



Protéger les civils : mission impossible ?

par Thierry Tardy

Les rapports de plusieurs ONG présentes en République centrafricaine ont récemment fait état d'exactions, de crimes et de purification ethnique à l'encontre de populations civiles que les opérations déployées ont du mal à stopper. Sur d'autres terrains, de la République démocratique du Congo (RDC) au Darfour ou plus récemment au Sud Soudan, les mêmes questionnements ou critiques ont été formulés à l'endroit d'opérations pourtant mandatées pour assurer la protection des civils.

Celle-ci s'impose en effet à tout acteur externe, avant tout pour des raisons d'ordre éthique. Vingt ans après les drames du Rwanda et de Srebrenica, quelle serait la légitimité d'une opération qui ne serait pas explicitement mandatée pour protéger les populations les plus vulnérables ? Pour autant, de tels objectifs sont-ils réalistes ? Sur le terrain, les obstacles à la protection des civils sont nombreux, et le risque est grand que les attentes créées par des mandats ambitieux soient en pratique souvent déçues.

Le nouvel agenda

Depuis 1999, la totalité des opérations de maintien de la paix de l'ONU nouvellement établies sont mandatées pour protéger les civils « immédiatement menacés de violences physiques, dans la limite [d]es moyens et dans [l]es zones de déploiement » de l'opération. Cet impératif résulte des situations rencontrées en Bosnie-Herzégovine et au Rwanda au cours de la décennie 90, où l'ambiguïté des mandats avait

partiellement expliqué la passivité des Casques bleus face à des violations massives des droits de l'Homme. Près de quinze années après, l'idée que les opérations de maintien de la paix doivent, de façon prioritaire, protéger les civils est largement acceptée par les principaux acteurs impliqués. En 2008, la protection des civils est même devenue la tâche première de la MONUC en RDC. Au sein de l'ONU, cette évolution s'est accompagnée d'une réflexion à deux niveaux : d'une part sur la conceptualisation de la protection des civils dans les conflits armés ; d'autre part sur son opérationnalisation, à la fois par les Casques bleus mais aussi par de nombreux autres acteurs, locaux et internationaux (Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, etc.).

De façon contestée, ce débat s'est également tenu dans le contexte de l'émergence du concept de Responsabilité de protéger et de l'obligation faite aux Etats, puis à la Communauté internationale en cas de défaillance de l'Etat, d'assurer la protection des populations civiles contre les crimes de masse.

De son côté, l'Union européenne a largement soutenu les efforts visant à assurer la protection des civils dans les conflits armés, que ceux-ci fassent l'objet de déploiements d'opérations extérieures ou pas. La Responsabilité de protéger a aussi bénéficié d'un fort soutien européen, et l'Union se positionne aujourd'hui ouvertement sur son deuxième pilier, relatif à l'assistance internationale et au renforcement des capacités.



Dans ce contexte, la nouvellement créée EUFOR RCA doit contribuer, « dans sa zone d'opération, aux efforts internationaux et régionaux de protection des populations les plus menacées » ainsi qu'à la « liberté de mouvement des civils ». Les deux autres opérations en cours en République centrafricaine – l'opération française Sangaris et l'opération de l'Union africaine MISCA – sont mandatées dans les mêmes termes pour la protection des civils. A chaque fois, le recours à la force est autorisé, en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies, afin d'assurer cette protection. Du reste, le déploiement de ces opérations fut largement justifié par la nécessité de mettre un terme à des exactions à l'encontre de populations civiles.

L'ambition déçue

Le consensus sur la nécessité de protéger les civils, notamment par des opérations de gestion de crise, est dans de nombreux cas mis à mal par la poursuite d'exactions sur les populations civiles les plus vulnérables.

En RDC, la MONUC (puis MONUSCO) a presque toujours été critiquée pour son incapacité à protéger les civils dans la partie orientale du pays, et dans certains cas à intervenir pour faire stopper des massacres à quelques dizaines de kilomètres de ses zones de déploiement. La protection des populations civiles du Darfour contre les milices Janjaweed souffrit également des faiblesses de l'opération conjointe de l'ONU et de l'Union africaine. En République centrafricaine, si le déploiement simultané des opérations française et africaine a sans doute contribué à limiter l'ampleur des crimes commis, notamment à Bangui, et a affaibli les ex-Séléka, les exactions contre les populations civiles se sont néanmoins poursuivies, provoquant l'exode massif des populations musulmanes vers le Tchad et le Cameroun.

Plusieurs séries de raisons expliquent ces difficultés structurelles. D'abord, s'il est indéniable qu'une réponse militaire est nécessaire dans l'urgence afin de stopper les exactions les plus meurtrières, sur le fond et à terme, toute stratégie de protection doit être ancrée dans un processus politique qui s'appuie sur une analyse approfondie des causes « objectives » et construites des exactions afin d'y apporter une réponse politique. Ceci suppose que la protection ne peut être du seul ressort de la composante militaire d'une opération, mais doit au contraire impliquer un grand nombre d'intervenants, à commencer par les acteurs locaux. Il doit s'ensuivre une analyse plus fine des responsabilités locales et internationales face à une protection des civils défaillante, sans parler de la responsabilité des Etats qui, de la RDC à la Centrafrique ou au Darfour, s'abstiennent de toute participation aux efforts collectifs.

Deuxièmement, les stratégies de protection des civils ont des implications politiques et opérationnelles que tous les contributeurs de troupes ne sont pas prêts à assumer. En particulier, la protection des civils sous-entend l'acceptation de l'escalade avec les responsables des exactions et donc aussi l'idée de devenir potentiellement partie au conflit. Une telle posture est en contradiction avec la conception que de nombreux Etats contributeurs de troupes se font de leur rôle au sein des missions de paix, et éventuellement en rupture avec une culture de protection des forces qui souvent prévaut.

Troisièmement, la faisabilité de la protection des populations civiles est en partie dépendante du nombre de personnels déployés rapporté au volume des populations vulnérables, à la taille du territoire à couvrir et aux voies d'accès à ces populations. Dans ce contexte, les quelque 7 000 hommes des opérations française et africaine en RCA – effectif porté à près de 8 000 avec l'opération européenne – ne pourront assurer leur mandat de protection que de façon extrêmement limitée compte tenu des superficies à couvrir et de la nature des infrastructures routières disponibles. Pour mémoire, l'OTAN avait déployé approximativement 50 000 hommes en Bosnie-Herzégovine (12 fois plus petite que la RCA) et au Kosovo (56 fois plus petit que la RCA) afin de stabiliser les deux pays au sortir de la guerre.

Quatrièmement, les stratégies de protection nécessitent des équipements (réaction rapide, renseignement, etc.) et types d'unités qui ne caractérisent pas la plupart des opérations de maintien de la paix. Ce sont ces deux dernières limites qui expliquent les réserves – relatives à l'aire de déploiement et aux capacités des opérations – exprimées dans les résolutions du Conseil de sécurité sur la protection des civils.

En définitive, la protection des civils par des interventions extérieures souffre de la tension entre d'un côté l'impératif moral qui rend cette protection inévitable dans la définition des mandats et de l'autre la faisabilité de sa mise en œuvre compte tenu des contraintes du maintien de la paix contemporain. Paradoxalement, alors que la nécessité de mandats réalistes est l'une des grandes leçons des opérations passées, la protection des civils porte haut l'ambition des interventions. Et avec elle le risque de la perception de complicité de massacres non prévenus. Plutôt que d'être un élément spécifique des mandats, la protection des civils ne devrait-elle pas plutôt être pensée comme un objectif général, en principe servi par toutes les activités de l'intervention ? Pour les dirigeants de ces opérations comme des pays qui en sont les hôtes, c'est aussi de gestion des attentes qu'il s'agit.

Thierry Tardy est Analyste Senior à l'EUISS.

