voire participer collectivement à la mise en œuvre des initiatives qu'elles pouvaient entreprendre. Ce contexte imprègne le premier mandat de Kofi Annan à la tête de l'ONU. Il apparaît d'ailleurs explicitement dans la lettre d'intention qu'il publie en mars 1997 et dans laquelle il détaille ses priorités pour la refonte de la « gestion et des mesures organisationnelles » (A/51/829) de l'ONU. Cette lettre n'exprime pas uniquement les principaux actes de la réforme mais suggère également une méthode spécifique, fondée sur l'identification *par l'intérieur* de stratégies et de processus à même d'inspirer et de guider les transformations de l'Organisation: « En élaborant mes plans, je tiens soigneusement compte de la somme considérable de connaissances et de données dont nous disposons aujourd'hui par suite des délibérations des États Membres à l'Assemblée Générale et dans les groupes de travail compétents ». Si l'expression de « bonnes pratiques » n'apparaît pas dans le texte, c'est pourtant bien une méthode de réforme reposant sur la valorisation de connaissances et d'initiatives internes que le Secrétaire général détaille et prévoit.

Le présent chapitre n'entend pas faire la genèse ni dresser un tableau exhaustif des bonnes pratiques en tant que catégorie politique. Il vise davantage à saisir les bonnes pratiques à travers leur mobilisation et leur maniement au sein des organisations internationales. A partir d'une analyse de leurs trajectoires de construction et des usages dont elles peuvent faire l'objet, les bonnes pratiques seront appréhendées non seulement en tant que dispositifs institués servant à résoudre des problèmes plus ou moins précisément identifiés, mais également, comme processus instituant, à même d'initier ou de contribuer à l'institutionnalisation d'un certain nombre de transformations des organisations dont elles émanent. En complément d'une analyse de documents institutionnels, de travaux de littérature grise et d'un corpus normatif plus ou moins contraignant propre aux organisations internationales, cette contribution s'appuiera également sur des réflexions issues d'une expérience d'observation participante menée par l'un des auteurs au sein de différentes composantes du système des Nations Unies, à New York et sur le terrain, de février 2010 à Juillet 2013.

I. La dynamique des bonnes pratiques

Telles qu'il est mis en œuvre au sein des organisations internationales, le recours aux bonnes pratiques repose en large partie sur la mobilisation des praticiens en vue d'une transformation de leurs pratiques et de leur cadre institutionnel. Il s'articule typiquement en trois temps : celui de l'identification des problèmes à résoudre, de la diffusion des solutions préconisées et, enfin, de la réappropriation par les acteurs eux-mêmes de ce qui sera qualifié de « bonnes pratiques² ». Il serait cependant restrictif de considérer les bonnes pratiques dans une seule perspective intra-organisationnelle. Celles-ci prennent en effet sens dans un contexte marqué simultanément par l'extension des missions confiées aux OI et la restriction de leurs ressources. Dans un tel environnement, les visées des bonnes pratiques articulent le plus souvent des dimensions à la fois

¹ Guillaume Devin, Marie-Claude Smouts, *Les organisations internationales*, Armand Colin, 2011

² Voir, pour le cas des opérations onusiennes de maintien de la paix : Gisela Hirschmann, « Organizational learning in United Nations' peacekeeping exit strategies », in *Cooperation and Conflict*, 47 (3), Septembre 2012, pp. 368-385

internes et externes. Tout en permettant de révéler et de préconiser un certain nombre de connaissances et de savoir-faire, elles peuvent également et parallèlement être valorisées pour stimuler des contributions additionnelles au budget de l'organisation. Elles répondent alors à la pression de certains États désireux d'impulser des transformations organisationnelles, et servent des stratégies de mobilisation portées ou tournées vers l'extérieur.

A la fois émanations et injonctions destinées à être réappropriées par des OI enjointes à une efficacité accrue, les bonnes pratiques se construisent, prennent sens et opèrent dans un aller-retour permanent entre l'intérieur et l'extérieur. La mise en avant des bonnes pratiques est à ce titre exemplaire de la porosité croissante qui affecte les espaces institutionnels des OI, devenues simultanément supports et espaces de coalitions étatiques et de mobilisations citoyennes.

1. Les bonnes pratiques par l'intérieur

Depuis la fin des années 1990, le nombre de « recueils de bonnes pratiques » a augmenté parallèlement à celui des organisations dont ceux-ci émanaient ou auxquelles ils étaient destinés³. La diffusion et l'accessibilité de ces documents ne sauraient pour autant dissimuler leurs modes spécifiques de construction qui entendent répondre *par l'intérieur* à un déficit avéré de connaissances et de compétences.

Le recours aux bonnes pratiques n'émerge pas sur un terrain vierge. Il nécessite au préalable la reconnaissance d'un manque de savoir-faire et d'un décalage entre les ressources disponibles et les demandes plus ou moins explicites de transformation et d'adaptation. Les transformations profondes des missions et des attentes exprimées à l'égard de l'Organisation au lendemain de la chute du Mur de Berlin nous invitent ici à analyser plus en détail l'intégration des bonnes pratiques au sein de l'ONU. A partir du début des années 1990, le déblocage du Conseil de Sécurité s'est en effet traduit par l'expansion des opérations de consolidation de la paix menées par l'Organisation. Il a dès lors mis en lumière l'absence d'expériences sur lesquelles l'organisation aurait pu s'appuyer pour définir les modalités de ses interventions. A mesure que les opérations onusiennes se multiplient, le Secrétariat Général puis le Département des Opérations de Maintien de la Paix (DOMP) reconnaissent ainsi la nécessité pour l'Organisation d'approfondir ses connaissances et d'adapter ses modalités d'action en conséquence. *L'Agenda pour la Paix*, publié par Boutros-Boutros Ghali en 1992, se montre relativement confiant quant à la capacité de l'ONU à s'adapter à des missions nouvelles⁴. Il se félicite notamment « de l'augmentation et de l'élargissement des tâches entreprises dans le cadre des opérations de maintien de la paix » (para. 45) et atteste que « les principes et pratiques établis ont été adaptés en fonction des demandes nouvelles de ces dernières années » (para. 50). L'optimisme de l'auteur est cependant loin de faire l'unanimité et, rapidement, des voix de plus en plus nombreuses mettent en avant les faibles capacités d'adaptation de l'ONU. En 1993, John Ruggie estime que « les Nations Unies pénètrent alors un domaine d'activité militaire –un *no-man's land*

³ Pour le cas des bonnes pratiques en matière de réduction de la pauvreté, voir: Joachim Hvoslef Krüger, « Best Practices as Found on the Internet », in Else Oyen, Alberto Cimadamore, Michel Fultot, et al., *Best Practices in Poverty Reduction: An Analytical Framework*, London, Zed Books, 2002, pp 108-130

⁴ ASSEMBLEE GENERALE / CONSEIL DE SECURITE, « Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix », A/47/277, S/24111, Juin 1992

situé quelque part entre les opérations traditionnelles de maintien de la paix et l'intervention armée - pour lequel elles manquaient de lignes directrices et de concept opératoire »⁵. Moins d'un an après la création du DOMP, et au moment de céder son poste à Kofi Annan, le premier Sous-secrétaire général à la tête des Opérations de maintien de la paix, Marrack Goulding déclare dans le même sens que « les départements concernés (...) doivent être renforcés afin de bénéficier des capacités de planification, de commande et de contrôle nécessaires à la conduite des opérations actuellement déployées⁶ ».

Sur la base d'un rapport interne produit en 1993 par le Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies (BSCI)⁷, le DOMP se dote en mars 1994 d'un « mécanisme des bonnes pratiques » destiné à recueillir les expériences et tirer les enseignements des missions menées par ses principaux personnels de terrain. Un an plus tard, une Unité des Bonnes Pratiques est créée au sein du DOMP. Cependant, l'Unité ne bénéficie à ses débuts que de ressources limitées. Trois ans après sa création, elle ne compte que quatre personnels permanents et ne publie qu'un nombre limité de rapports. En dépit d'efforts successifs destinés à en élever le poids et la reconnaissance institutionnels, l'Unité ne parviendra à accroître ses propres capacités et intensifier la production de rapports qu'à la suite de la nomination de Jean-Marie Guéhenno en Octobre 2002, qui entendait alors faire de la « professionnalisation » de la consolidation de la paix et de la « gestion du changement » l'une de ses priorités en tant que sous-Secrétaire général en charge des Opérations de maintien de la paix⁸. Le renforcement de l'Unité au début des années 2000 intervient également dans un contexte marqué par une certaine défiance à l'égard des opérations de maintien de la paix et du comportement des agents onusiens sur le terrain. En 2002, un rapport publié conjointement par l'ONG britannique *Save The Children* et le Haut Commissariat aux Réfugiés, dénonçant des cas d'exploitation et d'abus sexuels commis par des personnels humanitaires en Afrique de l'Ouest, rencontre un large écho. Comme le note Marie Saiget, le scandale alimenté par ces rapports ébranle les principes de confiance, de crédibilité, de neutralité et d'impartialité sur lesquels se fonde la légitimité de l'action onusienne⁹. Il confirme par ailleurs la mise en garde émise deux ans auparavant par le Groupe d'étude sur les Opérations de maintien de la paix présidé par Lakhdar Brahimi: sans changements institutionnel et financier majeurs, « l'ONU n'aura pas les moyens, dans les mois et les années qui viennent, d'exécuter les tâches cruciales de maintien et de consolidation de la paix que les États Membres lui confient »¹⁰. Il constitue donc une injonction nouvelle à la réforme des OMP à laquelle participeraient l'identification, la diffusion et l'appropriation institutionnelle de bonnes pratiques appropriées.

Au sein de l'ONU, l'institutionnalisation d'une unité spécifique en charge des bonnes pratiques n'est pas propre au DOMP. En 1998, le Département des Affaires Politiques se dote d'une unité consacrée à la planification politique (*policy planning unit*). Celle-ci s'accompagne, deux ans

⁵ John Ruggie, "Wandering in the void: charting the U.N.'s new strategic role", in *Foreign Affairs*, 72 (5), 1993, p. 7

⁶ Marrack Goulding, "The evolution of United Nations Peacekeeping", in *International Affairs*, 69 (3), p. 470

⁷ UN Secretary-General, *Final report on the in-depth evaluation of peacekeeping: start-up phase*, Committee on Programme and Coordination. E/AC.51/1995/2 and Corr.1., Mars 1995, para. 16

⁸ Jean-Marie Guéhenno, "On the challenges and achievements of reforming UN peace operations", in Edward Newman, Albrecht Schnabel, eds., *Recovering from Civil Conflict: Reconciliation, Peace and Development*, London, Frank Cass, 2002, pp 69-80

⁹ Marie Saiget, *L'ONU Face aux Violences Sexuelles de son Personnel, Crise de Crédibilité et Changement en Organisation Internationale*, Paris, L'Harmattan, 2012

¹⁰ Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (Rapport Brahimi), A/55/305 - S/2000/809, 21 Août 2000, para. 1

plus tard, d'un Comité exécutif pour la paix et la sécurité (ECPS) destiné à offrir un lieu d'échange et de coordination aux sous-secrétaires généraux de l'Organisation dont les mandats ont trait aux questions de paix et de sécurité. Si le forum continue aujourd'hui à être actif, sa capacité à insuffler et orienter des mouvements de réforme reste cependant limitée. A bien des égards, il continue à souffrir d'insuffisances, déjà identifiées par Benner et Rotmann en 2008¹¹ : l'absence d'un secrétariat doté des ressources nécessaires au suivi effectif des discussions réduit en pratique le forum à un seul espace d'échanges où tendent à se cristalliser des positions parfois contradictoires entre les différents départements, fonds, agences et programmes de l'Organisation.

Tandis que s'institutionnalisent progressivement des unités chargées de la collecte et de l'analyse des bonnes pratiques au sein de l'ONU, les méthodes d'identification et d'élaboration de ces bonnes pratiques témoignent de logiques et de processus similaires. Elles reposent notamment sur la mise en place d'espaces de consultation au sein desquels les acteurs concernés seraient à même de se soumettre volontairement à l'examen réciproque de leurs performances. Appelées de ses vœux par le « rapport Brahimi » de 2000, des « Cellules de mission intégrée » sont créées au cours de la décennie 2000, afin de permettre aux différents départements, fonds et programmes concernés d'identifier de manière concertée les meilleures réponses aux défis auxquels les missions onusiennes font face sur le terrain. On compte aujourd'hui près d'une quinzaine de cellules qui, en dépit des critiques émises quant à leur efficacité¹², offrent un cadre de coordination et d'appui aux opérations les plus complexes¹³.

A la différence de processus impulsés et conduits *par le haut*, les bonnes pratiques constituent un mode de changement d'autant plus acceptable qu'elles reposent sur un sentiment d'identité partagée et une transformation opérant *par l'intérieur*¹⁴. Un tel procédé est d'ailleurs à l'œuvre au sein de l'OCDE qui tend à mettre l'identification des bonnes pratiques au service d'une triple ambition de coordination, de formation et de circulation d'idées, cependant marquée par une capacité de contrainte normative généralement limitée¹⁵. Produit de consultations et d'évaluations croisées, l'identification des bonnes pratiques s'appuie sur la logique de l'examen par les pairs (*peer review*) qui, selon les termes de l'OCDE, correspond à « l'examen et l'évaluation systématiques de la performance d'un État par d'autres États, l'objectif ultime étant d'aider l'État examiné à améliorer ses politiques, à adopter des pratiques optimales et à se conformer à des normes et à des principes établis. Il s'agit d'examens « négociés », qui reposent largement sur la confiance mutuelle des États qui y participent et sur leur confiance commune

¹¹ Thorsten Benner, Philipp Rottmann, "Learning to Learn? UN Peacebuilding and the Challenges of Building a Learning Organization", in *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2 (1), Mars 2008, p.49

¹² Alberto Cutillo, "International assistance to countries emerging from conflict: a review of fifteen years of interventions and the future of peacebuilding", New York: International Peace Academy, Policy Paper, 2006

¹³ Aux moments les plus sensibles des crises malienne ou afghane, les cellules d'appui à la MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali) ou à la MANUA (Mission d'Assistance des Nations unies en Afghanistan) pouvaient rassembler près d'une trentaine de participants de manière bihebdomadaire.

¹⁴ Tony Porter, Michael C. Webb, "The Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks", Presentation given at the Canadian Political Science Association annual meetings Saskatoon, Saskatchewan, Canada, 2007, p.7

¹⁵ Martin Marcussen, « The Organization for Economic Cooperation and Development as ideational artist and arbitrator : Reality or dream ? », in Bob Reinalda, Bertjan Verbeek, eds, *Decision making Within International Organizations*, Londres et New York, Routledge, 2004, pp. 90-105

dans le processus¹⁶ ». Il ne s'agit pas ici de considérer les bonnes pratiques comme autant de dispositifs dépolitisés et établis à l'amiable. Comme le soulignent en introduction les auteures de cet ouvrage, des rapports de force alimentent et imprègnent toute tentative visant à imposer à d'autres, des « pratiques jugées bonnes ». Pour autant, ces mouvements d'imposition ne sont pas univoques et ne sauraient être réduits à de seules dynamiques centrifuges de diffusion émanant de leurs promoteurs dominants. Dans un certain nombre de cas, ils peuvent en effet s'apparenter à un mode de réponse institutionnelle à des injonctions extérieures à l'organisation.

2. Les bonnes pratiques comme réponses aux injonctions extérieures: le cas du gender mainstreaming

Faire de l'identification et de l'adoption de bonnes pratiques, un facteur privilégié du changement des OI repose sur une proposition simple et séduisante : il serait d'autant plus acceptable de se soumettre à des injonctions de réforme que l'on aurait soi-même participé à leur élaboration et inspiré leurs orientations par la mise en avant de nos propres pratiques. Or, bien souvent, le recensement et la promotion des bonnes pratiques ne sont pas initiés par les OI mais résultent de mobilisations externes visant à promouvoir certaines transformations des organisations destinataires.

La prise en compte des questions d'égalité des sexes au sein des divers composantes des principales organisations internationales (*gender mainstreaming*) résulte en large partie de pressions portées *depuis l'extérieur*. La notion de *gender mainstreaming* trouve en effet son origine et sa première formalisation explicite dans la Quatrième Conférence Mondiale sur les Femmes organisée en 1995, et qui, outre un nombre important d'Etats-membres, voit une large participation d'organisations de la société civile. Plus de 17 000 participants dont 189 gouvernements se retrouvent en effet à Pékin, constituant ainsi la réunion la plus importante de représentants de gouvernements et d'ONG jamais organisée. Le Forum des ONG, organisé parallèlement à la Conférence et qui accueillait près de 35 000 personnes, a d'ailleurs pesé directement sur le contenu des conclusions de la Conférence et sur le Programme d'Action adopté à son issue. Celui-ci en appelle notamment directement aux gouvernements, instances régionales, nationales et internationales pour « encourager l'adoption de mesures énergiques et visibles visant à assurer la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans toutes les politiques et tous les programmes afin d'en analyser les conséquences sexospécifiques, avant toute décision » (Chap. 4, H.202)¹⁷. Une telle revendication entendait répondre aux insuffisances des programmes de développement qui, jusque-là, s'attachaient prioritairement et avec des succès limités aux seuls obstacles matériels et économiques à l'émancipation des femmes¹⁸. Elle résulte également d'une mobilisation importante des mouvements féministes qui n'appelaient pas tant à l'évolution des programmes conduits par les OI sur le terrain qu'à la transformation de ses procédures institutionnelles internes.

¹⁶ Fabrizio Pagani, « L'examen par les pairs : un instrument de coopération et de changement. Analyse d'une méthode de travail de l'OCDE », Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Secrétariat Général / Direction des affaires juridiques (SG/LEG(2002)1), 2002

¹⁷ Déclaration et Programme d'Action de Beijing, 1995 (<http://www.un.org>)

¹⁸ Anne-Marie Goetz, ed., *Getting Institutions Right for Women in Development*, London, Zed Books, 1997

La notion de *gender mainstreaming* est formalisée par le Conseil Economique et Social de l'ONU en 1997 (E/1997/L.30). Cependant, en dépit de l'adoption d'engagements similaires par plusieurs OI à vocation universelle et régionale, les ambitions initiales du *gender mainstreaming* ne se sont pas immédiatement traduites par des avancées majeures en matière d'égalité entre les sexes. Face à l'insuffisant savoir institutionnel¹⁹ et aux résistances internes²⁰ des organisations en question, le recensement et l'identification quasi-ininterrompus de bonnes pratiques par ces mêmes organisations contribuent alors à préciser cet engagement tout en minimisant son caractère contraignant et en rendant ainsi sa mise en œuvre d'autant plus acceptable. Le cas de l'Union européenne est à cet égard exemplaire. A la suite d'une Communication de la Commission de 1996 intitulée « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires »²¹, l'UE adopte une série de mesures destinées à encourager l'égalité des sexes au sein de ses États-membres²². Cependant, tandis que le domaine de ces mesures s'élargit et se précise, la mise en œuvre des dispositions envisagées se heurte aux résistances des États-membres et à certains personnels de Commission. Face à ces blocages, l'Institut Européen pour l'égalité entre les hommes et femmes est créé en 2006 par le Conseil pour fournir une expertise technique aux institutions européennes et aux États-membres de l'UE. Cet appui technique est cependant établi sur une base volontaire et se limite, dans bon nombre de cas, à la production de rapports dont les représentants des États-membres et les agents des institutions européennes n'ont souvent qu'une connaissance lointaine. Confronté à sa faiblesse institutionnelle et son absence de visibilité, dès sa création, l'Institut fait de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des bonnes pratiques, l'un des moyens privilégiés de sa stratégie destinée à renforcer l'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes au sein des politiques communautaires et nationales. En 2011, il publie ainsi un recueil de ces expériences non seulement pour « accroître les connaissances disponibles » mais aussi et surtout pour « renforcer la mise en œuvre de la stratégie de *gender mainstreaming* »²³.

A l'instar de l'Institut Européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, le recours aux bonnes pratiques permet à des organisations, cibles de mobilisations et d'injonctions extérieures, de dépasser un certain nombre de résistances internes en faisant valoir le caractère non-contraignant et relativement incitatif du développement de bonnes pratiques. Celui-ci intervient donc comme une stratégie à visée double. Il permet de compenser un déficit d'information et de connaissances tout en contribuant à la mise sur agenda d'un problème particulier par la mobilisation des acteurs concernés. Dès lors, la genèse et l'élaboration des bonnes pratiques ne sauraient être saisies hors des utilisations multiples et parfois contradictoires qui peuvent en être faites. Bien plus qu'un obstacle à leur formalisation et à leur réappropriation, c'est en effet l'ambiguïté et la plasticité de leurs usages qui permet de comprendre la multiplication et la diffusion des bonnes pratiques.

¹⁹ Gulay Caglar, "Gender Mainstreaming", in *Politics and Gender*, 9 (3), 2013, pp. 336-344

²⁰ Helene Lee-Gosselin, Sophie Briere, Ann Hawo, "Resistances To Gender Mainstreaming In Organizations: Toward A New Approach", in *Gender in Management: An International Journal*, 28 (8), 2013, pp. 468-485

²¹ COM(96)67, « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires », 21 Février 1996

²² Cecilia Lavena, Norma Riccucci, "Exploring Gender Mainstreaming in the European Union", in *International Journal of Public Administration*, 35 (2), 2012, pp. 122-136

²³ European Institute for Gender Equality, "Good Practices in Gender Mainstreaming. Towards Effective Gender Training: Mainstreaming Gender into the Policies and the Programmes of the Institutions of European Union and EU Member States", 2011, p.6

II. Les usages ambigus des bonnes pratiques

A la fois traduction de nouvelles exigences et vecteurs de transformation des OI, les bonnes pratiques constituent un corpus normatif souple, marqué par des statuts institutionnels et des degrés de publicité variables. A mesure que leur nombre augmente, au gré des usages et des stratégies de mobilisation dont elles sont le support, leur force normative se voit tour à tour étendue « vers le haut », avec l'émergence de pratiques reconnues et promues institutionnellement, et « vers le bas », par la valorisation plus informelle d'expériences sans traduction institutionnelle précise. Cette extension verticale de l'autorité des bonnes pratiques reflète les trajectoires particulières dont elles sont issues ainsi que les usages spécifiques dont elles peuvent faire l'objet. Elles mettent également en lumière un certain nombre de tensions institutionnelles qu'elles peuvent concentrer et, dans certains cas, générer.

1. L'étirement normatif et l'institutionnalisation souple des bonnes pratiques

Vouées à répondre à un besoin de connaissances ou à combler un déficit d'expérience, les bonnes pratiques ne se bornent pas à un exercice de popularisation d'expériences plus ou moins réussies. Le succès de la formule trouve notamment une explication dans le statut particulier des bonnes pratiques identifiées. Corpus à la normativité et au degré d'institutionnalisation flexibles, celles-ci ouvrent des perspectives de transformation d'autant plus intéressantes que les objets sur lesquelles elles portent peuvent être politiquement sensibles ou opérationnellement délicats.

Le rôle des Nations Unies en matière de résolution des conflits s'est progressivement affirmé depuis la fin de la Guerre froide. Avec lui, l'implication personnelle du Secrétaire général ou de ses représentants, ainsi que les activités des fonds et programmes de l'Organisation en matière de médiation et de résolution de conflit se sont renforcées²⁴. La première tentative de formalisation des principes de la médiation par l'ONU est cependant récente. Face aux nombreuses réticences des médiateurs et de certains États-membres à l'égard d'une institutionnalisation rigide des cadres de la médiation, le Département des Affaires Politiques entreprend, en 2012, le recensement des pratiques de médiation qui, par le passé, se sont avérées les plus efficaces. Ces expériences sont présentées quelques mois plus tard dans un document intitulé *Directives des Nations Unies pour une médiation efficace*. Dans la préface du document, le Secrétaire général définit l'orientation et l'ambition générales du document : « Chaque différend et chaque conflit est unique, et il convient de l'aborder comme tel, mais il reste que certaines pratiques de référence doivent guider le travail de tous les médiateurs. » Le document souligne d'ailleurs la nécessité pour cette identification de procéder *du bas vers le haut* : « Adossées à l'expérience de la communauté internationale, les Directives sont enrichies de contributions d'États Membres, d'organismes du système des Nations Unies, d'autres organisations internationales, y compris

²⁴ Charles Tenenbaum, « La médiation des organisations intergouvernementales: un maillon essentiel », in Guillaume Devin (dir.), *Faire la paix, La part des institutions internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, pp.101- 131

régionales ou sous-régionales, d'organisations non gouvernementales (ONG), d'associations féminines, de chefs religieux, d'universitaires, de médiateurs et d'experts en médiation ».

Les *Directives pour une médiation efficace* sont donc exemplaires de la plasticité du recours aux bonnes pratiques qui permet de répondre à un besoin de connaissances tout en tentant d'amorcer un encadrement normatif de la pratique de la médiation. Les directives ont été publiées en annexe au rapport du Secrétaire général intitulé « Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et la prévention et le règlement des conflits » (A/66/811, 25 juin 2012). Néanmoins, dans le cadre d'une résolution adoptée le 13 septembre de la même année, l'Assemblée générale refuse d'appeler explicitement à leur mise en œuvre et « prend acte du rapport du Secrétaire général, y compris des Directives pour une médiation efficace qui y sont annexées » (para 1. A/RES/66/291). Plusieurs explications à ce refus peuvent être avancées. D'abord, l'opposition d'États réticents à l'égard d'une ingérence onusienne dans un domaine traditionnellement perçu comme du ressort exclusif des diplomates. Ensuite, sur le plan interne, l'Unité de Soutien à la Médiation (MSU), qui au sein du Département des Affaires Politiques, était en charge de coordonner la préparation de ces *Directives*, a également pu freiner une codification trop contraignante de la pratique de la médiation. Depuis sa création, la MSU insiste en effet sur la nécessaire adaptation des pratiques de médiation aux contextes locaux et se montre réticente à l'idée d'encadrer de manière trop rigide leur activité. Ce faisant, elle réaffirme sa propre capacité d'expertise et légitime son rôle lors des processus de médiation. Pour autant, qu'elle résulte de blocages étatiques ou de crispations institutionnelles, l'absence d'injonction contraignante à la mise en œuvre des *Directives* ne signifie pas qu'elles manquent d'influence. Elle témoigne au contraire de la valeur stratégique du recours aux bonnes pratiques, qui s'inscrit ici moins dans une ambition d'encadrement que dans une perspective de mobilisation.

2. Les bonnes pratiques comme stratégie de mobilisation

L'identification des bonnes pratiques repose sur la participation et la contribution actives de ses initiateurs et/ou de ses promoteurs. Elle ne permet pas uniquement de capturer un savoir mais constitue un moyen de renforcer un réseau préexistant et/ou d'initier un mouvement de réforme ou de changement. Il ne s'agit alors pas tant d'imposer des régulations nouvelles que d'encourager un certain nombre d'acteurs à contribuer à leur développement pour qu'*in fine* ils s'en approprient volontairement les éléments les plus saillants.

Publié en juin 2010, l'*Inventaire Analytique des Pratiques des Forces de Maintien de la Paix*²⁵ se présente comme un catalogue des activités directes et indirectes menées pour lutter contre les violences sexuelles durant et à l'issue d'un conflit armé. Il résulte des efforts conjoints et recense les contributions soumises par les États-membres, les agences et les missions Nations Unies, coordonnées par le Fonds des Nations Unies pour l'Autonomisation des Femmes (UNIFEM), le DOMP, et la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit *Stop Rape Now*. Le document ne se limite pas à combler un déficit de connaissance mais entend constituer un élément essentiel d'une stratégie de plaidoyer appelant à une réforme en

²⁵ Letitia Anderson, *Addressing Conflict-Related Sexual Violence : An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice*, New York, UN Women, 2010

profondeur des pratiques et des tactiques menées sur le terrain par les missions de maintien de la paix. Une telle stratégie est portée par l'UNIFEM, le bureau de la Représentante Spéciale du Secrétaire général sur les violences sexuelles liées au conflit, et l'Unité des « bonnes pratiques » du DOMP auquel est affiliée l'Unité « Genre » du DOMP. Ces trois partenaires font alors de l'*Inventaire Analytique* un outil privilégié de leur campagne, et le mobilisent lors de rencontres institutionnelles et d'interactions plus informelles avec certains États-membres. Tandis que l'*Inventaire* n'a à son origine qu'une force contraignante limitée, il trouve une première reconnaissance normative dans le rapport du Comité spécial de l'Assemblée générale sur les opérations de maintien de la paix (A/64/19), finalisé quelques mois après la parution du l'*Inventaire*. Dans son paragraphe 155, le rapport « accueille avec intérêt l'inventaire analytique de la pratique du maintien de la paix et (...) prie instamment les pays fournisseurs d'effectifs militaires ou de police de tirer pleinement parti des outils de formation dès lors qu'ils seront mis au point. » La résolution 2106 (2013) du Conseil de Sécurité prolongera cet appel en considérant « que la Campagne des Nations Unies contre les violences sexuelles commises en période de conflit facilite l'adoption de mesures concertées [...] et souligne qu'il faut améliorer la coordination, le partage d'informations, l'analyse, la planification et la mise en œuvre des interventions dans tous ces secteurs » (para. 7). Le Conseil de Sécurité appelle également, dans cette résolution, à un certain nombre de réformes institutionnelles ayant trait à la formation des troupes de maintien de la paix, aux contributions des États-membres et au type d'expertise déployée dans le cadre des missions onusiennes. Au moment où nous écrivons, il est assurément trop tôt pour mesurer la portée concrète et à long terme de la résolution 2106 (2013). Elle s'accompagne cependant d'ores-et-déjà d'un ensemble de mesures directement opérationnelles comme le déploiement de Conseillers pour la Protection des Femmes sur les théâtres d'opérations de maintien de la paix (para 7 et 8), explicitement recommandé par l'*Inventaire analytique*, publié trois ans plus tôt.

CONCLUSION : LA VALEUR PRATIQUE DES BONNES PRATIQUES

La valeur pratique des bonnes pratiques est principalement tournée vers le renforcement de l'efficacité de l'organisation. Une fois que des « problèmes à résoudre » ont été identifiés, certains éléments de solution sont diffusés et provoquent, par un effet d'entraînement, une tendance à l'uniformisation des pratiques.

Mais cette dynamique en trois temps ne relève pas exactement d'un processus concerté de réforme. Elle procède plutôt d'un mouvement imparfait de coordination entre des acteurs institutionnels dont les expériences particulières et les chevauchements de compétences poussent souvent à la compétition. En d'autres termes, les bonnes pratiques se présentent comme des dispositifs d'action : des instruments d'encadrement et de mobilisation à l'heure où les organisations internationales sont invitées à démontrer leurs performances.