



Évaluation conjointe du
gouvernement du Canada et
du UNHCR du déploiement
d'officiers de la GRC dans
des camps de réfugiés en
Guinée

Groupe d'évaluation et d'analyse de la politique générale

Le Groupe d'évaluation et d'analyse de la politique générale du UNHCR (Evaluation and Policy Analysis Unit ou EPAU) examine et évalue systématiquement les politiques, programmes, projets et pratiques du UNHCR. EPAU promeut également des recherches rigoureuses sur les questions relatives aux travaux du UNHCR et encourage un échange actif d'idées et d'information entre les acteurs et les décideurs dans le domaine de l'humanitaire et la communauté des chercheurs. Toutes ces activités sont entreprises dans le but de renforcer l'efficacité opérationnelle du UNHCR, afin d'améliorer la capacité de l'organisation à remplir son mandat vis à vis des réfugiés et autres peuples déplacés. Les travaux du groupe sont guidés par les principes de transparence, d'indépendance, de consultation, de pertinence et d'intégrité.

Groupe d'évaluation et d'analyse de la politique générale
Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les Réfugiés
Case Postale 2500
1211 Genève 2
Suisse

Tél. : (41 22) 739 8249

Fax : (41 22) 739 7344

email : hqep00@unhcr.org

internet : www.unhcr.org/epau

Tous les rapports d'évaluation de l'EPAU sont placés dans le domaine public. Des versions électroniques sont disponibles sur le site Web du UNHCR et des copies papier peuvent être obtenues en contactant EPAU. Ils peuvent être cités et copiés dès lors que la source est reconnue. Les opinions exprimées dans les publications de l'EPAU ne sont pas nécessairement celles du UNHCR. Les désignations et cartes utilisées n'impliquent pas l'expression de toute opinion ou reconnaissance de la part du UNHCR relative au statut juridique d'un territoire ou de ses autorités gouvernementales.

Table des matières

1. NOTE DE SYNTHÈSE	1
CARTE DE LA GUINÉE.....	3
LISTE DES ACRONYMES.....	3
2. L’ÉVALUATION	3
2.1 RÉALISATION DE L’ÉVALUATION.....	3
2.2 LES RAISONS DE L’ÉVALUATION.....	3
3. LE PROJET	4
3.1 LE CONTEXTE DU PROJET	4
3.2 DESCRIPTION DU PROJET	4
3.3 LE DÉPLOIEMENT	5
3.4 LA GRC SUR LE TERRAIN : UNE SITUATION DIFFICILE	7
4. CONSTATATIONS.....	10
5. CONSTATATIONS DE L’ÉVALUATION SUR DES ÉLÉMENTS SPECIFIQUES DU MANDAT	11
6. CONCLUSIONS	16
7. LEÇONS APPRISSES.....	18
8. ANNEXES	20
ANNEXE 1 : CHRONOLOGIE DU DÉTACHEMENT DE LA GRC	20
ANNEXE 2 : PERSONNES RENCONTRÉES	22
ANNEXE 3 : FORMATION DONNÉE PAR LA GRC DANS LES CAMPS DE RÉFUGIÉS EN GUINÉE 2003-2004.....	24

1. Note de synthèse

Cette évaluation porte sur ce qui est devenu un déploiement de dix-huit mois – prévu initialement pour une durée d'un an – de deux équipes de deux personnes de la Gendarmerie Royale du Canada, de janvier 2003 à juin 2004. Le déploiement, qui avait fait l'objet d'une recommandation d'extension sur une deuxième année afin de compenser des obstacles initiaux, a été interrompu prématurément lorsque la collaboration nécessaire et les résultats anticipés ne se sont pas matérialisés.

L'équipe d'évaluation conclut que trois éléments principaux expliquent que le projet n'ait pas atteint ses objectifs, ainsi que son arrêt prématuré. Premièrement, le gouvernement de Guinée, à travers l'agence responsable, le BNCR, n'a pas honoré le protocole d'accord entre lui-même et le UNHCR et n'a pas fourni à la BMS du personnel ayant l'expérience et les qualifications de base nécessaires et avec qui la GRC aurait pu travailler sans trop de difficultés. Deuxièmement, lorsque la GRC est arrivée sur le terrain, la situation dans la région, particulièrement autour de Kissidougou, s'était apaisée et l'objectif d'augmentation de la capacité de la force de sécurité n'avait plus le même degré d'importance pour les antennes du UNHCR que lors de la conception du projet un an auparavant. Enfin, l'opération du UNHCR en Guinée avait été entravée par des difficultés d'affectation de personnel à des postes, dont les taux d'occupation étaient dès lors trop courts, compromettant ainsi la continuité. Cette situation instable a été encore aggravée par une affaire de mœurs qui a troublé le fonctionnement normal et accaparé l'attention du UNHCR de Guinée aux dépens du projet.

Le déploiement de la GRC était un projet pilote pour le UNHCR et le Canada. Malheureusement, les obstacles rencontrés durant les dix-huit mois de déploiement de la GRC ont empêché que les objectifs et la méthodologie du pilote soient testés.

Cependant, malgré ce qui ne peut être décrit que comme une démonstration de solidarité internationale décevante bien que bien intentionnée de la part du Canada envers le UNHCR et le gouvernement hôte, l'équipe d'évaluation estime que des éléments centraux de l'entreprise, de partage de la charge et d'un partenariat tripartite entre le UNHCR et les polices nationales et extérieures, sont dignes d'être tentés à nouveau ailleurs. Un engagement bien plus important du gouvernement hôte est essentiel. C'est fondamental. De plus, de meilleures garanties sont nécessaires de la part des partenaires clés, y compris de leurs antennes locales, pour assurer que : l'équipe est intégrée et dispose de ressources adéquates pour effectuer son travail ; la police communautaire implique le soutien aux éléments bénévoles d'aide aux réfugiés lorsque c'est possible ; et que la formation se concentre davantage sur les officiers plutôt que sur les rangs pour mieux institutionnaliser la contribution. Dans certaines situations, le mandat doit permettre une souplesse adéquate afin de permettre au personnel détaché expérimenté une meilleure occasion de s'adapter aux circonstances fluctuantes et de soutenir directement les opérations du UNHCR lorsque nécessaire.

Une liste de problèmes spécifiques soulevés par le mandat pour cette évaluation portant sur la structure, la mise en œuvre et les résultats du déploiement sont traités dans le corps du rapport, ainsi que séparément et en plus de détail dans la section 5.

Carte de la Guinée



Liste des acronymes

BMS	Brigade Mixte de Sécurité
BNCR	Bureau National de Coordination des Réfugiés
ACDI	Agence canadienne de développement international
MAECI	Ministère des affaires étrangères et du commerce international (Canada)
EPAU	Evaluation and Policy Analysis Unit (UNHCR - Groupe d'évaluation et d'analyse de la politique générale)
ESS	Emergency and Security Services (UNHCR)
AEC	Affaires étrangères Canada (faisait partie du MAECI)
FSA	Consultant pour la sécurité sur le terrain (Field Safety Advisor)
GDC	Gouvernement du Canada
GDG	Gouvernement de Guinée
DCI	Déclaration commune d'intention
GRC	Gendarmerie Royale du Canada
RSLO	Chargé de liaison pour la sécurité des réfugiés (Refugee Security Liaison Officer)
RSTO	Chargé de formation pour la sécurité des réfugiés (Refugee Security Training Officer)

Évaluation du déploiement de la GRC dans les camps de réfugiés en Guinée

UNHCR Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les Réfugiés
ESS Service d'urgence et de sécurité (Emergency and Security Service)

2. L'évaluation

2.1 Réalisation de l'évaluation

Cette évaluation est une analyse de fin de projet d'un projet précédemment évalué lors de l'examen à mi-parcours d'un déploiement de sécurité canadien dans le cadre du programme du UNHCR en Guinée, entrepris par le Canada (MAECI/GRC) et le UNHCR (EPAU/ESS). EPAU/2003/04, publié en Octobre 2003, sur le site Web du UNHCR :

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/publ/openssl.pdf?tbl=RESEARCH&id=3f8d0ede4&page=publ>

2.1.1 La recherche pour cette évaluation a commencé une année après la fin du déploiement de la GRC en Guinée en juin 2004. Ce délai a donné un temps de réflexion aux parties impliquées dans l'initiative. Bien que de nombreux expatriés impliqués auprès de la GRC aient quitté la Guinée, ils ont été interrogés en personne à l'extérieur du pays ou par téléphone ; tous les participants principaux et la plupart des participants secondaires ont été interrogés et beaucoup d'entre eux ont pu commenter les versions de travail de ce document. Ces échanges ont permis aux interlocuteurs de reconsidérer le passé ainsi que les prémisses du projet, la manière dont il a été mis en œuvre et ce qu'il en reste. Leurs visions sont aussi diverses que leurs perceptions et leurs souvenirs.

2.1.2 Les entretiens ont été précédés par la préparation d'un plan de travail d'évaluation et de plans d'entretiens semi structurés pour les réunions avec les diverses catégories d'interlocuteurs, dont le personnel des gouvernements et des organisations impliquées dans l'initiative, à Conakry, Guinée forestière, Genève et Ottawa et les ONG. (Voir l'annexe 2)

2.1.3 Les deux évaluateurs, Roy Herrmann du UNHCR et Hubert LeBlanc, un consultant indépendant basé à Ottawa, sous contrat avec l'ACDI au nom du gouvernement du Canada (GDC), ont fait le travail de terrain dans l'ordre suivant : Genève, trois jours, Guinée, huit jours et Ottawa, trois jours, du 28 juin au 20 juillet 2005. Un passage en revue des documents à Ottawa et à Genève a précédé le travail de terrain. Les évaluateurs ont partagé tous les aspects de l'évaluation, y compris les opinions exprimées dans ce rapport.

2.2 Les raisons de l'évaluation

2.2.1 Dans le cadre du traité qui gouverne le détachement, il est entendu que « les buts et objectifs [du déploiement en Guinée] de l'officier de la GRC [...] doivent faire l'objet d'un examen à mi-parcours et d'une évaluation de fin de projet dirigée conjointement par les parties. » Une évaluation à mi-parcours en juillet 2003 a conclu qu'une extension du projet pilote était justifiée étant donné les obstacles rencontrés, afin de tester pleinement les paramètres identifiés dans le mandat initial, y compris relatifs à la viabilité à long terme et en raison des leçons que le pilote pourrait fournir dans d'autres contextes de réfugiés.¹

¹ Il convient cependant de remarquer que peu a été fait pour mettre en œuvre les recommandations de l'examen de mi-parcours, conçu pour corriger les problèmes de mise en œuvre du projet jusqu'à là (voir la section 5 pour plus de détails).

2.2.2 La fonction de cette évaluation de « fin de projet » est de mieux comprendre la complexité des problèmes inhérents à un projet d'augmentation des capacités visant à renforcer la capacité des forces de sécurité locales et des communautés de réfugiés à anticiper et répondre à la multitude de dangers qui peuvent menacer les communautés de réfugiés.

2.2.3 Bien que le détachement ait été une réponse à la situation en Guinée à l'époque et à une demande directe du UNHCR de Conakry, le déploiement a offert un nouvel élément important à prendre en compte dans le cadre de la boîte à outils d'offres de sécurité en pleine évolution du UNHCR. Une telle évaluation contribuera à la discussion sur la sécurité des réfugiés en général et devra aussi s'avérer utile pour l'engagement d'autres États qui pourraient être intéressés par le passage de partenariats similaires avec le UNHCR d'assistance à la sécurité des camps de réfugiés et visant à renforcer la capacité des états hôtes à assumer leurs responsabilités relatives à la protection des réfugiés.

3. Le projet

3.1 Le contexte du projet

3.1.1 Le droit d'asile est un principe fondamental gouvernant le droit des réfugiés et les activités du Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les Réfugiés (UNHCR). Parfois, comme c'était le cas en Guinée entre 1999 et 2002, l'asile est insuffisant pour assurer à lui seul la sécurité et le bien-être des réfugiés du Liberia et de la Sierra Leone vivant dans les camps de réfugiés en Guinée.

3.1.2 Suite aux événements de la région des grands lacs d'Afrique centrale au milieu des années 1990, des secteurs de la communauté humanitaire internationale ont réfléchi à la manière d'améliorer la nature civile des camps de réfugiés à travers une série de conférences, d'ateliers et de documents de travail. Le UNHCR, en collaboration avec des états clés, a élaboré une « échelle d'options » jugeant les risques potentiels aux réfugiés et l'éventail de réponses que pourraient apporter les gouvernements hôtes et la communauté internationale pour protéger les réfugiés.

3.2 Description du projet

3.2.1 C'est dans ce contexte que le représentant local du UNHCR à Conakry, Guinée, a émis une demande à son quartier général fin 2001 pour du soutien afin d'améliorer les conditions de sécurité dans les camps en Guinée forestière près de la Sierra Leone, de la Côte d'Ivoire et du Libéria. Les menaces les plus graves à la sécurité, y compris le meurtre d'un expatrié du UNHCR et l'enlèvement d'un second, avaient fortement reculé lorsque les camps avaient été transférés vers des régions plus sûres de la Guinée au début de l'été 2001, depuis la région saillante de Languette, qui pénètre en Sierra Leone et se situe à proximité de la frontière du Libéria. Mais il était estimé que d'autres actions étaient nécessaires pour inculquer une attitude plus professionnelle parmi les membres de la Brigade Mixte de Sécurité (BMS), un amalgame de policiers et de gendarmes guinéens chargés de la sécurité des camps.

3.2.2 Étant donné l'engagement du gouvernement du Canada (GDC) dans la protection des civils dans le cadre de conflits armés, il était naturel pour le UNHCR d'approcher Ottawa avec une demande de soutien technique². La Gendarmerie Royale du Canada (GRC) a envoyé une équipe de reconnaissance pour évaluer les conditions et ont fait un rapport favorable à l'effort. Par la suite, le Ministère des affaires étrangères et du commerce international (MAECI), au nom de la GRC, a donné une réponse positive, offrant de déployer deux officiers de la GRC en Guinée pour aider à la formation de la BMS.

3.3 Le déploiement

3.3.1 Le déploiement sur le terrain a eu lieu en deux phases : Les deux premiers officiers ont servi de janvier 2003 à décembre 2003 ; puis deux autres ont servi de janvier 2004 à fin juin 2004. L'activité a coûté environ \$C 1 million au GDC, plus les efforts conséquents de tous les participants.

3.3.2 Lorsque les deux premiers officiers canadiens sont arrivés, le UNHCR rapportait environ 57 000 réfugiés de la Sierra Leone et 122 000 libériens répartis dans sept camps. Plus tard en 2003, la population de réfugiés a commencé à diminuer avec le début du rapatriement en Sierra Leone. Le départ de Charles Taylor de Monrovia durant le même été a virtuellement stoppé l'émigration de libériens en Guinée et a ouvert la porte au rapatriement.

3.3.3 Le déploiement, de la demande de soutien technique initiale de la part du UNHCR de Conakry à l'arrivée des deux officiers de la GRC en janvier 2003, a pris plus d'une année. Des discussions entre le Canada et le UNHCR sur le soutien technique avaient eu lieu encore plus en amont. Une fois que le déploiement avait fait l'objet d'un accord, le quartier général de la GRC a eu du mal à identifier des officiers parlant le français, ayant les compétences nécessaires et étant disponibles pour un service à l'étranger. L'équipe de reconnaissance de cinq personnes de la GRC (quatre personnes) et du UNHCR (une personne) est allée en Guinée en avril 2002 pour évaluer et préparer les aspects administratifs, de santé et de sécurité du déploiement, mais n'a pas été chargée de l'évaluation de la faisabilité du déploiement. À leur retour, s'en sont suivies de nombreuses discussions et consultations interministérielles impliquant le MAECI, l'ACDI, Citoyenneté et immigration Canada, la GRC et le bureau du Solliciteur général.

3.3.4 L'Agence canadienne de développement international (ACDI) qui gère l'accord avec la police canadienne qui régit le déploiement et qui évaluerait en temps normal la faisabilité d'un projet de soutien à l'étranger de développement des capacités, a été invitée à participer à la mission, mais en raison d'autres exigences n'a pas pu le faire, laissant la partie sur le terrain du projet d'évaluation initial aux mains

² Le gouvernement du Canada (GDC) a patronné un atelier en 2000 à Ottawa sur le rôle de la police internationale dans la sécurité des camps de réfugiés et a co-patronné avec le gouvernement du Royaume-Uni un atelier en 2001 sur le rôle des militaires dans la sécurité des camps de réfugiés. Le GDC a également joué un rôle central dans le patronage et la rédaction des résolutions 1265 (1999) et 1296 (2000) du CS de l'ONU sur la protection des civils lors des conflits armés, ainsi que la conclusion EXCOM N° 94.

du MAECI et de la GRC. L'ACDI a cependant participé au projet durant toute sa durée de vie dans le cadre du groupe de travail interministériel.

3.3.5 Par la suite, les deux parties, la GRC et le UNHCR, ont déterminé qu'un traité formel était requis pour gouverner le projet. Ce traité relativement simple mais original a mis plusieurs mois à se mettre en place et finalement, de par sa nature, a requis un décret du Conseil et une approbation du cabinet du côté canadien. Des détails tels que l'assurance, les droits et le statut de travail des officiers de la GRC détachés auprès du UNHCR ont dû être considérés et résolus par des avocats des deux côtés. Le UNHCR avait déjà adressé la sécurité des camps dans plusieurs « offres de sécurité » dans d'autres pays, mais les partenaires estimaient que cette intervention comportait des éléments qui pourraient servir au développement de la capacité de sécurité à l'avenir. Dès lors, il a été envisagé par le UNHCR et le MAECI en tant que modèle pour une utilisation ultérieure et ailleurs, générant de l'enthousiasme à Ottawa, Genève et initialement à Conakry.

3.3.6 Les officiers de la GRC fonctionneraient en tant « qu'experts en mission » auprès du UNHCR, payés par le Canada mais incorporés au UNHCR, travaillant à partir des deux bureaux à Kissidougou et Nzerekore, mais répondant au représentant du UNHCR à Conakry. Ils seraient initialement basés à Kissidougou car il s'agit du bureau régional le plus central des deux, et voyageraient jusqu'aux autres camps si nécessaire. Le chargé de formation pour la sécurité des réfugiés (RSTO) se concentrerait sur l'adaptation de la documentation de formation existante de la GRC au contexte guinéen, et la présenterait à la BMS, tandis que l'autre, le chargé de liaison pour la sécurité des réfugiés (RSLO), ferait la liaison avec l'administration guinéenne responsable des réfugiés, le bureau national de coordination des réfugiés (BNCR), ainsi qu'avec la BMS, les ONG et les Conseillers pour la sécurité sur le terrain (FSA) du UNHCR dont la responsabilité principale était la sécurité du personnel. Aucune des deux descriptions de poste n'envisageait des contacts directs avec la communauté des réfugiés.

3.3.7 Cependant, lorsque les détails du traité ont finalement été réglés, l'attention du UNHCR était largement passée de la sécurité des camps au rapatriement imminent de réfugiés de la Sierra Leone puisque les circonstances s'y étaient améliorées. Dans ce contexte, il est difficile d'évaluer la pertinence du mandat encadrant les fonctions des officiers de la GRC. Le changement de circonstances dramatique sur le terrain, aggravé par d'autres difficultés détaillées dans la section suivante, représente des circonstances atténuantes suffisantes pour expliquer la difficulté de passer tout jugement sur la question. Il en est de même de la valeur des rôles du RSTO et du RSLO. La fonction du RSTO était clairement importante étant donné les objectifs du projet, mais le rôle du RSLO n'a pas pu être pleinement exploité dans un contexte de soutien inadapté et d'un engagement incertain des partenaires locaux.

3.3.8 Bien que la durée nécessaire à la finalisation du traité ait permis à la situation sur le terrain de changer suffisamment pour affecter la mission, l'accord était essentiellement exploitable pour une situation telle que celle en Guinée et aurait sans doute fourni ou en tout cas contribué à fournir un environnement adapté à la mise en œuvre du projet, si le gouvernement guinéen l'avait honoré. Là où les conditions sont considérées comme suffisamment encourageantes (où les parties sont prêtes à

coopérer et honorer l'accord et où il peut être mis en œuvre rapidement), il représente un modèle potentiel pour des efforts similaires à l'avenir.

3.3.9 De plus, malgré le fait que cette expérience de déploiement ne représente pas un test suffisant du modèle de détachement de la GRC en raison principalement des nombreux obstacles rencontrés, elle peut potentiellement être répliquée dans d'autres situations d'aide aux réfugiés. Là où certains critères clés (comme un engagement adéquat des partenaires) ont des chances d'être remplis, une bonne préparation, de la souplesse et de la patience peuvent faciliter une meilleure gestion des risques et permettre de surmonter les obstacles inhérents à de tels exercices.

3.4 La GRC sur le terrain : une situation difficile

3.4.1 À son arrivée en janvier 2003, la GRC a trouvé une situation où le contingent actuel de la BMS – ce que nous appelons le Premier contingent de la BMS – était devenu trop confortable dans les camps, exploitant leur autorité tout en étant furieux de ne pas avoir été payés depuis plusieurs mois. Une des premières mesures prises a été de demander que le BNCR fasse tourner l'équipe et la remplace avec un nouveau groupe sélectionné parmi les effectifs de police et de gendarmerie nationale. Cette demande était cohérente avec la recommandation d'une équipe d'évaluation du UNHCR ayant visité la Guinée en Juin 2001 et qui suggéra de faire tourner les contingents de la BMS, à l'exception des officiers, tous les six mois afin d'éviter la complaisance et la probabilité d'abus.

3.4.2 Bien intentionné et raisonnable, ce roulement fut néanmoins le premier facteur à subvertir l'efficacité du projet. Jusqu'en mai 2003, la BMS était globalement composée d'hommes formés et expérimentés, et de quelques femmes, venant de la police et de la gendarmerie guinéenne, ainsi que de quelques stagiaires. (Au pic de l'insécurité sur la frontière du Libéria et de la Sierra Leone, des militaires du rang guinéens protégeaient les camps les plus vulnérables, mais avaient été remplacés lorsque la GRC est arrivée). Le contingent qui les a remplacé au printemps 2003, le Second contingent de la BMS, était une toute autre entité.

3.4.3 Le Second contingent de la BMS était principalement composé d'hommes qui n'étaient ni policier, ni gendarme et qui n'avaient pas la moindre formation préalable en matière de sécurité. De plus, la majorité d'entre eux étaient fonctionnellement analphabète. La cible principale du déploiement, consistant à affûter les compétences techniques de la BMS en matière de procédures de base, de méthodes de police de communauté et de questions humanitaires, est devenu un objectif lointain pour ce personnel de sécurité irrégulier. Les présuppositions de base de la formation devaient être repensées et ajustées. Mais il s'agissait là d'un défi trop important durant la période de vie initiale du projet d'un an, étant donné le soutien institutionnel limité sur le terrain apporté aux deux officiers de la GRC.

3.4.4 Le UNHCR a contesté la composition du Second contingent de la BMS auprès des plus hautes autorités de l'état, demandant au ministère de recomposer la BMS avec des personnes ayant les compétences requises et l'ambassade du Canada a encouragé le GDG à nommer un officier de liaison approprié pour tenter une

réconciliation sur ces questions, mais en vain. Ce Second contingent est resté en place jusqu'à plusieurs mois *après* le départ de la GRC de Guinée.

3.4.5 La sélection du second contingent problématique de la brigade semble avoir été faite principalement sur la base d'acquittements de dettes politiques, particulièrement envers les « volontaires » guinéens, civils et éléments irréguliers armés pour défendre la frontière quelques années auparavant contre les milices des pays voisins. Un autre élément important était la motivation sous la forme du complément fourni par le UNHCR aux salaires normaux perçus par les policiers et gendarmes. De plus, les forces guinéennes étaient surtaxées, et leurs meilleurs éléments étaient déployés sur les frontières tendues de l'est ou en cours de formation par les forces occidentales.

3.4.6 Le second facteur ayant affecté le succès du déploiement de la GRC découle de la décision de la baser initialement à Kissidougou. Étant donné le mandat pour le RSLO et le RSTO, la situation centrale de la ville était pratique. La complication est venue du sentiment du bureau de Nzerekore que ses besoins en sécurité étaient plus aigus et qu'il devait donc être le siège de l'activité de la GRC. Rétrospectivement, cela a du sens, mais le postulat de base du déploiement de la GRC était qu'elle était là avant tout pour augmenter la capacité et non pas pour fournir un soutien direct à la sécurité. La fonction de liaison aurait pu contribuer de cette manière si elle avait été conçue pour être plus pratique et mieux intégrée avec le personnel de protection des bureaux régionaux et de sécurité sur le terrain. Et, quoi qu'il en soit, la séparation des deux officiers de la GRC allait à l'encontre des pratiques de la GRC, et, mettant l'accent sur la formation, ils ont effectué la plupart de leurs activités en tant qu'équipe à Kissidougou. Leur fonctionnement en tant qu'équipe soudée, allant même jusqu'à des déplacements à deux lors des permissions prévues et à l'encontre des souhaits exprimés par certains au UNHCR, a généré des critiques.

3.4.7 Les problèmes générés par le faible niveau du second contingent de la BMS a détourné l'attention au delà de Kissidougou, nécessitant que soient repensés l'approche de la GRC et les objectifs du projet. Devaient-ils enseigner la lecture et l'écriture pour préparer la BMS au module IV sur la gestion de base de la sécurité et le rapport d'incidents qui devait être la première leçon ou adapter les modules à la nouvelle donne ? Ou bien, s'ils attendaient, est-ce que le BNCR remplacerait le second contingent avec du personnel compétent conformément à la DCI entre le UNHCR et le GDG?

3.4.8 En l'absence de réponse claire mais voulant que leur déploiement serve à quelque chose, ils ont décidé de changer d'objectif et de former des formateurs qui pourraient transférer leurs connaissances lorsque les équipes de la BMS tourneraient. Néanmoins, parvenir à ce que le BNCR affecte officiellement cinq policiers / gendarmes compétents à des fonctions de formation avec les titres et responsabilités associées s'avéra trop complexe.

3.4.9 Pendant ce temps, les problèmes de sécurité persistants autour de Nzerekore ne pouvaient pas être ignorés. Le bureau régional du UNHCR à Nzerekore a réagi au mieux de ses capacités avec les ressources immédiatement disponibles. Lorsque la GRC est arrivée à Nzerekore pour présenter le module IV, en septembre 2003, sa valeur et son urgence avaient diminué. Cela a affecté leur stature et leur pertinence

aux yeux du bureau régional, une situation négative dont ils n'ont jamais vraiment pu se remettre. Lorsque la seconde équipe de la GRC est arrivée à Nzerekore en janvier 2004, bien qu'ils y étaient basés, on ne leur a fourni que le minimum d'espace de bureaux, de mobilier, d'équipement et de transport et ils ont dû en gros se débrouiller tout seuls.

3.4.10 Enfin, il existe un troisième facteur, lié aux précédents, qui a freiné le développement et le succès de l'effort. Bien que l'impulsion initiale pour le déploiement venait d'un appel au soutien de l'antenne du UNHCR à Conakry, les deux bureaux régionaux n'ont jamais atteint le niveau d'implication nécessaire au succès d'une opération aussi difficile. Il y avait trop de diversions, dont une rotation fréquente du personnel et une affaire de mœurs, pour permettre aux bureaux de fournir l'attention qui était nécessaire. Au final, le projet n'a pas fait l'objet d'une appropriation adéquate sur le terrain, laissant l'impression qu'il s'agissait d'une création de Q.G. à Q.G.

3.4.11 De même, la décision du UNHCR d'engager un capitaine de la BMS hautement compétent pour assister le conseiller à la sécurité sur le terrain à Nzerekore, se concentrant sur la sécurité du personnel au lieu de voir l'avantage de le maintenir dans la BMS comme contrepartie de la GRC, reflète les priorités contradictoires.

3.4.12 Trois des quatre officiers de la GRC avaient de l'expérience dans la collaboration avec l'ONU dans le cadre d'une autre opération à l'étranger, mais pas en Afrique, et pas avec le UNHCR ou les réfugiés. Cette expérience, en Haïti, était un déploiement bien plus structuré, impliquant des équipes plus importantes, une structure de soutien administratif et l'équipement requis. En Guinée, ils ont dû faire face à une courbe d'apprentissage très raide, nécessitant des ajustements allant de la compréhension des complexités des questions liées aux réfugiés à l'adaptation à un environnement social, culturel et institutionnel totalement étranger. De plus, ils ont été freiné dans leurs mouvements par la tendance à déployer les officiers de la GRC sur le terrain par deux et entravés par l'absence d'un contrôle direct d'un budget opérationnel permettant de se procurer l'équipement nécessaire.

3.4.13 Les officiers de la GRC ont sans doute apprécié la collaboration du personnel compréhensif du BNCR et du UNHCR, mais la faiblesse administrative du BNCR et l'insularité du UNHCR ont été un obstacle constant. Dans cette situation, la bonne intégration du RSLO et du RSTO de la GRC au sein du UNHCR n'était pas possible. Les communications entre la GRC et le UNHCR étaient de nature *ad hoc* et compliquées, avec la GRC qui répondait directement au bureau de Conakry mais qui coordonnait son travail avec les bureaux régionaux. Il semble qu'il existe dans une certaine mesure des difficultés de communication similaires entre les bureaux régionaux du UNHCR et entre ceux-ci et le bureau de Conakry. De plus, malgré les bonnes intentions initiales du bureau du UNHCR à Conakry, les bureaux régionaux en particulier n'ont pas adéquatement accueilli ou coopéré avec la GRC, surtout lorsque leurs priorités se sont éloignées de la formation de la BMS en réaction aux circonstances changeantes. Un manque de coopération similaire a été attribué au BNCR.

3.4.14 Un exemple typique de l'échec du soutien à la GRC était l'incapacité à répondre aux besoins opérationnels les plus rudimentaires : l'équipement de sécurité pour les camps. La simple tâche qui consiste à acheter un nombre suffisant d'imperméables, de lampes de poche ou de bicyclettes pour la BMS et les réfugiés bénévoles, soulignée dès le début du déploiement et à de nombreuses reprises par la suite, n'a toujours pas été réglée. Ces contributions bon marché, qui sont pour la plupart disponibles dans les marchés sur place, sont critiquées pour que la police puisse effectuer ses rondes la nuit et par temps de pluie. Le bureau du UNHCR à Conakry possédait les fonds nécessaires et aurait pu très facilement les acheter.

4. Constatations

4.1 Malheureusement, ce qu'il reste de 36 mois homme sont essentiellement de bons souvenirs de la GRC chez ceux qui les ont côtoyés. Bien qu'il semble qu'il y ait eu une certaine amélioration des conditions de sécurité générales des réfugiés dans les camps suite à l'implication de la GRC (voir la section 5), les signes d'autres impacts positifs sont rares. Concernant les rapports ou la gestion générale de la sécurité, les responsables gouvernementaux et de la BMS qui étaient présents au début du projet sont unanimement élogieux à propos du système de rapport d'incidents importé par la GRC, mais il y a peu de signes d'un impact durable dans ce domaine. Des restes concrets ont été constatés dans le camp Lainé près de Nzerekore, où des registres d'incidents et les formulaires associés sont toujours systématiquement utilisés. Cependant, dans les deux autres camps, à part quelques feuilles volantes trouvées dans un placard poussiéreux, le système de rapport d'incident était inconnu de la BMS en poste et la tenue d'archives était effectuée de manière désinvolte dans des cahiers achetés sur place. Aucune copie des manuels de formation développés et adaptés par la première équipe de la GRC n'a pu être trouvée dans les bureaux visités bien que des copies papier et un disque compact aient été laissés sur place. Dans le rapport annuel de la BMS de 2004, la seule référence à la GRC se trouve dans l'inventaire des « fournitures » de la BMS où le rapport mentionne l'existence « d'archives canadiennes ». Les cinq formateurs guinéens formés par la GRC ne sont plus en contact avec la BMS et les réfugiés.

4.2 Un tableau sur toutes les formations données par la GRC est inclus dans l'annexe 3. Fin 2003, le module IV a été enseigné dans tous les camps sur une période de quatre mois. Durant les six mois de 2004, bien que la GRC était toujours déployée, il y a eu peu de formation, mais surtout le renforcement et le suivi du module IV qui avait été présenté l'année précédente. La violence sexuelle et les droits de l'homme et des réfugiés étaient des sujets prioritaires pour la GRC. Cependant, les retards de déploiement de la GRC ont fait que cette formation a été donnée par le personnel du UNHCR et des ONG locales. Plus tard, la GRC semble être intervenue régulièrement avec la BMS sur ces questions. Le UNHCR n'a pas donné de formation sur les droits de l'homme ou la protection des réfugiés à la BMS durant le déploiement de la GRC, pas plus que la GRC. Puisque c'est généralement une pratique courante pour le UNHCR de donner ce type de formation aux officiers gouvernementaux et de sécurité, il semble que le UNHCR pensait que ce serait un composant standard de la formation de la GRC (bien que cela ne soit pas le cas) et qu'il n'était donc pas nécessaire de le faire.

4.3 Puisque la formation offerte par la GRC n'était plus critique aux yeux des bureaux régionaux du UNHCR, les équipes ont souvent constaté que leurs plans étaient mis en attente. Un souvenir douloureux concerne un programme de formation détaillé qui devait être donné en 2004 en tandem avec une personne du UNHCR qui était particulièrement compétente sur les questions relatives aux droits de l'homme. La formation a été retardée pendant des mois en raison d'autres priorités et cet épisode a finalement convaincu la GRC qu'elle serait plus utile chez elle au Canada.

4.4 Lorsque la GRC est partie en juin 2004, il n'y avait pas de structure institutionnelle digne de ce nom en vue d'une transition correcte, transition qui a clairement été un échec. Ironiquement, le deuxième contingent de la BMS, impossible à former, qui a été envoyé dans les camps en mai 2003 a été finalement remplacé en avril 2005 par un troisième contingent adapté, composé essentiellement de policiers et de gendarmes bien formés. Les formateurs guinéens qui avaient été personnellement formés par la GRC n'ont pas été appelés à former la nouvelle BMS comme espéré ou prévu. De fait, le nouveau commandement de la Brigade Mixte à Nzerekore semblait hostile à leurs prédécesseurs formés par les canadiens ; il semble que cela vienne d'une certaine jalousie et d'un esprit de compétition. De précieuses ressources humaines guinéennes qui pourraient renforcer la sécurité des camps ne sont pas utilisées et le UNHCR et le BNCR doivent parvenir à se mettre d'accord sur pourquoi il en est ainsi et travailler pour rectifier la situation.

5. Constatations de l'évaluation sur des éléments spécifiques du mandat

5.1 Le mandat concernant cette évaluation pose une série de questions spécifiques sur la structure du déploiement, sa mise en œuvre et les résultats observables. Cette section tente de répondre à ces questions.

5.2 La structure, le contenu et la pertinence de 'l'Accord' entre le gouvernement du Canada et le UNHCR dans le contexte de la situation en Guinée ;

L'Accord est un document satisfaisant pour une application telle que le déploiement guinéen. Les plus gros problèmes viennent du temps qu'il a fallu pour le finaliser, et que les incidents relatifs à la sécurité au début du projet et au moment du déploiement avaient connu une baisse sensible.

Du côté positif, l'accord existant peut désormais servir de modèle pour des détachements futurs, en prenant en compte les éléments spécifiques des autres situations.

5.3 Le degré de pertinence des mandats pour les fonctions respectives des officiers de la GRC pour atteindre les objectifs cités dans le traité ;

Nous hésitons à émettre un avis définitif sur les fonctions des officiers puisque les circonstances avaient radicalement évoluées entre l'initiation et le déploiement et ont été ensuite aggravées par le second contingent de la BMS et les difficultés d'intégration de la GRC dans les bureaux régionaux du UNHCR. Dans un

environnement plus favorable, les fonctions détaillées dans leurs mandats auraient pu être amendées pour contourner les obstacles imprévus et de meilleurs résultats auraient pu être obtenus.

5.4 Le degré d'intégration du RSLO et du RSTO dans le laps de temps écoulé, et particulièrement a) leur absorption dans les programmes existants du UNHCR ; b) la disponibilité des ressources pour assurer une mise en œuvre efficace de leur mandat ; et c) les liens de communication et de liaison nécessaires à tous les niveaux ;

a) la valeur potentielle de la GRC au niveau des bureaux régionaux a été globalement ignorée lorsque les priorités ont changé et que la formation de la BMS n'était plus une priorité. D'autres personnes détachées auprès des bureaux du UNHCR ont également connu des problèmes d'intégration. Il semble que cela soit un problème institutionnel plutôt commun.

b) L'octroi d'un compte modeste et accessible contrôlé par la GRC aurait certainement facilité l'achat d'éléments bon marché pour les corps de sécurité. D'un autre côté, un soutien plus important de la part des bureaux du UNHCR aurait pu aboutir à ce que ces besoins soient satisfaits.

c) Techniquement, la GRC se rapportait directement au représentant à Conakry et coordonnait ses travaux quotidiens avec les bureaux régionaux. Il y avait également un point de contact dans l'antenne de Conakry chargé de les soutenir. Pour diverses raisons, ces arrangements n'ont pas bien fonctionné dans le contexte du UNHCR malgré les signes de bonnes intentions. Sur le terrain, en dehors du contexte du UNHCR, la GRC semblait travailler efficacement, dans les limites du possible, avec la BMS, le BNCR, les ONG et les réfugiés et ils étaient fort appréciés. Il semble que cela soit un résultat qui leur soit propre et les avantages auraient sans doute été multipliés si leurs efforts avaient été liés et coordonnés efficacement avec les autres activités du UNHCR.

Les contributions et liens impliquant les points de contact avec les deux Q.G. étaient de nature *ad hoc*, encourageants mais mal intégrés à la chaîne de commandement sur le terrain. En temps normal, il n'y aurait aucune raison de lier les personnes déployées une fois qu'elles seraient sur le terrain avec leurs Q.G. respectifs, sauf pour les questions d'administration interne. Cependant, avec l'émergence des problèmes et le souhait général d'éviter l'échec, les Q.G. respectifs ont été utilisés comme une dernière source de soutien pour la GRC. Cette situation était inconfortable mais compréhensible étant donné la séquence des événements.

5.5 Analysez le degré d'avancement et d'efficacité de l'implication de la communauté des réfugiés et la de police de communauté assurée par des réfugiés bénévoles, par rapport à d'autres mécanismes de sécurité ;

Les comités des camps semblent jouer un rôle essentiel dans le fonctionnement normal des camps et partagent la plupart des intérêts du UNHCR et du GDC. Être membre du comité offre des possibilités d'avantages financiers, mais cela ne semble pas avoir pris le pas sur l'objectif final d'amélioration du bien-être dans les camps.

Les réfugiés bénévoles pour la sécurité semblent avoir été une ressource sous utilisée. Il est difficile de dire de manière certaine si les questions politiques internes aux réfugiés ont été avancées et manipulées par les comités des camps à travers les bénévoles. Néanmoins, ils semblent avoir servi efficacement de lien entre la communauté et la BMS et de nombreuses instances ont témoigné qu'ils contribuaient de manière significative à la stabilité dans les camps au quotidien. Leur valeur et leur rôle dans les camps n'ont pas été adéquatement reconnus dans le cadre de la formation.

5.6 Dans quelle mesure le Protocole d'accord entre le gouvernement de Guinée et le UNHCR a-t-il constitué un environnement adapté au projet pilote et quelle est la nature de l'engagement du gouvernement pour assurer la sécurité des réfugiés sur tout le territoire et de son soutien à la Brigade Mixte et au programme de la GRC ;

Le Protocole d'Accord était un accord *pro forma* entre le UNHCR et le gouvernement de Guinée qui impliquerait en temps normal un engagement relatif aux moyens et aux objectifs du projet. La stratégie consistant à importer la GRC pour renforcer la capacité de la BMS était, comme bien d'autres contributions, une contribution supplémentaire d'aide aux réfugiés. Normalement, l'on s'attendrait à ce que toutes les parties respectent les objectifs et travaillent de leur mieux pour atteindre les buts déclarés. Dans ce cas précis, avec un second contingent de la BMS chaotique, les meilleurs intérêts du projet n'étaient pas une priorité pour le GDG. Le UNHCR a essayé de redresser la situation, sans effet, malgré une compréhension mutuelle des conséquences. Même si l'Accord avait été plus spécifique concernant la composition de la BMS, il n'y a aucune raison de penser qu'un problème similaire ne se serait pas présenté.

5.7 La contribution de la GRC pour des rapports plus structurés et réguliers par la Brigade Mixte et aux systèmes généraux de gestion de la sécurité [des réfugiés] dans les camps ;

Lorsque nous avons visité les camps, nous avons constaté que dans l'un d'eux, la BMS continuait à utiliser le système de rapports introduit par la GRC, alors que dans les deux autres camps visités, il n'y avait aucun signe du passage de la GRC. Alors que les dirigeants de la BMS à Nzerekore et Kissidougou ignoraient l'existence du système, le gouvernement et des anciens officiels de la BMS qui étaient en place au début du projet étaient tous élogieux s'agissant du système de rapports qui a imposé une structure très nécessaire à un système très flottant.

5.8 Dans la mesure du possible, évaluer les attitudes locales vis à vis des améliorations perçues en matière de sécurité des réfugiés et l'observation de la loi et de l'ordre dans les camps durant la période d'implication de la GRC et par la suite ;

Lors de la visite de l'équipe d'évaluation à mi-parcours, les autorités locales ont remarqué que les niveaux de criminalité et d'insécurité dans les camps autour de Kissidougou étaient inférieurs à ceux à l'extérieur des camps. C'est certainement l'impression actuelle. En se basant sur les rapports d'incidents disponibles, la criminalité semble peu élevée. Le camp Lainé a rapporté dix-neuf incidents principalement mineurs, des bagarres ou de l'ébriété, durant les six premiers mois de

2006, pour une population de 24 000 individus. Les rapports émanant des deux autres camps étaient trop désorganisés pour permettre une évaluation d'un même niveau de précision, mais les commentaires informels suggèrent des taux de perturbations similaires.

5.9 La valeur d'un RSLO et d'un RSTO expatrié dans leurs fonctions distinctes visant à assister l'état hôte et la Brigade Mixte en matière de sécurité des camps de réfugiés ;

Cette question n'a pas été pleinement testée. La fonction du RSTO était clairement impérative étant donné les objectifs du projet. Le rôle du RSLO aurait pu être davantage exploité si il y avait eu plus d'indépendance et un environnement plus réceptif, travaillant de manière plus coordonnée avec les FSA et le personnel de production et une hiérarchie du BNCR et de la BMS plus ouverte à la collaboration et aux suggestions.

5.10 Le degré d'adéquation des ressources disponibles au RSLO et au RSTO pour effectuer efficacement leur travail ;

Comme il a été répété ci-dessus, le fait de ne pas avoir mieux soutenu la GRC matériellement a été un problème majeur et le déploiement a ainsi mal commencé et ne s'en est jamais remis de manière satisfaisante. Cela a commencé lorsque les facilités administratives de base ont été initialement refusées au deux premiers gendarmes de la GRC et cela est resté un problème pour la durée du déploiement, notamment lorsque des outils de base comme des bottes en caoutchouc et des lampes de poche n'ont pas été achetées malgré les promesses.

5.11 La communication et le niveau de coopération entre les divers éléments : RSLO/RSTO, les autorités gouvernementales centrales et locales, les communautés de réfugiés et leurs comités représentatifs, les partenaires des ONG et le UNHCR (toutes les unités) en soutien des objectifs de 'l'Accord' en vue d'une meilleure sécurité des réfugiés en Guinée ;

Concernant le niveau de coopération, nous n'avons rencontré quasiment que des commentaires positifs, mais les faits indiquent que pour le UNHCR et le BNCR, d'autres priorités ont pris le dessus. En ce qui concerne la communication, d'autres sections du rapport indiquent que la communication a été un problème, ce qui a été clairement indiqué par les deux rapports de mi-parcours (« Il a bien semblé à l'équipe d'évaluation qu'il y avait un décalage sérieux entre les deux bureaux des sous-délégations et entre ces bureaux et Conakry. » - Affaires Étrangères Canada (AEC), rapport de mission interne).

5.12 Applicabilité et équité des mesures de sécurité avec une attention particulière donnée aux problèmes sexuels et sociaux ;

La violence sexuelle et les droits de l'homme et des réfugiés étaient des sujets prioritaires pour la GRC. Malheureusement, les retards mentionnés ont empêché l'introduction dès le départ de ces questions dans la formation de la BMS et lorsqu'elles furent présentées, c'était principalement par le personnel des ONG et du UNHCR. Des commentaires exprimés lors des entretiens ont montré que la GRC est

intervenue régulièrement, bien qu'informellement, pour guider et conseiller la BMS sur l'importance de ces questions, principalement au cas par cas.

5.13 Dans quelle mesure les recommandations de l'évaluation à mi-parcours ont-elles été appliquées ;

Suite à l'évaluation à mi-parcours, et malgré les assurances, peu de choses ont changé afin de créer un élan qui aurait pu remettre le projet sur les rails. Des progrès notables ont été accomplis lorsque les premières séances de formation structurées ont débuté en septembre 2003 dans les camps. Si la formation avait progressé à partir de là au lieu de s'enliser, les conclusions auraient pu être différentes. Mais l'élan a été freiné avec le changement de l'équipe canadienne et la disparition du formateur en chef guinéen lors du changement et lors du premier trimestre de 2004. Après l'évaluation, la GRC s'est davantage impliquée à Nzerekore mais à ce moment là, la perception de l'urgence de leur contribution avait disparu ce qui n'a jamais été pleinement surmonté. Les questions relatives à un meilleur soutien du UNHCR n'ont jamais été adéquatement résolues.

5.14 Pertinence de la stratégie de transition pour le transfert de la formation au développement de capacité avec le retrait du personnel détaché ;

Notre incapacité à trouver des copies du manuel de formation, la faible utilisation du format de rapport d'incidents et le fait que les formateurs formés par la GRC n'ont pas été conviés pour former le troisième contingent récemment arrivé suggère que la transition a été décevante. En réalité, lorsque la GRC a quitté la Guinée en juin 2004, il était déjà évident qu'il n'y avait que peu de structures institutionnelles sur lesquelles « accrocher » le transfert pour atteindre une viabilité à long terme.

5.15 Parallèles et potentiel de réplification du modèle de détachement de la GRC pour d'autres programmes du UNHCR où les considérations de sécurité des réfugiés sont importantes ;

Le concept et l'applicabilité du projet n'ont pas été suffisamment testés en Guinée pour émettre un jugement critique dans un sens ou un autre. Nous avons quitté la phase de recherche en pensant que la niche pour le développement de capacité pour les contingents de sécurité est importante et qu'un dispositif se rapprochant dans les grandes lignes du modèle Guinéen devrait être testé à nouveau, mais en essayant d'éviter cette fois-ci les obstacles rencontrés ici. Bien entendu, des obstacles de toutes sortes peuvent se manifester et souvent ne peuvent pas être anticipés. Il est sans doute juste de dire que pour les programmes où de telles interventions sont les plus nécessaires, la probabilité de problèmes est la plus élevée. C'est un défi endémique qui doit être confronté grâce à de la préparation, de la souplesse et de la patience, surtout de la part des personnes sur le terrain. Le besoin d'une réelle coopération entre les principaux intervenants est une nécessité absolue pour tout espoir de réussite.

6. Conclusions

6.1 En relisant l'évaluation de mi-parcours, avec le bénéfice de l'expérience, on est en droit de s'interroger sur l'adéquation des prémisses initiales du projet. Un certain nombre de questions ont été soulevées par la visite sur le terrain en Guinée :

6.2 Étant donné les difficultés opérationnelles chroniques rencontrées par la plupart des autres projets en Guinée, était-il judicieux d'y lancer un projet pilote ? Les actions élémentaires, comme le paiement des salaires à la BMS, sont devenus des sujets de contentions. Dans le cas présent, la responsabilité a été de fait passée à la GRC lorsque des irrégularités sur les effectifs de service ont empêché le UNHCR de déboursier les bonus. Pour citer un autre exemple, le UNHCR a refusé de libérer la majorité des bicyclettes stockées dans un entrepôt pour une utilisation par la BMS et les réfugiés bénévoles de crainte que les bicyclettes soient mal utilisées.

6.3 Il semble que le déploiement ait été à la fois excessif et insuffisant ; trop ambitieux et manquant de ressources.

- Excessif, car même un projet d'un an avec deux officiers de la GRC était trop ambitieux étant donné le rôle réel de la BMS dans la sécurité des camps et la faible qualité de ses membres. Pourquoi envoyer la GRC former une brigade de la BMS qui s'occupe essentiellement de la sécurité du périmètre des camps ? Soit, avec une formation accrue, il y a l'espoir qu'elle puisse jouer un rôle plus proactif. Cependant, son rôle dans la police de communauté en tant que tel était et reste très limité, à l'exception des jours de distribution de nourriture. Pour preuve, la Brigade Mixte ne peut pas pénétrer dans les camps après 18 heures, sauf en cas d'urgence, et ce pour protéger les réfugiés d'abus potentiels. La rotation tous les six mois préconisée par le UNHCR est une indication supplémentaire du manque de confiance général en sa fiabilité.
- À l'inverse, l'espoir que la GRC aurait pu retourner la situation était faible dans le cadre d'un plan sur une seule année. L'institutionnalisation du changement aurait nécessité des contributions plus importantes, une durée plus longue et un plus grand engagement du gouvernement guinéen. En réalité, ce déploiement d'un formateur et d'un officier de liaison était insuffisant en termes de ressources : deux officiers ne peuvent pas assurer à la fois l'enseignement, le suivi et un renforcement constant de dix modules de formation complexes adaptés d'une école de formation de la GRC, à destination de six brigades très dispersées et inaccessibles, comprenant 120 agents de la BMS à moitié analphabètes, dans un environnement de travail erratique et imprévisible.

6.4 Le cycle de rotation de six mois régissant la BMS allait à l'encontre de la logique du plan de formation initial, puisque au mieux, la GRC ne pouvait offrir que deux cycles de formation, après quoi les stagiaires retourneraient dans leurs services respectifs. Le concept de former des formateurs qui a été adopté en réaction au faible niveau du second contingent offrait un espoir d'une meilleure viabilité et d'un meilleur report. Dans les projets à venir, la concentration de la formation sur le corps des officiers des services est sans doute plus viable et aura des effets au delà des

confins des camps, jusque dans les zones plus vastes où arrivent les réfugiés en quête d'asile.

6.5 La question de la sécurité des réfugiés et d'une importance primordiale pour le UNHCR. Il est cependant incompréhensible que le UNHCR n'ait pas fourni un équipement de base et bon marché et nécessaire au travail de la BMS et des bénévoles. La crainte d'une mauvaise utilisation des ressources ne peut pas justifier la rétention de bicyclettes, d'imperméables et de bottes bon marché ; une meilleure organisation et gestion est la réponse appropriée au vol, et non pas la fermeture du robinet lorsqu'il s'agit de la sécurité des réfugiés. Les bénévoles reçoivent un salaire d'environ trois dollars par mois, mais certains en utilisent une partie pour acheter des piles pour les lampes de poche pour effectuer leurs rondes car l'octroi de trois piles tous les quatre à six mois est inadéquat. Malgré la liste initiale des équipements requis suite aux missions préliminaires et aux demandes insistantes remontant à début 2003, les bénévoles du camp de Kissidougou n'ont toujours que des insignes en papier réalisées par leurs soins pour les distinguer et les reconnaître en tant que bénévoles et le peu d'équipement qu'ils possèdent est dans un état lamentable. Avec les \$US 25 000 mis de côté par le UNHCR, la GRC aurait pu superviser l'achat d'équipements de sécurité sur le terrain et de fournitures de bureau qui auraient grandement facilité leur travail et auraient contribué à l'habilitation de la BMS et des bénévoles.

6.6 Au moment du déploiement de la GRC, les Conseillers pour la sécurité sur le terrain (FSA) du UNHCR se concentraient sur la sécurité du personnel, accompagné d'efforts pour présenter un code de conduite et des connaissances sur le droit des réfugiés. Plus récemment, la tendance est que les FSA assument plus de responsabilité pour la sécurité des camps. Si il y avait eu une meilleure intégration entre la GRC et les bureaux du UNHCR, il y aurait sans doute eu plus de synergie avec les unités de protection des bureaux régionaux pour développer une réponse intégrée renforcée pour la sécurité des réfugiés.

6.7 Lorsque la GRC a changé l'objectif de leurs travaux pour développer un cadre de formateurs, ils ont empiété sur le domaine réservé des forces de sécurité guinéennes. Cela pourrait sembler justifié afin de créer et de laisser un actif durable, mais cela a au contraire réveillé des jalousies personnelles et institutionnelles au sein des services guinéens entraînant la marginalisation des formateurs qu'ils avaient formé. Si un collègue expérimenté du UNHCR et/ou du gouvernement avait été présent, il aurait peut être conseillé à la GRC de ne pas aborder des questions qui touchaient à la promotion et aux affectations de postes, ainsi qu'à l'attribution de salaires par le UNHCR. Les répercussions craintes étaient évidentes lors de notre visite en Guinée.

6.8 Dans une certaine mesure, on ne peut pas éviter de penser que le déploiement était une occasion qui engageait le Canada et le UNHCR dans un partenariat dans un domaine important de préoccupation partagée. Ce fut une motivation suffisante pour initier le projet. Les détails techniques ont été sous-estimés étant donné le souhait d'aller au delà des résolutions du CS et de faire quelque chose de tangible.

7. Leçons apprises

7.1 Les responsables principaux de la planification et la direction du UNHCR et un gouvernement en soutien tel que le GDC doivent mieux régler les détails en amont et obtenir des engagements plus clairs de la part du pays hôte et du UNHCR, spécifiant de manière plus précise les contributions nécessaires comme les transports, les bureaux, les ressources humaines et le budget opérationnel, ainsi que les personnes responsables pour chaque poste ;

7.2 Les objectifs du projet doivent être énoncés, partagés et soutenus, pas seulement de Q.G. à Q.G. mais aussi sur le terrain ;

7.3 Les objectifs de développement de la capacité en matière de sécurité doivent être intégrés aux autres activités régulières du UNHCR et des ONG. Le personnel de protection du UNHCR doit coordonner et renforcer les principes des droits de l'homme et de protection en coordination avec les formations sur le maintien de l'ordre données dans les camps.

7.4 Les objectifs doivent être réalistes et faisables. Il va sans dire que des objectifs plus simples ont de meilleures chances d'être atteints. Il y avait une incongruité fondamentale qui résume parfaitement le projet : lors du déploiement, le UNHCR a soutenu trois officiels guinéens avec un membre du personnel du UNHCR, pour des voyages dans des camps de réfugiés en Tanzanie et en Zambie dans le cadre d'un exercice d'échange d'informations sur la sécurité. Puis, malgré les efforts considérables pour établir un socle pour le projet et pour construire de la capacité et un partenariat, le BNCR a peu de temps après envoyé le second contingent sans compétences de la BMS et le UNHCR n'a pas pu fournir des équipements de base pour les bénévoles et la BMS. Il ne fait aucun doute que le déploiement a fait l'objet de réflexions sérieuses au départ, mais les choses ont commencé à se déliter très tôt et le projet ne s'est jamais remis sur les rails.

7.5 Rétrospectivement, l'évaluation à mi-parcours aurait du faire preuve de plus de créativité et de souplesse et rechercher au delà du mandat des possibilités de laisser un impact une fois que certaines suppositions de départ n'étaient plus pertinentes.

7.6 Les assistants à la sécurité des réfugiés, bien qu'ayant leurs propres problèmes, étaient et restent un composant sous apprécié de la sécurité des camps. Bien qu'il soit difficile d'estimer précisément ce qu'a été leur contribution pour l'implication de la communauté des réfugiés, ils étaient au moins un lien de communication efficace entre la communauté et la BMS et ont contribué à maintenir la stabilité dans le camp. Leur importance aurait dû être reconnue, renforcée et exploitée par le UNHCR et la GRC. Et rétrospectivement, la GRC aurait dû être chargée d'avoir davantage de contacts avec la communauté des réfugiés.

7.7 Une structure de gestion claire au UNHCR est nécessaire pour soutenir le déploiement, résoudre tout problème et réorienter les objectifs si nécessaire. La gestion d'un petit déploiement ne requiert pas un chef de projet à temps complet

mais nécessite plus de soutien proactif que peut fournir un point de contact. Une voie hiérarchique adéquate et l'obligation de rendre des comptes doivent être établis.

7.8 Un déploiement qui vise le développement des capacités dans un environnement de travail difficile doit être administré selon les principes classiques de la gestion de projet. Cela nécessite d'abord une évaluation de faisabilité exhaustive, entreprise conjointement, qui prend en compte la capacité d'absorption, les besoins en formation et la viabilité à long terme. Cette estimation doit être à jour et non pas dater de bien avant l'initiation réelle du projet et nécessite que les donateurs tels que l'ACDI ou d'autres organisations bien placées dans le développement de capacité participent à la planification détaillée. Ensuite, il doit y avoir une analyse des risques continue accompagnée de mesures de mitigation, ainsi qu'un plan élémentaire de mise en œuvre et de suivi qui détaille qui fait quoi, quand et comment. Le suivi sur le terrain doit être amélioré, de préférence par un moniteur externe. (Par équité vis à vis des personnes impliquées dans la conception du déploiement, il est peu probable qu'une analyse de faisabilité aurait pu anticiper le degré de faiblesse du second contingent fourni par le BNCR juste après l'arrivée de la GRC).

7.9 Ce projet particulier a été grandement compromis par le fait que la GRC n'avait pas accès à un petit budget opérationnel qui lui aurait permis d'acheter les contributions de base nécessaires pour les rondes de sécurité en particulier.

7.10 Les responsables ont l'obligation de faciliter l'intégration des personnes détachées dans leurs unités. Toute institution a une tendance à l'insularité, mais une organisation telle que le UNHCR, qui dépend tant du soutien extérieur, doit faire davantage pour intégrer ceux qui veulent l'aider à remplir son mandat.

8. Annexes

Annexe 1 : Chronologie du détachement de la GRC

9 décembre 1999 : NFF, représentant du UNHCR : réunion au MAECI, fait référence à la discussion sur l'intention du Canada de convoquer un séminaire sur : le rôle de la police civile, la mise en place « d'options intermédiaires » sur « l'échelle des options » et les détachements techniques canadiens sont discutés.

Mars 2000 : Atelier à Ottawa patronné par le gouvernement canadien sur le rôle potentiel de la police internationale dans la sécurité des camps de réfugiés.

Septembre 2000 : La sécurité dans la région de la Languette en Guinée forestière se détériore sérieusement. Le chef du bureau régional du UNHCR est tué à Macenta, un autre membre du personnel est enlevé.

Mai 2001 : Début du déplacement des camps depuis la Languette vers Albadariah, au delà de Kissidougou.

15 mai 2001 : Le représentant du UNHCR, Guinée, envoie un mémorandum interne au responsable du service d'urgence identifiant le besoin d'une contribution d'une police technique pour renforcer la capacité guinéenne en matière de sécurité, juridique et du système pénitencier vis à vis de la situation des réfugiés. Le mémorandum souligne qu'un soutien policier est « quelque peu étranger aux fonctions centrales du UNHCR », nécessitant une expertise externe bilatérale ou multilatérale.

Juillet 2001 : Les gouvernements du Canada et du Royaume-Uni patronnent un séminaire sur l'exploration du rôle des militaires dans la sécurité des camps de réfugiés, Eynsham Hall, UK.

23 juillet 2001 : Wijninga, Peter; Wordley, Geoff, Propositions d'un rapport de mission sur les aménagements de sécurité dans les camps en Guinée ; recommande un spécialiste externe pour conseiller le UNHCR pour améliorer la réponse en matière de sécurité.

30 juillet 2001 : Lettre de S. Jessen-Petersen, Haut Commissaire Adjoint UNHCR à Christopher Westdal, recherchant le détachement d'un officier de liaison pour la sécurité des camps en Guinée (CS/LO/Guinée).

28 octobre 2001 : Rapport de mission, M. Bob van Thoor, FSA, à Mme Janet Lim, Directrice de l'ESS, tire la conclusion suivante "Je considère que les troupes en présence sont totalement inefficaces."

14 novembre 2001 : Geddo, Bruno. Rapport de mission parle d'envoyer trois chargés de liaison canadiens en Guinée pour assister le UNHCR en matière de sécurité.

Évaluation du déploiement de la GRC dans les camps de réfugiés en Guinée

Novembre 2001 : demande par email du représentant du UNHCR, Guinée, à l'ESS réclamant du soutien technique pour gérer les problèmes de sécurité dans les camps de réfugiés / réclame un directeur de bureau régional.

Février 2002 : Mission d'évaluation de la sécurité des réfugiés en Guinée, Faubert, Carol, (Commission for Human Security) ; Hall, Iain (UNHCR).

Avril 2002 : Mission d'évaluation MAECI/GRC en Guinée (rapporte que « la sécurité générale dans les camps est satisfaisante, mais le potentiel de détérioration de l'environnement existe »).

Décembre 2002 : Signature de l'Accord entre le gouvernement du Canada et le UNHCR pour le déploiement de deux officiers de la Gendarmerie Royale du Canada en République de Guinée.

7 janvier 2003 : Deux officiers de la GRC sont déployés à Kissidougou, Guinée.

Mai 2003 : Le premier contingent de la BMS est remplacé par le second contingent problématique composé de 70 % de stagiaires.

Juillet 2003 : Mission d'évaluation à mi-parcours, MAECI, GRC, UNHCR ; rapport publié en octobre 2003.

23 janvier 2004 : Projet prolongé d'un an, deuxième équipe de deux hommes de la GRC envoyés à Nzerekore, Guinée.

22 mai 2004 : Réunion entre le MAECI et le UNHCR (ESS et Bureau) au quartier général du UNHCR pour discuter de l'avenir du projet GRC.

24 juin 2004 : Terminaison du détachement, la GRC rentre au Canada.

Annexe 2 : Personnes rencontrées

Genève 29 juin-2 juillet 2005

UNHCR

M. David Kapya (ancien représentant du UNHCR, Conakry)
M. Michel Gaudé, chef du bureau de Guinée
Maja Ilic, chargée de bureau, Guinée
Mme Clémentine Nkweta-Muna (ancienne Représentante adjointe {Protection} Conakry)
M. Iain Hall, Chargé de mission principal, Emergency and Security Service
M. Alan Vernon, ancien coordinateur de partenariats principal
Mme Erica Mulder, commis administratif principal, ESS
M. Cesar Pastor-Ortega, ancien directeur, bureau régional, Nzerekore (réunion à l'aéroport de Genève)
M. Claude Vadeboncoeur, ancien FSA du UNHCR, Kissidougou

Mission canadienne

Mme Leslie Norton, conseillère, mission canadienne, Genève

Guinée 3-11 juillet 2005

UNHCR

M. Stefano Severe, représentant du UNHCR, Conakry
Mme Rosaline Indowu, représentante adjointe, UNHCR, ancienne directrice du bureau régional, Kissidougou
M. Gilbert Loubaki, Directeur, bureau régional, Kissidougou
M. Fodé Touré, Assistant FSA
Mme Louise Aubin, Représentante adjointe, Protection
M. Mbaye Diouf, ancien FSA, Nzerekore
M. Victor Nyiernda, ancien directeur, bureau régional, Kissidougou (telecon)
M. Eddie O'Dwyer, Officier de protection, Nzerekore
M. Osman Camara, Assistant FSA, Nzerekore
M. Salif Kagni, Directeur, bureau régional, Nzerekore
M. Mohammed Barry, Assistant FSA, Kissidougou
M. Olivier Beer, Officier de protection, Nzerekore

Gouvernement de Guinée

M. Alhousseine Thiam, Directeur, SENAH
M. Sekouba Nansoko, Directeur adjoint, BNCR, Ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation
M. Bayo Kamano, Conseiller spécial auprès du Ministre, Ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation
Lt. François Beavogui, Gendarmerie. Ancien coordinateur de formation pour le projet en 2003
Capitaine N'famara Bangoura, Coordinateur national, BMS, Nzerekore
M. Mustafa Conte, Coordinateur adjoint sur le terrain, BNCR, Nzerekore
Lt. Suleiman Ibrahim Sory Camara, BMS Nzerekore, Coordinateur de formation
Capitaine Zeo Gaspard Kolomo, ancien Commandant adjoint de la BMS, Gendarmerie, ancien Assistant FSA, UNHCR, Nzerekore

Mamadou Sadio Sow, BMS, camp de Kouankan
M. Kema Samoura, Coordinateur, BCR, Kissidougou
M. Mohammed Mawner Conte, Coordinateur régional, BCR, Kissidougou
Capitaine Alpha Camara, Commandant, BMS, Kissidougou
Lt. Abdul Cani Manet, Commandant adjoint, BMS, Kissidougou
Lt. Mohammed Coivogui, ancien Coordinateur adjoint, Information
Lt. Ali Distel Sylla, Assistant administrateur de programmes, BCR, Kissidougou
Sous Lt. Diarra Mara, Commandant, camp de Telikoro
Sous Lt. Bomde Oura, camp de Telikoro
M. Souro Millimouno, Administrateur adjoint, BCR, Telikoro

Ambassade du Canada

Mme Isabelle Paris, deuxième secrétaire, développement

ONG

Sœur Cova Orejas, Jesuit Relief Service, camp de Lainé, Nzerekore

Ottawa 18-21 juillet 2005-08-08

Jacques Marcheterre, GRC, ancien RSTO, 2003
Bernard Lettre, GRC, ancien RLSO, 2003
Gilles Brunet, GRC, ancien RSLO, 2004
André Pelletier, GRC, ancien RSTO, 2004
Jean St. Cyr, GRC, Surintendant, ancien Directeur, maintien de la paix internationale
Caporal Bob Hart, GRC, maintien de la paix internationale
Mme Elissa Golberg, Conseillère principale, Politiques, Affaires humanitaires, MAECI
Mme Natalie Patenaude, ACIDI

Annexe 3 : Formation donnée par la GRC dans les camps de réfugiés en Guinée 2003-2004

Table 1 – Liste des modules – I à X – développé par la GRC pour la formation de la BMS

- I Protection Internationale et les droits de la personne
- II Violence Sexuelle et Séxospécifique (GBV)
- III Services de police communautaire
 - Modèle CAPRA – Introduction
 - Modèle opérationnel
- IV SYSTEMES DE GESTION DE LA SECURITE
 - Système de rapport d’Incidents / fiches des sujets
 - Système de contrôle des pièces à convictions
 - Système de contrôle des personnes en “garde-à-vue”
 - Système de classement et procédures de diffusion
- V TECHNIQUES JUDICIAIRES DE GESTION DE LA SECURITE
 - Étapes d’une enquête
 - Usage du calepin de notes
 - Déclarations des témoins
 - Procès Verbal
 - Fouilles des personnes et saisie de pièces à conviction
 - Arrestations et Garde-à-vue
 - Contrôle des scènes de crimes
 - Enquêtes d’accidents routiers
 - Services de sécurité / patrouilles et interventions
 - Escortes des convois
- VI IDENTITÉ ET ROLE DES ONG / PARTENAIRES
- VII CODE DE CONDUITE - (GRC / UNHCR)
- VIII RÉOLUTION DES CONFLITS
- IX MODÈLE D’INTERVENTION POUR LA GESTION DES INCIDENTS
- X PATROUILLES DE CITOYENS (Assistants de Sécurité).

Évaluation du déploiement de la GRC dans les camps de réfugiés en Guinée

Table 2 – Formation effectuée en 2003, premier déploiement de la GRC

CALENDRIER DE FORMATION DES BRIGADES MIXTES										
SEPTEMBRE A DECEMBRE 2003										
Camp	Effectifs	SEPTEMBRE				OCTOBRE				
		1 au 5	8 au 12	15 au 19	22 au 26	29 au 3	6 au 10	13 au 17	20 au 24	27 au 31
Télikoro	9			Mod. IV				Mod. I	Mod. II	
Kountaya	19			Mod. IV				Mod. I	Mod. II	
Boréah	18				Mod. IV				Mod. I	Mod. II
Lainé	24					Mod. IV		Mod. I	Mod. II	
Kola	6					Mod. IV		Mod. I	Mod. II	
Kouankan	35						Mod. IV		Mod. I	Mod. II
Nonah	6						Mod. IV		Mod. I	Mod. II
Formateurs										
Congé MARS										
Camp	Effectifs	NOVEMBRE				DECEMBRE				
		3 au 7	10 au 14	17 au 21	24 au 28	1 au 5	8 au 12	15 au 19	22 au 26	29 au 2
Télikoro	9	Mod. IV					Mod. V-2			
Kountaya	19	Mod. IV					Mod. V-2			
Boréah	18		Mod. IV						Mod. V-2	
Lainé	24							Mod. V-2		
Kola	6							Mod. V-2		
Kouankan	35			Mod. IV	Mod. IV					Mod. V-2
Nonah	6			Mod. IV	Mod. IV					Mod. V-2
Formateurs						Mod. V-2				
Fin de mission										

Évaluation du déploiement de la GRC dans les camps de réfugiés en Guinée

NOTES sur le tableau 2

Module IV : Systèmes de Gestion de la Sécurité (Le Module IV contient 4 leçons prévues sur 5 jours de formation)

Module I : Protection Internationale et les Droits de la Personne

Module II : Violence Sexuelle et Sexo-spécifique

Module V-2 : Techniques judiciaires - Usage du calepin de notes

NOTES : Chaque poste sera divisé par la moitié; une moitié en formation et l'autre aux opérations. Les postes situés près l'un de l'autre peuvent être jumelés ensemble

Table 3 – Formation effectuée en 2004, second déploiement de la GRC

Date	Sujet	Lieu	Durée par lieu	Qualité des stagiaires, nombre	Par qui
Mars - mai 2004	Violence sexuelle (Module II)	Les 4 camps de Nzerekore Kouankan Lainé Kola Nonah	4 jours 4 jours 2 jours 2 jours	57 membres de la BMS 108 bénévoles pour la sécurité des réfugiés 4 formateurs guinéens Total de : 169 stagiaires	Comité international de secours guidé par la deuxième équipe de la GRC