Septembre 2010

Renforcer la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix : regard sur l'Afrique

Par Paul D. Williams

UN PAPIER DE RECHERCHE DU CENTRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES DE L'AFRIQUE

Le Centre d'études stratégiques de l'Afrique

Le Centre d'études stratégiques de l'Afrique soutient l'élaboration de politiques stratégiques des États-Unis envers l'Afrique en offrant des programmes d'enseignement de qualité, en effectuant des recherches et analyses au sujet des politiques et en favorisant la prise de conscience et le dialogue sur les priorités stratégiques des États-Unis et les questions relatives à la sécurité de l'Afrique. Dans cette optique, le CESA est résolu à établir des réseaux de dirigeants civils et militaires africains, américains, européens et internationaux et à présenter les points de vue africains à l'intention des décideurs américains.

Renforcer la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix : regard sur l'Afrique

Par Paul D. Williams

Papier de recherche du
Centre d'études stratégiques de l'Afrique
N° 1

National Defense University Press
Washington, D.C.
Septembre 2010

Les opinions, conclusions et recommandations exprimées ou implicites sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du ministère de la Défense ou de tout autre organisme du gouvernement fédéral des États-Unis. Approuvé pour être distribué publiquement; distribution illimitée.

Des parties de ce travail peuvent être citées ou reproduites sans permission, à condition que la source soit créditée. Les Presses de L'Université Nationale de La Défense accepteront volontiers toute copie reproduite ou mentionnant ledit travail.

Première impression: Septembre 2010.

Pour d'autres publications du Centre d'études stratégiques de l'Afrique, veuillez consulter le site Internet : http://fr.africacenter.org.

Contenu

Résumé analytique 1

La protection des civils: un défi à relever 4

Les origines du programme de protection actuel 7

Difficultés rencontrées par le programme
de protection 16

Le rôle crucial du recueil de renseignements et de
l'analyse de la menace pour la protection des civils 31

Passer de l'analyse à l'action : quelques enseignements
à tirer en vue de renforcer la protection des civils 42

Conclusions et recommandations. 53

Annexe : six approches militaires
de la protection des civils 61

Notes 69

À propos de l'auteur 77

Résumé analytique

La protection des civils est une problématique importante de la sécurité africaine. Au cours des deux dernières décennies, quasiment 600 000 civils ont été massacrés dans 27 pays africains. Des dizaines de millions supplémentaires ont été tués au cours de la bataille, déplacées ou ont péri des causes indirectes de telles attaques et conflits armés sur le continent. Les civils sont les principales victimes des guerres africaines et un nombre croissant de résolutions du conseil de sécurité des Nations Unies ont demandé qu'ils soient protégés par des soldats de la paix. Pour un grand nombre, la protection des civils est la mission fondamentale du maintien de la paix et elle est la raison sous-jacente du principe d'« obligation de protection » universellement adopté et mandaté par l'Office des Nations Unies (ONU), en d'autres termes l'idée qu'il incombe aux gouvernements d'éviter et d'enrayer le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le nettoyage ethnique. La protection des civils est aussi un élément important des accords politiques pérennes car tout accord de paix qui tolère une violence constante contre les civils ne fournira pas une assise solide à de futures structures de gouvernance légitimes.

Mais la protection des civils dans les zones de guerre en Afrique pose de nombreux problèmes. Il importe tout particulièrement de concevoir des systèmes performants de recueil et d'analyse d'informations facilitant la détection de tendances dans ces massacres, et aussi de mettre sur pied des stratégies et approches opérationnelles permettant aux militaires de protéger avec efficacité les civils de toute violence physique. Bien qu'elle soit difficile, la protection des civils peut être renforcée à condition que les politiques qui sous-tendent les opérations de paix reposent sur une conception multiple de la protection, une analyse saine de la dynamique du conflit en question, une vision claire de la stratégie qui oriente les activités de protection, et que les soldats de la paix disposent de ressources suffisantes pour

accomplir des tâches opérationnelles et tactiques décisives. Le défi stratégique à long terme le plus difficile à relever et de trouver les moyens de décourager les attaques contre les civils. Des progrès peuvent être accomplis grâce à des interventions musclées destinées à arrêter et punir les auteurs de telles atrocités, au renforcement des contraintes juridiques et normatives internationales qui régissent les agissements contre les civils, et au renforcement des forces de sécurité du continent qui font respecter ces règles. À court terme et dans la pratique, il faut surtout s'atteler à renforcer l' « enchainement d'actions » de la protection des civils, c'est-à-dire la série d'activités menées par toutes les organisations participant à la protection, notamment la planification de la mission avant mandat, la formulation des mandats des opérations de la paix, le déploiement du personnel et leur champ d'activités sur le terrain.

Cette étude est divisée en six parties. Les exemples pratiques sont surtout tirés du Rwanda (1993–1994), de la République démocratique du Congo (RDC) (de 2001à actuellement), et du Soudan (de 2004 à actuellement) parce que ces pays ont connu à la fois un engagement international intense et les problèmes de protection des civils parmi les plus graves et les plus constants de l'Afrique. À titre d'exemple, au Soudan et en RDC uniquement, environ 35 000 civils ont été massacrés depuis 1990 à l'occasion d'actes de violence perpétrés unilatéralement. Cependant, bien que considérées majoritairement comme des échecs catastrophiques, les opérations de la paix dans ces pays ont également donné naissance à des exemples très novateurs d'amélioration des politiques de protection, susceptibles d'être appliqués à l'avenir.

Après une description des difficultés que pose la protection des civils, la partie suivante traite des origines de ce programme et résume les divers courants de pensée et politiques qui l'ont fait naitre. Il faut noter les progrès réalisés dans le domaine du droit international, particulièrement le droit humanitaire international, le droit pénal international et la législation sur les droits de l'homme, l'empressement

démontré par le conseil de sécurité des Nations Unies pour discuter des questions de protection des civils et en faire un élément central de ses missions de maintien de la paix, la volonté similaire affichées dans divers accords régionaux en Afrique et le fait que le principe de l' « obligation de protection » prend de l'importance.

La troisième partie concerne les quatre principaux problèmes que le programme de protection de civils pose aux soldats du maintien de la paix : (1) définitions concrètes et attentes susceptibles d'orienter les décisions affectant les opérations ; (2) obstacles opérationnels et juridiques liés au travail en zone de guerre en Afrique ; (3) manque de ressources adaptées et (4) problèmes politiques essentiellement dus au manque d'engagement des pays et organisations les plus puissants.

Les quatrième et cinquième parties indiquent ensuite les possibilités d'amélioration des politiques de protection. Plus précisément, la quatrième partie explique dans le détail comment les opérations de maintien de la paix doivent systématiquement recueillir et analyser l'information se rapportant à la protection, à savoir : quel type de protection sera offerte à qui, quelles menaces doivent être prises en compte et par qui. Dans la cinquième partie, les solutions politiques et militaires possibles sont ensuite analysées. Pour ce qui est de l'action militaire, deux scénarios sont étudiés : une situation où les atrocités sont commises lorsque les soldats de la paix sont présents dans le pays concerné et un autre où elles sont commises en l'absence de ces derniers. L'étude aborde ensuite la question capitale, c'est-à-dire comment exploiter la puissance militaire au niveau stratégique, opérationnel et tactique en vue de renforcer immédiatement la protection des civils et contribuer à ce que des atrocités ne se produisent plus dans l'avenir.

La conclusion de cette étude propose dix recommandations générales visant à renforcer les performances des politiques au sein des organisations en charge de la protection des civils:

- la dissuasion est l'objectif, il faut donc renforcer les normes mondiales

- élaborer des principes opérationnels clairs et renforcer le consensus international autour de ceux-ci
- être réaliste et gérer les attentes
- investir dans d'excellents dirigeants d'opérations de maintien de la paix
- investir dans les soldats de maintien de la paix
- investir dans les capacités de renseignement
- investir dans la réflexion
- être prêt à sanctionner les auteurs d'atrocités
- garder ouvert le débat sur les interventions militaires humanitaires
- ne pas baisser les bras devant la réforme du secteur de la sécurité.

La protection des civils : un défi à relever

Les soldats du maintien de la paix essaient de protéger les civils en danger depuis fort longtemps. En Afrique, on peut dire que le premier mandat officiel de protection des civils a été remis aux soldats de l'ONU en 1960, lorsque le secrétaire général des Nations Unies, Dag Hammarskjöld, a autorisé les soldats de l'ONU au Congo à assurer la « protection contre des actes de violence . . . de tous les habitants, blancs et noirs ». Hammarskjöld a affirmé que cette décision était fondée sur l'idée que « l'interdiction d'intervenir dans les conflits internes ne peut être comprise dans le cas de massacres insensés de civils ou de combats dus aux hostilités entre tribus ». Il a ajouté : « C'était aussi dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de la Convention sur le génocide ».[1] Suivant ces instructions, les soldats du maintien de la paix ont instauré des zones sécurisées, se sont interposés entre les civils et leurs bourreaux et ont riposté avec force lorsque ces camps ont été attaqués ; ils ont donc protégé environ 36 200 personnes.[2] Depuis lors, les soldats de

l'ONU en Afrique ont souvent été confrontés aux massacres de civils, d'Abyei à Aro Sharow, de Bunia à Byarenga, de Kigali à Kiwanja, de Makeni à Makombo, la liste des lieux des massacres est longue et s'allonge encore.

Dans ce contexte, obtenir le droit de protéger les civils représente un enjeu élevé pour l'idée même de maintien de la paix : les mandats l'exigent de plus en plus souvent et la légitimité des opérations de paix en dépendront. En fin de compte, le but à long terme de toute stratégie de protection, en Afrique ou ailleurs, doit être de décourager les attaques contre des civils. Pour ce faire, les soldats de l'ONU doivent intervenir avec force pour arrêter et punir les auteurs de telles atrocités mais les gouvernements mondiaux doivent aussi renforcer les contraintes juridiques et les normes de comportements contre les civils, et renforcer les forces de sécurité du continent qui font respecter ces règles. Bien que des progrès importants aient été accomplis dans tous ces domaines, l'accent doit être placé concrètement sur ce qui a été décrit comme l'« enchainement d'actions », c'est-à-dire la série d'activités de toutes les organisations impliquées dans la protection, notamment la planification de la mission avant le mandat, le déploiement du personnel et leurs activités sur le terrain.[3]

Pour de multiples raisons, la protection des civils est décisive pour la sécurité en Afrique. Tout d'abord, le coût humain des guerres en Afrique est énorme. Les civils sont les principales victimes de ces conflits et bien que la plupart succombent aux effets des maladies et de la malnutrition, beaucoup sont assassinés.[4] Depuis 1990, le Programme d'Uppsala sur les données relatives aux conflits a enregistré le massacre de plus de 570 000 civils dans vingt-sept (27) pays.[5]

Deuxièmement, la protection des civils est importante car un nombre croissant de résolutions du conseil de sécurité des Nations Unies l'exige des soldats du maintien de la paix. Par conséquent, la protection des civils est devenue le modèle à l'aune duquel de nombreuses opérations contemporaines de maintien de la paix sont

jugées en Afrique, particulièrement par la population locale et les médias. Comme observé il y a une décennie par le rapport Brahimi (qui a fait école), dans un nombre croissant de situations « les soldats du maintien de la paix ont raison d'employer la force du point de vue opérationnel et ils sont en outre moralement poussés à le faire ».[6] Au fil du temps, la protection des civils est donc devenue cruciale pour la légitimité et la réussite des opérations de maintien de la paix ainsi que pour la crédibilité du système des Nations Unies tout entier.

Troisièmement, la protection des civils est aussi « un élément crucial d'une paix politique durable » dans la mesure où tout accord de paix qui tolère une violence constante contre les civils ne pourra s'appuyer sur une assise solide pour mettre en place des structures de gouvernance légitimes.[7] En termes plus généraux, cela signifie donc que la protection réussie des civils est un élément essentiel des stratégies de sortie de crises viables de la plupart des opérations de paix. Dans le conflit du Darfour, par exemple, la réunion à haut niveau de l'Union africaine et de l'ONU à Addis-Abeba en novembre 2006 a conclu que la sécurité des civils était une condition préalable pour progresser vers une solution de nature politique.[8]

La quatrième raison pour laquelle la protection des civils s'avère si importante est qu'elle demeure au cœur même du programme d'« obligation de protection » (R2P en anglais). L'idée qu'il incombe aux gouvernements d'éviter et d'enrayer le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le nettoyage ethnique a été avalisée par le Sommet mondial de l'ONU d'octobre 2005 et occupe une place centrale dans la nouvelle architecture de paix et de sécurité de l'Afrique, comme l'énonce l'article 4(h) de la loi constitutive de l'Union africaine (UA). Ainsi que l'a récemment affirmé le Groupe de travail de prévention du génocide (GTPG), les États-Unis (qui figurent parmi les gouvernements ayant avalisé le principe d'obligation de protection) devraient considérer que l'arrêt des massacres est une question de sécurité nationale ainsi qu'un élément essentiel du respect de la loi humanitaire

internationale, des lois de la guerre, du droit pénal international et de la législation sur les droits de l'homme.[9] Le fait que l'obligation de protection ait été mentionnée dans la stratégie nationale des États-Unis de 2010 montre l'importance considérable prise par ce principe.[10] Cela étant dit, il faut aussi noter que le 24 mai 2010, le président des États-Unis, Barack Obama, a promulgué la loi sur le désarmement de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) et le redressement du Nord de l'Ouganda (*Lord's Resistance Army* [LRA] *Disarmament and Northern Uganda Recovery Act*). Cette loi marque un progrès dans la mesure où elle demande au gouvernement Obama d'élaborer une stratégie régionale de protection des civils en Afrique centrale contre les attaques de la LRA, d'œuvrer à appréhender les cadres de l'organisation et d'appuyer la relance économique du nord de l'Ouganda.

Pour finir, les questions de protection des civils se situent au cœur de situations où convergent problèmes de sécurité, problèmes de développement et crises humanitaires. Par conséquent, la découverte de remèdes au casse-tête de la protection des civils aura des retombées considérables en termes de progrès durables sur le continent.

Les origines du programme de protection actuel

Bien que les tentatives de protection des civils ne datent pas d'aujourd'hui ce n'est que relativement récemment que ce sujet a fait l'objet d'un débat sérieux, appuyé par le conseil de sécurité de l'ONU auprès d'autres organisations internationales pertinentes, notamment l'UA, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union européenne (UE) et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Pour illustrer les progrès de ce débat, il faut noter que les Orientations générales du maintien de la paix publiées par le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DOMP) au mois d'octobre 1995 (plus de 18 mois après le génocide du Rwanda) ne mentionnait qu'une seule fois la protection des civils, et c'était pour remettre en cause l'idée

que les soldats de la paix devraient instaurer des zones sécurisées pour protéger les civils étant donné que cela porterait atteinte aux relations que les soldats de la paix entretiennent avec les parties en conflit et ternirait leur impartialité. Le document ne mentionnait pas le génocide, les massacres ou les crimes contre l'humanité et déclarait sans ambages que « le maintien de la paix et l'usage de la force (sauf en situation d'autodéfense) doivent être considérés comme des techniques alternatives et non comme un point adjacent sur une ligne continue ».[11]

L'intérêt pour la protection des civils vient de six courants de pensées qui se rejoignent et de politiques qui ont été mises sur pied en réaction à divers aspects des souffrances de civils en situation de guerre.[12]

Évolution du droit international

Les initiatives mondiales de renforcement du droit humanitaire international, du droit pénal international et de la législation sur les droits de la personne sont devenues l'assise juridique de la protection des civils. Après la deuxième guerre mondiale, le droit humanitaire international a été rédigé et codifié à l'occasion de quatre conventions de Genève (1949), deux protocoles additionnels (1977) et dans une série de protocoles couvrant l'usage de certaines armes conventionnelles (1980, 1995, 1996, 2008). L'article commun n°3 des conventions de Genève de 1949 qui engageait les parties impliquées dans des conflits intérieurs à respecter les droits des personnes mises *hors combat*, ainsi que la Convention sur la protection des personnes civiles (Convention IV) qui offrait, entre autres, la protection juridique aux non-combattants dans les territoires occupés, sont d'une importance primordiale. Le premier protocole de Genève (1977) élargissait la protection des non-combattants en insistant sur le fait que les attaques armées devaient se limiter strictement aux objectifs miliaires (article 52, protocole I). Les combattants n'avaient pas le droit de s'attaquer aux non-combattants ou à leurs biens, bien que les installations

dites « à double usage » demeurent des cibles légitimes. L'article 51(5) interdisait les attaques sur les cibles militaires « susceptible d'entrainer » un trop grand nombre de victimes et interdisait de cibler indirectement des non-combattants. Le protocole I insistait aussi sur le fait qu'en cas de doute, les populations devaient être considérées comme non-combattantes. Le principe de discrimination exposé dans le protocole procurait aussi l'assise juridique et morale pour les conventions suivantes interdisant les armes considérées, de par leur nature, comme incapables de discrimination et fait désormais partie intégrante du droit pénal international.[13] Par conséquent, le droit humanitaire international a engendré des normes de protection des civils qui interdisent non seulement certaines armes ou comportements mais cherchent également à punir les auteurs de crimes ou de massacres. Surtout après la fin de la guerre froide, divers tribunaux internationaux et le nouveau Tribunal pénal international ont beaucoup avancé dans leur appui à ce programme en sapant l'impunité habituelle des auteurs de lourdes atteintes au droit humanitaire international et aux droits de la personne.

Organismes humanitaires

Généralement, les organismes humanitaires considéraient que la « protection » incombait aux « acteurs mandatés » tels que le Comité international de la Croix Rouge (CICR), Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et qu'elle consistait à promouvoir la protection juridique des droits de l'homme individuels. A ce titre, les responsables du CICR tendaient à penser que la protection revenait surtout à vérifier que le gouvernement respectait les droits de la personne dans les situations de détention. Pour sa part, l'UNICEF avait pour mandat de mettre sur pied des mécanismes nationaux de compte-rendu de protection des enfants dans les situations de conflits armés, tandis que le HCR était mandaté par la Convention sur le

statut des réfugiés de 1951 et son protocole ultérieur (1967) pour offrir une protection juridique aux réfugiés. Dans la mesure où d'autres organismes humanitaires s'y référaient, ils considéraient la protection comme une contrepartie naturelle de leur offre impartiale d'aide humanitaire. La situation a commencé à changer vers les années 1990 lorsque certaines organisations ont reconnu que l'efficacité de l'aide humanitaire dépendait de la sécurité et de la stabilité. Dans les cas extrêmes, ce point de vue impliquait qu'offrir une assistance sans protection pouvait se traduire par des « morts bien nourris », à savoir des civils à qui l'on procure nourriture, logement et soins médicaux pour être finalement tués par des groupes armés. Divers acteurs ont alors adopté une approche plus large qui a été codifiée par le Comité permanent inter-agences après 1999, entrainant ensuite toute une série de théories et de stratégies d'élaboration, de gestion et d'évaluation des programmes de protection.[14]

Le conseil de sécurité de l'ONU

Depuis 1998, le conseil de sécurité de l'ONU débat explicitement d'un programme de protection des civils relativement vaste et peu ciblé qui inclut le respect du droit humanitaire international, les questions opérationnelles liées aux opérations de paix et l'accès à l'aide humanitaire, ainsi que le rôle du Conseil dans les interventions en cas de situation d'urgence et dans les problématiques de désarmement.[15] Le 17 septembre 1999, le Conseil a adopté à l'unanimité la résolution 1265. Cette résolution énonçait la « volonté » d'envisager des « mesures adaptées » en réaction aux « situations de conflit armé où les civils sont ciblés ou encore où l'aide humanitaire aux civils est délibérément entravée », demandait aux États de ratifier leurs principaux traités sur les droits de la personne et d'œuvrer à mettre un terme à la « culture d'impunité » en traduisant en justice les responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de « graves atteintes au droit humanitaire international », puis

exprimait la volonté du Conseil d'étudier les possibilités de modifier le cadre des opérations de paix pour faciliter la protection des civils en danger. En octobre 2002, le Conseil a adopté son premier *aide-mémoire* sur la protection des civils, ensuite adopté et élaboré par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) en vue d'orienter ses travaux.[16] En avril 2006, le conseil de sécurité a adopté une autre résolution décisive (n°1674) sur la protection des civils qui réitérait son exigence, c'est-à-dire faciliter l'accès des organisations humanitaires, affirmait la volonté du Conseil d'intervenir lorsque les civils sont délibérément ciblés et réaffirmait le principe d'« obligation de protection » (voir ci-dessous). En 2007, le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, invitait à des mesures de renforcement du droit d'accès à l'aide humanitaire et à la création d'un groupe de travail qui serait chargé d'étudier les moyens de traduire l'engagement de protection du Conseil en résultats tangibles pour les populations en danger.[17] Ce n'est pourtant qu'en novembre 2009, dans la résolution 1894, que le Conseil a reconnu qu'il fallait mettre sur pied des directives opérationnelles exhaustives portant sur les tâches et responsabilités en matière de protection des civils par les soldats de la paix.

Mandats des opérations de maintien de la paix

Depuis longtemps, le conseil de sécurité de l'ONU charge certaines opérations de maintien de la paix d'atteindre des objectifs de protection précis, bien qu'il soit rare que la protection des civils soit explicitement considérée comme l'objectif central de la mission. Effectivement, ce n'est qu'avec la publication du rapport Brahimi en 2000 que les soldats de la paix qui assistaient à des actes de violence contre les civils devaient « se permettre d'y mettre un terme, selon leurs moyens » et que telle est devenue la doctrine non-officielle de l'ONU.[18] A partir de 1999, avec la mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL), le conseil de sécurité a régulièrement invoqué le chapitre VII de la

Tableau n°1. Caractéristiques des mandats des missions de maintien de la paix dirigées par l'ONU en Afrique depuis 1999

Mission	Pays	Dates	« Protéger les civils menacés de violence imminente »	« Sans porter préjudice à la responsabilité du pays hôte »	"Dans la mesure des capacités et dans les zones de déploiement »	« Par tous les moyens nécesaires »
MINUSIL	Sierra Leone	octobre 1999–décembre 2005	Oui	Oui	Oui	Non
MONUC	RDC	novembre 1999–actuellement	Oui	Non	Oui	Oui
MINUL	Liberia	septembre 2003–actuellement	Oui	Oui	Oui (partielles)	Non
ONUCI	Côte d'Ivoire	avril 2004–actuellement	Oui	Oui	Oui	Oui
ONUB	Burundi	mai 2004–janvier 2007	Oui	Oui	Oui	Oui
MINUS	Soudan	mar 2004–actuellement	Oui	Oui	Oui	Oui
MINUAD	Soudan	juillet 2007– actuellement	Oui	Oui	Oui	Non
MINURCAT	Tchad et République Centrafricaine	septembre 2007– actuellement	Oui	Non	Oui	Oui
Percentage of mandates with component			100	75	100	62.5

Source: Adapté d'après Victoria Holt et Glyn Taylor avec Max Kelly, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations* (New York: DOMP/OCHA , ONU, novembre 2009), 45.

Charte de l'ONU pour créer des mandats de protection. Cependant, ces derniers ont toujours été conditionnés à diverses mises en gardes de nature géographique, temporelle ou portant sur les capacités. Les caractéristiques les plus saillantes de ces mandats sont résumées dans le tableau 1.

Institutions régionales

Le programme de protection a aussi été promu à l'échelle régionale, diverses organisations internationales africaines ayant tenté de prendre des mesures pour intégrer la question de la protection dans leurs attributions. A titre d'exemple, un avant-projet de manuel de travail pour les militaires africains, compilé en 2000, déclarait que la « protection du droit fondamental des non-combattants à la vie et la dignité est un volet fondamental de toutes les opérations militaires. Dans l'hypothèse où des membres d'une force de soutien à la paix désignés comme combattants venaient à être les témoins de crimes de guerre et n'intervenaient pas pour les arrêter, ils deviennent eux-mêmes partie de ce crime de guerre ». Il définit la protection comme une tâche de *maintien de la paix* qui implique la « création d'un environnement sûr » qui comprendrait la protection des droits fondamentaux de la personne et la sauvegarde des particuliers, des communautés et des installations ». Ce manuel suggérait également que « dans les zones où le consentement est fragile et où existe une certaine opposition à l'opération d'ensemble, les tâches de protection sont plus efficacement accomplies par une force d'imposition de la paix ».[19] De son coté, l'UA a aussi prévu un mécanisme de protection des civils. Plus précisément, avec l'entrée en vigueur de la loi constitutive de l'UA en 2001, l'article 4(h) de cette loi a officialisé le droit d'intervention de l'Union dans les affaires de ses États-membres en cas de problèmes liées au génocide, aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité. L'un des six scénarios officiels directement liés à l'article 4(h) et envisagé pour la Force africaine en attente

était une intervention en cas de génocide lorsque la communauté internationale n'agit pas rapidement.[20] Vraisemblablement, le premier objectif d'une telle opération serait de protéger les civils victimes du génocide en question. Bien qu'elle n'ait pas été autorisée en référence à l'article 4(h), l'opération de paix au Darfour comprend un volet de protection des civils dans son mandat.

A partir de 2006, l'UA avait finalisé l'avant-projet de la doctrine harmonisée de ce qu'elle appelait les opérations d'appui à la paix. Cette doctrine déclarait que « la protection du droit fondamental d'un non-combattant à la vie et à la dignité est un élément essentiel de toutes les opérations d'appui à la paix ». Elle continuait en énonçant une liste de tâches militaires adaptées à une telle protection, y compris la protection des organismes d'aide humanitaire, la création et l'entretien de voies d'acheminement de l'aide, la protection des camps de réfugiés, et « la restauration de la sécurité des êtres humains afin de contribuer à réduire les abus des droits de l'homme » et d'appréhender les criminels de guerre.[21]

A peu près à la même époque en Afrique de l'Ouest, la CEDEAO rédigeait un projet de *Code de conduite pour les forces armées et les services de sécurité en Afrique de l'Ouest (2006)*. Bien que ce document concerne essentiellement le principe selon lequel les soldats ne « doivent faire aucun mal », il mentionne aussi des formes de protection plus dynamiques. Par exemple, conformément aux articles 7 et 20, les forces armées doivent « offrir protection, refuge et assistance à toutes personnes dans le besoin » et « protéger les droits et la sécurité de la population civile, notamment l'intégrité physique des particuliers ».[22]

L'obligation de protection

En octobre 2005, les dirigeants de tous les pays du monde ont adopté à l'unanimité le principe d'« obligation de protection » dans les paragraphes 138 à 140 du document récapitulant les

résultats du Sommet mondial des Nations Unies. En avril 2006, le conseil de sécurité a réaffirmé le principe dans la résolution 1674. Comme l'ont décidé les États-membres, l'obligation de protection repose sur trois piliers.[23] Tout d'abord, chaque pays doit employer les moyens adaptés et nécessaires à la protection de sa population contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique, les crimes contre l'humanité, et enfin contre toute incitation à ceux-ci. Le deuxième pilier se réfère à l'engagement par la « communauté internationale » d'encourager et d'aider les États à exercer leur responsabilité telles que définies dans le premier pilier. Le troisième pilier se réfère à la responsabilité de la communauté internationale qui se doit d'intervenir à temps et de façon décisive *par le biais de l'ONU* lorsque les autorités nationales manquent à l'évidence de protéger leur population des quatre crimes cités plus haut. En 2007, le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a déclaré que concrétiser l'obligation de protection figurait parmi ses grandes priorités et il a nommé un conseiller spécial à cet effet.[24] Le principe fait aussi désormais partie de la formulation des engagements internationaux dans les situations de crises politiques comme l'Opération hybride des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD) et les initiatives diplomatiques de résolution du conflit postélectoral au Kenya. Telle que définie par l'ONU, l'obligation de protection se limite aux quatre crimes de génocide, crime contre l'humanité, nettoyage ethnique et crime de guerre. Il est donc important de noter que bien qu'elles soient liées à la protection des civils en temps de paix, les deux ne sont pas synonymes car la protection des civils englobe une plus large série de problèmes que les quatre crimes de l'obligation de protection.

Bien qu'elles soient liées entre elles, ces six sources d'activités de protection traduisent les préoccupations et les intérêts des acteurs impliqués. Elles mettent donc l'accent sur les diverses significations et approches de la protection. Ironiquement, la situation est telle

que l'une des principales forces de la norme de protection des civils (l'ampleur et la profondeur du consensus normatif qui la sous-tend) est aussi une source de faiblesse car aucun accord complet n'a été trouvé sur ce que signifie la protection, ce qu'elle implique, et quels agents sont les mieux placés pour l'assurer. Cette situation a soulevé un nombre important de problèmes, laissé des lacunes et suscité de fortes tensions dans le programme contemporain de protection des civils.

Difficultés rencontrées par le programme de protection

Protéger les civils des effets négatifs des conflits armés en Afrique pose de vastes problèmes. Cette partie les étudie et comprend 4 chapitres : (1) problèmes analytiques impliquant la création de définitions et de directives opérationnelles (2) difficultés contextuelles venant de problèmes liés au travail dans les zones de guerre en Afrique (3) difficultés liées au manque de ressources adaptées et (4) défis politiques prenant surtout leur source dans l'engagement insuffisant des pays et organismes puissants.

Problèmes analytiques

Assurer la protection des civils sera impossible si l'on ne peut définir relativement clairement ceux que l'on consiédère comme « civils », ce que l'on entend par « protection » et les moyens pratiques d'y parvenir. Dans l'absolu, on peut définir de façon approximative les civils comme des non-combattants. Le problème, c'est qu'en Afrique les opérations de paix modernes ont souvent déployé leurs soldats dans des situations où il est parfois difficile de distinguer les civils des combattants. Qui plus est, lors d'intervention suite à un cas précis de massacre, les « victimes » et les « responsables » ne sont pas toujours identifiables car les personnes relevant de chaque catégorie peuvent changer au fil du temps, lorsque l'équilibre des forces se modifie sur le terrain.

Pour ce qui est de la « protection », la ligne de faille tend à se situer entre les organisations humanitaires, qui pensent à la protection en termes de protection des droits de la personne et de normes juridiques, et les institutions militaires, qui tendent à voir la protection en termes plus limités et liés à la défense physique de « particuliers, communautés et installations » ou de zones sécurisées démilitarisées.[25] Malheureusement, les directives officielles de l'ONU offrent peu d'éclaircissements sur la signification de la protection. Par exemple, le *Manuel sur les opérations multidimensionnelles de maintien de la paix* (2003) et les *Principes et orientations* (2008) n'apportent pas de réponse claire.[26] Ce dernier se réfère en termes généraux au besoin de protection des civils par les soldats de la paix mais ne fournit aucune précision utile. La question était si ambigüe qu'aussi récemment qu'en juillet 2009, les auteurs d'une étude importante commandée par le DOMP/OCHA sur la protection civile a conclu qu' « aucun document du conseil de sécurité ne fournit de définition opérationnelle de la protection des civils dans le cadre des missions de maintien de la paix et qu'il n'en a pas non plus fait la demande au Secrétariat, qui est peut-être l'organe le plus adapté pour élaborer une telle orientation ».[27] Pour résumer, la plainte fréquemment entendue dans les opérations internationales de maintien de la paix concernant la protection des civils est la suivante : « sur le plan pratique, ce que l'on attend des troupes et de la police n'est pas toujours clair pour ces derniers ».[28]

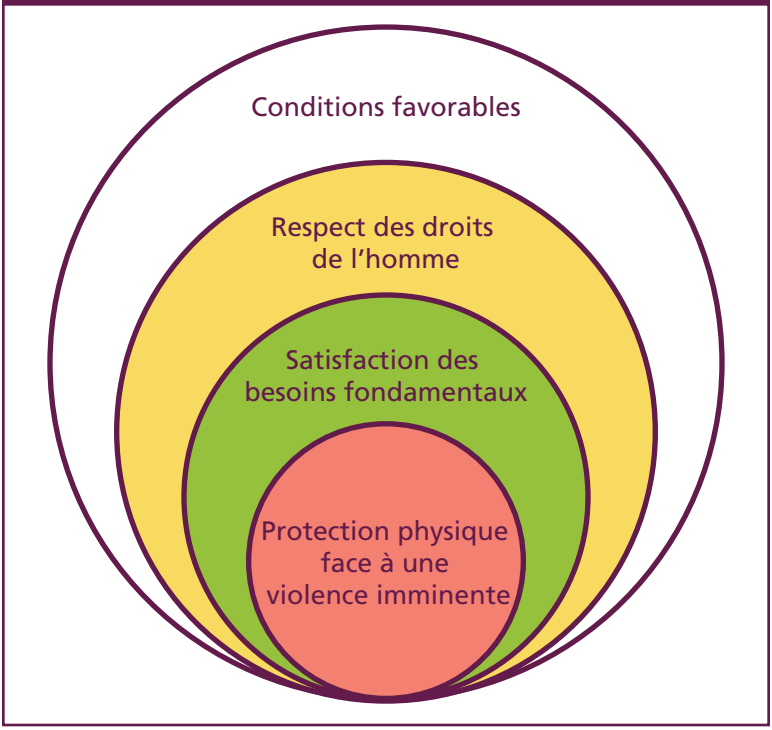
Dans cette étude, la protection des civils est représentée comme un « oignon » aux multiples couches (voir illustration n°1).[29] Cette représentation montre que la protection peut être envisagée en termes minimalistes (survie physique) ou optimaux (profiter de ses droits) et donc comme une idée contenant de multiples couches qui dépendent les unes des autres. Idéalement, les civils devraient pouvoir profiter de l'ensemble, mais en pratique, ils peuvent perdre les couches extérieures de protection et néanmoins survivre, bien que clairement, certaines

personnes soient plus résistantes que d'autres. Toutefois, le noyau central de la protection physique est essentiel pour les autres strates.

La théorie de l'oignon a plusieurs avantages. Tout d'abord, elle s'aligne sur les ébauches de réflexion de l'ONU et de l'UA sur le sujet. Aux Nations Unies, le projet de réflexion opérationnelle du DOMP/DAM sur la protection des civils dans les opérations de paix de l'ONU est organisé autour d'une approche de la protection à trois niveaux (*Draft DPKO/DFS Operational Concept on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations)* qui implique de promouvoir un processus politique de résolution des conflits; de protéger contre la violence physique et d'instaurer un cadre protecteur qui renforce la sécurité et appuie les droits des civils.[30] De même, le *Draft Guidelines for the Protection of Civilians by Peace Support Missions* de l'UA définit actuellement la protection des civils comme « toute activité visant à obtenir le respect total des droits de la personne » reconnus par les instruments juridiques internationaux pertinents, notamment ceux qui se réfèrent aux droit humanitaire international, droits de la personne et droit pénal.[31] Bien que ces deux documents soient des projets en cours d'élaboration, ils traduisent le fait que les deux organisations se rapprochent d'une adoption des définitions opérationnelles de la protection.

Un deuxième avantage est qu'il permet de faire des distinctions entre les diverses facettes du vaste programme de protection. Le reste de cette étude est axé sur le cœur même du concept de protection (c'est-à-dire la protection physique face à une violence imminente) et dans une moindre mesure, la satisfaction des besoins fondamentaux, parce que c'est dans ce domaine que les opérations de paix militaires peuvent offrir la protection la plus importante. L'évolution des pratiques de maintien de la paix en Afrique en est aussi l'illustration. Dans sa *Stratégie de protection du Darfour 2010*, l'action de protection de la MINUAD est explicitement restreinte à deux activités fortement liées entre elles : la protection physique et la protection de l'espace humanitaire.[32] En outre, comme le projet de concept du DOMP/DAM le souligne, « les

Illustration n°1. L' « oignon » de la protection des civils



opérations de maintien de la paix sont généralement la seule entité internationale chargée d'assumer un rôle direct de protection contre la violence physique; à cet égard, elles ont une responsabilité unique parmi les acteurs de la protection ».[33] Parfois, « leur seule présence suffit à décourager la violence ».[34] Par contre, à d'autres moments, elles doivent mettre sur pied et mener des « activités de protection ». Bien entendu, les couches extérieures [de l'oignon] restent importantes pour toute approche exhaustive mais elles sont généralement mieux assurées par l'aide humanitaire et les organismes de développement.

Ayant à l'esprit une telle conception de la protection, les décideurs s'assurent d'abord que les opérations de paix peuvent mener des « activités de protection » efficaces, ce qui veut donc dire qu'elles soient associées à une stratégie politique, définie comme « processus de

sélection des buts et choix de moyens pour les atteindre en respectant les contraintes de ressources existantes ».[35] C'est grâce à la stratégie que les décideurs se fixent des priorités et ciblent leurs ressources en conséquence. Dans ce contexte, une fois les activités de protection définies comme prioritaires, il sera essentiel de savoir comment utiliser la puissance militaire pour atteindre les objectifs humanitaires. Comme le projet Opérations d'intervention en cas de massacre (MARO) l'a constaté, une part importante du problème stratégique est le manque de « réflexion systématique sur *la façon* dont pourraient intervenir les forces militaires en situation de massacre ».[36] Les sources d'orientation existent le plus souvent au niveau opérationnel mais les documents essentiels tels que le mandat de la mission, les dispositions des accords de paix ou la constitution de transition sont souvent vagues, fragmentés, ambigus ou contradictoires. Au niveau tactique, ce sont les règles d'engagement de la mission qui définissent les paramètres des activités de protection légitime en expliquant clairement « les différents degrés de force susceptibles d'être utilisés dans diverses circonstances, l'utilisation de chaque degré de force et toute autorisation devant être obtenue auprès des commandants ».[37]

En dépit d'authentiques désaccords théoriques sur la signification et les approches de la protection au niveau stratégique, il est beaucoup plus difficile d'argumenter que les procédures militaires au niveau tactique constituent un obstacle majeur à une action de protection efficace. Comme l'a bien souligné l'étude du DOMP/DAM, « les règles d'engagement n'entravent pas vraiment les missions de l'ONU qui protègent les civils avec fermeté, en utilisant notamment, si besoin est, la force létale de façon proactive ». Pour être précis, les règles d'engagement, qui existent depuis longtemps, sont très explicites sur l'usage de la force, c'est-à-dire quand et comment l'utiliser pour des besoins humanitaires. Un exemple actuel est celui de la règle n°19 des règles d'engagement de la MINUS (avril 2005) qui précise : « L'usage de la force, allant jusqu'à et incluant la force létale, est autorisée en cas de danger imminent de

violence physique, lorsque les autorités locales compétentes ne sont pas en mesure d'apporter une assistance immédiate. Chaque fois que cela est possible, l'autorisation d'utiliser cette force doit être donnée par le supérieur hiérarchique immédiat au poste de commandement ».[38] L'aspect explicite des règles d'engagement n'est pas une invention récente. En novembre 1993, par exemple, le commandant de la force de la MINUAR, Roméo Dallaire, a rédigé le projet de règles d'engagement de la mission en se fondant essentiellement sur les opérations antérieures de l'APRONUC au Cambodge, mais en ajoutant un paragraphe autorisant ses troupes à utiliser la force létale pour éviter des crimes contre l'humanité : « Des actes criminels à motivations politique ou ethnique pourraient être commis pendant cette mission qui obligeront la MINUAR, tant sur le plan moral que juridique, à utiliser tous les moyens disponibles pour les y mettre un terme. Les exemples sont des exécutions, des attaques de personnes déplacées ou de réfugiés ».[39] Ces règles d'engagement ont été publiées sous la forme de la directive n° 2 du commandant de la force et ont été distribuées au siège de l'ONU et dans l'ensemble des capitales des pays contributeurs de troupes à la MINUAR. Après quelques modifications mineures en réponse aux préoccupations soulevées par la Belgique et le Canada, Dallaire « a interprété le silence [qui a suivi] sur tous les fronts comme une approbation tacite ».[40] Pour conclure, il est évident qu'au regard des missions antérieures et actuelles, les règles d'engagement des missions de maintien de la paix n'entravent pas fondamentalement l'efficacité des tâches de protection. Un problème plus grave vient des difficultés qu'imposent certains théâtres opérationnels complexes, des ressources limitées dont disposent les soldats de la paix et du manque de volonté politique des gouvernements contributeurs et des commandants de mission.

Défis liés au contexte

Les zones de conflits en Afrique engendrent de gros problèmes opérationnels et juridiques pour ceux qui tentent de protéger les

civils. Pour ce qui est du droit, sauf lorsque les soldats étrangers sont en situation d'occupation du territoire concerné, « il n'y a qu'un système juridique très rudimentaire qui régit » les relations entre les habitants de la localité et la force d'intervention. La situation se traduit par un mélange plutôt composite d'obligations dérivées du droit humanitaire international et de certains traités régissant les droits de la personne.[41] Bien que ces obligations soient relativement claires quant aux actes interdits, elles le sont beaucoup moins sur les obligations proactives des soldats de la paix en matière de protection des civils.

En termes d'opérations, les zones de guerre en Afrique sont complexes et fluides et leurs nombreuses caractéristiques rendent les activités de protection difficiles. Tout d'abord, il n'existe généralement pas de ligne de front clairement définie, ce qui rend les approches traditionnelles de séparation et d'interposition malaisées. Deuxièmement, certains groupes ciblent souvent délibérément des segments de la population civile pour des raisons politiques ou économiques. Au Soudan et en RDC, par exemple, presque 35 000 civils ont été massacrés depuis 1990.[42] La protection des civils peut donc aller directement à l'encontre des principaux objectifs de guerre d'un parti. Troisièmement, ces zones de conflit sont généralement peuplées de multiples (parfois endurcis par la bataille) groupes armés, milices et gangs de criminels dont beaucoup n'ont pas de hiérarchie claire ou fonctionnelle.[43] Il est par conséquent difficile d'obtenir de telles factions qu'elles consentent à certains termes de façon constante et ce consentement est alors fragile et fluctuant. Quatrièmement, ces acteurs font souvent preuve d'une grande diversité de stratégies allant de tentatives de saisie du pouvoir central ou de parties du territoire à une simple accumulation de ressources. De ce fait, les soldats de maintien de la paix doivent en général mettre sur pied une approche individualisée lorsqu'ils ont affaire à chaque partie en conflit. Cinquièmement, ces zones couvrent

souvent de vastes étendues, y compris des portions de terrain très rudes aux infrastructures physiques rares ou inexistantes qui rendent le transport, la communication et le réapprovisionnement très laborieux. Une sixième caractéristique est la présence d'un grand nombre d'acteurs internationaux, allant d'organismes d'aide et de firmes de sécurité privées aux institutions financières internationales, opérant toutes sur la base d'un programme unique et de leur propre interprétation de la protection et des moyens d'y parvenir. Dans une certaine mesure, la création de forums de discussion entre acteurs civils et militaires peut permettre de surmonter les problèmes de mauvaise communication et d'interprétation erronée, mais il est également possible qu'ils ne suffisent pas à résoudre des divergences réelles de priorités.

Difficultés liées aux ressources

L'une des règles d'or de la philosophie du maintien de la paix est que le mandat devrait en principe correspondre aux ressources disponibles. Malheureusement, le décalage entre moyens et objectifs n'a jamais été aussi extrême qu'en matière de protection des civils. Bien que la lumière n'ait pas toujours été faite sur les outils nécessaires à la protection des civils, il est ridicule d'attendre un grand succès si les soldats de la paix disposent de ressources insuffisantes. Dans la technologie militaire, le programme de protection des civils exige que les opérations de la paix disposent d'un mélange adéquat de « vitesse et [de] masse ».[44] Et pourtant, dans la pratique, les opérations en Afrique ont été déficitaires sur ces deux plans.

Les pénuries les plus fondamentales portent sans doute sur le nombre de soldats et de policiers déployés dans ces opérations. Ce déficit s'explique de deux façons : (1) les organisations chargées du mandat de ces missions autorisent un nombre de soldats insuffisant et (2) leurs États-membres laissent des postes vacants pendant de longues périodes, ce qui empêche les missions d'atteindre le

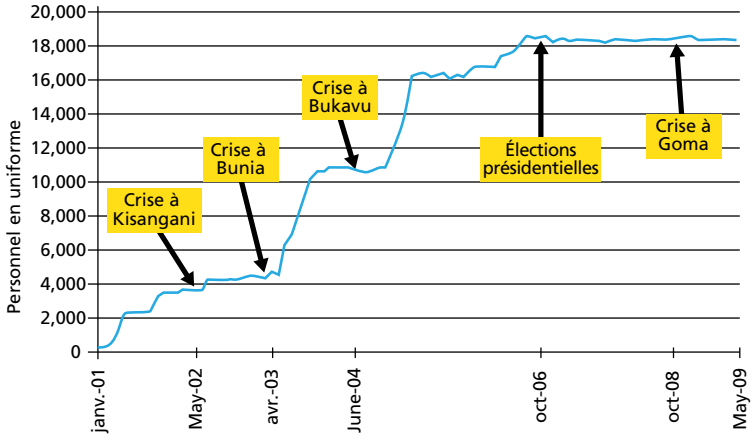
Tableau 2. Taille idéale et taille réelle des opérations de paix assorties d'un mandat de protection des civils

Région	Population locale	Mission	Taille requise: Méthode 1	Taille requise: Méthode 2	Taille actuelle (décembre 2008)
Darfour, Soudan	Environ 6 millions	MINUAD	12 000–60 000	40 000–45 000	15 130
Sud du Soudan	Environ 8 millions	MINUS	16 000–80 000	40 000	10 025
Nord du Kivu, RDC	Environ 5 millions	MONUC	10 000–50 000	20 000	6 000

Sources: *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the UN Secretary-General: Pursuant to Security Council Resolution 1564, 18 septembre 2004* (Genève, le 25 janvier 2005), 27, paragraphe 78 ; Amnesty International, *République démocratique du Congo : crise au Nord Kivu* (21 novembre 2008), à <www.amnesty.org/en/library/info/AFR62/014/2008/en>.

nombre autorisé pendant de longues périodes. En ce qui concerne le nombre de soldats autorisé, deux méthodes empiriques permettant de calculer les forces nécessaires aux opérations de protection des civils indiquent qu'il faut 2 à 10 soldats pour 1 000 habitants dans les zones en crise, ou bien, que la force de protection doit avoir des effectifs au moins équivalents en nombre à ceux de la force armée indigène la plus nombreuse.[45] D'après ces deux taux de référence, les récentes missions de protection des civils au Soudan et en RDC ont tristement manqué de ressources (voir tableau n°2). Qui plus est, comme le montre l'illustration n°2, dans le cas de la MONUC, le déploiement des soldats de la paix procède souvent avec lenteur, et de façon réactive au lieu de proactive, l'augmentation d'effectifs se produisant uniquement après une crise au niveau de la protection. En ce qui concerne les pourcentages de postes laissés vacants, bien que l'ONU ait fait des progrès notables en termes d'augmentation du nombre d'effectifs ces dernières années, l'opération hybride au Darfour, la MINUAD (lancée en 2008), a pris énormément de temps avant de disposer des niveaux de ressources autorisés, en dépit d'une

Illustration n°2. Personnel en uniforme et intervention en situation de crise de la MONUC, janvier 2001–mai 2009



Source: compilée par l'auteur à partir de statistiques du DOMP.

très longue planification et d'une période de gestation remontant à la mi-2006. En conséquence, aussi récemment qu'en février 2010, le Représentant spécial conjoint de la MINUAD a reconnu que, bien que « les 8 millions d'habitants du Darfour puissent être décrits comme des personnes d'intérêt pour la MINUAD . . . seule la moitié est totalement accessible ».[46]

Mais le nombre des effectifs n'est pas le seul problème. Les opérations de paix en Afrique ont aussi fréquemment souffert du manque d'unités spécialisées (par exemple ingénieurs, urgentistes, spécialistes du renseignement, forces spéciales, interprètes, etc.) et de véhicules (hélicoptères, VTT, véhicules aériens sans pilote) ainsi que d'appui logistique et de communication inadaptés. Dans ce que l'on pourrait qualifier d'exemple le plus extrême de manque de réapprovisionnement d'une mission capable d'influer sur sa capacité de mener à bien des activités de protection des civils, dans les premiers jours du génocide de 1994 au Rwanda, il est apparu clairement que la MINUAR n'avait

pas la capacité de se réapprovisionner, notamment en munitions et en médicaments. Par conséquent, lorsqu'il a dû décider s'il devait entreprendre une mission de protection particulière, le commandant de la Force Dallaire « a dû mettre dans la balance le risque de l'opération et le fait que la [MINUAR] ne disposait d'aucune réserve médicale et manquait de munitions ».[47] Malheureusement, quinze ans plus tard, la MINUAD souffrait des mêmes problèmes, à tel point que l'étude du DOMP/OCHA a conclu que l'opération « en dépit des bonnes intentions, était conçue de telle façon qu'elle ne pouvait réussir ».[48]

Ces problèmes sont bien connus. Comme un responsable chevronné de l'un des principaux pays contributeurs de troupes auprès de l'ONU l'a récemment reconnu, « les neuf-dixièmes des délégations savent qu'elles ne donnent pas au [Département des opérations de maintien de la paix] les ressources nécessaires ».[49] Un exemple bien connu s'est produit en août 2004 lorsque le Secrétaire général de l'ONU a demandé au conseil de sécurité 13 100 soldats supplémentaires pour la MONUC suite aux massacres de civils perpétrés pendant et après la bataille lancée pour remporter la ville de Bukavu. Il n'a reçu que 5 900 soldats supplémentaires, dont 341 policiers en civil. En fait, la MONUC avait tant de mal à mobiliser des fonds qu'entre 2000 et 2004, le Secrétaire général de l'ONU a recommandé que la mission ne soit pas axée sur la protection des civils, bien que le mandat du conseil de sécurité l'ait exigé. Il a pris cette décision en se fondant sur le fait que la MONUC ne disposait pas des capacités requises.[50] Cinq ans plus tard, un fait similaire s'est produits lorsque le chef de la MONUC, Alan Doss, a répété la même mise en garde: sans les troupes nécessaires, c'est-à-dire les 3 000 soldats supplémentaires autorisés par le conseil de sécurité en novembre 2008 ou les 16 hélicoptères militaires facilitant le déplacement des troupes, la « capacité d'intervention rapide [de la MONUC] en cas de menace ou de besoin de protéger les civils sera réduite ».[51] Le problème n'était pas non plus restreint à la seule RDC. A la mi-2008, suite à une embuscade au Darfour qui a fait 7 morts et 22 blessés parmi les soldats de la MINUAD, Henry

Anyidoho, un vétéran de la mission MINUAR de l'époque du génocide du Rwanda et sous-chef politique de la MINUAD, a réitéré combien les capacités étaient importantes lorsqu'il a identifié « le problème » en ces termes : « la défaillance de la communauté internationale qui n'a pas donné à la MINUAD le matériel nécessaire pour faire son travail. Ils attendent trop, trop rapidement, même s'ils ne nous en donnent pas les moyens ».[52] En somme, de nombreuses opérations de la paix en Afrique ont souffert d'un décalage entre attentes et capacités.

Problèmes politiques

Bien qu'un grand nombre de déclarations et de lois reflètent un vaste consensus international sur l'importance de la protection des civils, l'ampleur de l'engagement politique au service de ce noble objectif n'est pas toujours évidente et varie considérablement selon les gouvernements et les organisations. Pour être plus précis, quels coûts les acteurs internationaux sont-ils prêts à supporter pour protéger des civils étrangers, et jusqu'où sont-ils prêts à aller pour remettre en question des notions éculées de souveraineté dans des pays où le gouvernement hôte n'a pas la volonté ou n'est pas capable de soutenir des activités de protection? Sur le papier au moins, l'article 4(h) de la loi constitutive de l'UA (entrée en vigueur en 2001) annonce que l'Union est disposée à passer outre la norme de non-intervention dans ce qu'elle appelle des « circonstances graves » c'est-à-dire en cas de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre. A ce jour, l'UA n'a pourtant pas invoqué cet article parce qu'elle n'a jamais autorisé l'usage de la force militaire sans le consentement des autorités *légitimes* de l'État en question. Entre temps, l'approche actuelle de l'ONU en matière de protection est explicitement fondée sur la prémisse que les opérations de paix « reçoivent le consentement du gouvernement hôte et des principales parties en conflit ».[53] Comme le *Projet de concept opérationnel du DOMP/DAM* l'explicite clairement, « les opérations de maintien de la paix [de l'ONU] ne peuvent

appliquer le mandat de protection des civils que dans la mesure où le gouvernement hôte continue à donner son aval stratégique. S'il retire ce consentement, il ne s'agit plus d'une situation de maintien de la paix et il faut alors envisager une action au niveau stratégique, y compris par le Conseil de sécurité ».[54] C'est la raison pour laquelle les débats portant sur la nature de l'action dans le cadre du 3e pilier de l'obligation de protection, la légitimité de l'intervention militaire humanitaire et le nouveau concept des Opérations d'intervention en cas de massacres (MARO) restent essentiels pour le programme de protection (traité ci-dessous).

Dans les conflits actuels en Afrique, les gouvernements hôtes ont orchestré une grande partie des crimes perpétrés contre les civils, interdit l'entrée des soldats de la paix ou entravé leur travail. En dépit de nombreux discours sur la paix et la protection, les gouvernements de nombreuses zones de conflit en Afrique sont plus enclins à écraser leurs rivaux qu'à prendre part à une résolution sincère des conflits. Dans ces circonstances, les pays hôtes sont plus susceptibles de gêner que de faciliter les activités de protection des civils des soldats de la paix. Par exemple, après avoir refusé pendant des années que des soldats de la paix non-Africains aient accès à sa province du Darfour, en novembre 2007, le gouvernement du Soudan a fait objection au déploiement d'un bataillon d'infanterie thaïlandais, d'une unité de forces spéciales népalaise et d'une unité de génie des pays nordiques que l'ONU considérait comme essentielles à l'exécution du mandat de la MINUAD.[55] De même, en juin 2009, 62 VTT nigérians sont restés sous douane au Soudan pendant plus d'un mois et le gouvernement a immobilisé au sol trois hélicoptères de la MINUAD nécessaires aux évacuations médicales sous prétexte que leur matériel de vol nouvellement installé ne se conformait pas aux spécifications agrées entre la MINUAD et le gouvernement.[56] Dans ce cas, le gouvernement du Soudan a officiellement consenti aux activités de protection des civils de la MINUAD mais a ensuite mis des obstacles et objecté à

la concrétisation des activités à tout bout de champ. Ailleurs, des gouvernements hôtes ont menacé de retirer leur consentement à une opération de maintien de la paix avant que celle-ci n'ait atteint ses objectifs. Au Tchad et en RDC, les gouvernements hôtes ont tous deux dit à l'ONU de retirer leurs opérations de maintien de la paix (MINURCAT et MONUC) bien qu'aucune de ces deux missions n'ait terminé son mandat et qu'aucune force de sécurité crédible ne soit chargée de protéger les civils.

Une problématique moins sinistre mais toujours de nature politique concerne les divergences parfois sincères d'interprétation du mandat d'une opération de paix. Dans ce contexte, il importe de se souvenir que les résolutions du conseil de sécurité de l'ONU et autres documents de mandat tels que les communiqués du Conseil de la paix et de la sécurité de l'UA sont des textes politiques nés de négociations et de compromis complexes et ne sont en général pas les instruments les mieux adaptés à une définition détaillée des opérations

D'autres problèmes politiques concernent les différences de cultures stratégiques, évidentes parmi les forces armées de divers pays, ainsi que les divers seuils de risque acceptés par les contingents nationaux inclus dans une même opération de maintien de la paix.[57] Un exemple frappant de divergence de tolérance du risque parmi les forces chargées de protéger les civils s'est produit en 1994 lors du génocide du Rwanda. A cette occasion, dans l'un des câbles codés envoyés au siège de l'ONU, l'un des commandants de la force faisait part de sa frustration à l'égard de ses compagnons de maintien de la paix dans des termes loin d'être équivoques:

« Le commandant du contingent [du Bangladesh] a constamment déclaré qu'il suivait les ordres de son gouvernement de ne pas mettre ses soldats en danger lors de l'évacuation des Rwandais. Ils sont prêts à évacuer les expatriés mais pas la population locale. Ses officiers ont clairement dit que s'ils sont arrêtés à un barrage routier et ont des Rwandais dans leur convoi,

ils remettront ces populations locales qui seront inévitablement tuées au lieu de faire usage de leurs armes pour tenter de les sauver. Cette réticence à s'engager dans des opérations dangereuses et leur réticence déclarée à utiliser leurs armes pour se défendre ou pour empêcher des crimes contre l'humanité a abouti à une profonde méfiance envers ce contingent parmi leurs pairs d'autres unités et parmi les officiers d'état-major/observateurs militaires du siège lorsqu'ils sont envoyés en mission dangereuse avec ces hommes ».[58]

Pour fonctionner efficacement, particulièrement dans des circonstances où il faudra sans doute recourir à la coercition pour exécuter leur mandat, les pays contributeurs d'une opération de paix doivent avoir la volonté d'assumer une part équitable du risque qu'impliquent les tâches de protection.

Ensemble, ces difficultés de nature analytique, contextuelle, politique et ces problèmes de ressources appuient plusieurs conclusions sur l'état actuel du programme de protection des civils. Premièrement, les problèmes relatifs à la définition de la protection des civils peuvent être résolus relativement facilement. La question de la traduction de grandes approches théoriques en stratégies politiques concrètes et en directives opérationnelle destinées aux soldats de la paix exigera une réflexion plus poussée. Deuxièmement, à ce jour, la plupart des initiatives lancées pour combler ces lacunes stratégiques et opérationnelles ont été conçues en pensant à une seule institution.[59] L'étude du DOMP/OCHA, par exemple, concerne uniquement les opérations de la paix de l'ONU et quant aux initiatives du GTPG et du projet MARO, elles sont uniquement axées sur le gouvernement fédéral américain.[60] Tout ceci pose plusieurs problèmes. Tout d'abord, à mesure que l'UA impose de plus en plus sa présence dans le paysage du maintien de la paix en Afrique, des opérations de paix hybrides comprenant plusieurs organisations (qu'elles se succèdent ou soient en partenariat) et non plus une seule organisation sont susceptibles de devenir la norme. Deuxièmement, les éventuelles

opérations de paix hybrides posent le problème de la coordination et de la cohérence entre les différentes organisations, à mesure que ces initiatives sont adoptées et adaptées à divers contextes. En Afrique, l'avenir prévisible du maintien de la paix exigera des grands acteurs une plus grande coordination horizontale entre l'ONU, l'UA et l'UE et une coordination verticale accrue entre l'UA et les communautés économiques régionales du continent.

Troisième conclusion, le fossé qui sépare les capacités de protection des civils des attentes en la matière reste vaste. Comme l'a si bien noté le projet de l'ONU *New Horizons*, ce fossé « crée un grand problème de crédibilité pour les soldats de la paix de l'ONU ».[61] La même certitude s'applique aux opérations de paix de l'UA et, dans une moindre mesure, aux opérations de la paix de l'UE sur le continent. Quatrièmement, la nature chaotique des conflits armés en Afrique est telle que les soldats de la paix devront probablement s'habituer à être opérationnels dans un cadre qui a été taxé de « ni guerre ni paix », dans lequel les accords de paix peuvent exister sur le papier mais la violence reste omniprésente, même en présence de quelques interventions militaires de grande envergure.[62] Finalement, les courants politiques mondiaux semblent indiquer qu'il sera difficile de fournir les ressources suffisantes à la protection des civils tant que les sociétés dans le monde hésitent encore à appuyer le droit à l'intervention militaire humanitaire, le consentement des gouvernements hôtes restera la seule condition d'entrée *sine qua non* de la plupart des missions. Elle restera simultanément le maillon faible de la protection, susceptible de se briser à tout moment.

Le rôle crucial du recueil de renseignements et de l'analyse de la menace pour la protection des civils

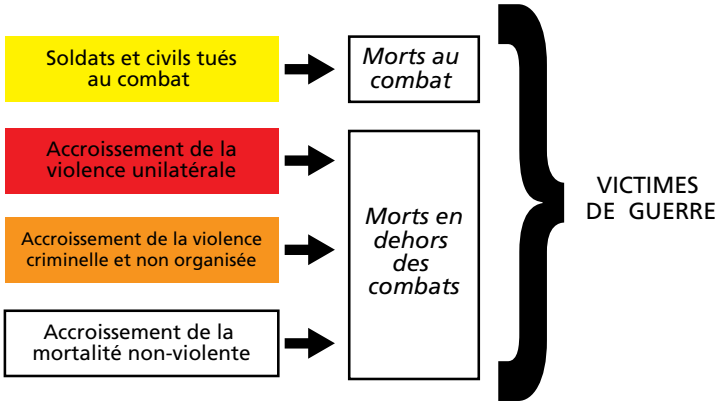
Étant donné que « chaque situation de massacre est unique en son genre et exige une intervention adaptée », pour tenter de

surmonter ces difficultés, il faut commencer par une analyse astucieuse de la situation en question.[63] En particulier, les opérations de paix doivent systématiquement recueillir et analyser des informations sur les éléments suivants : quelle genre de protection sera offerte, à qui, contre quoi et par l'intermédiaire de quels agents ? Dans la pensée militaire classique, la question est généralement posée dans le cadre d'un processus de planification nécessaire pour bien comprendre l'environnement, bien cadrer l'ensemble des problèmes et concevoir une solution. C'est également le cas pour le système de l'ONU où les points essentiels du processus de planification de la protection des civils ont été identifiés.[64] En termes de pratiques actuelles de maintien de la paix, la meilleure illustration est sans doute celle des équipes de protection conjointe de la MONUC qui comprennent des personnels des affaires civiles, des droits de l'homme et de la protection de l'enfant. Créées en 2009, plus de 80 équipes similaires ont été déployé sur les bases de la MONUC au Nord Kivu pendant la première moitié de 2010. Déployées pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq jours, ces équipes sont supposées contribuer à mieux saisir la dynamique du conflit local, créer des liens entre la MONUC et la population locale (parfois par l'intermédiaire d'un interprète de liaison avec la communauté), combler les lacunes en matière de recueil de données sur le terrain, et ainsi donner une alerte rapide en cas de menace prévisible.[65]

Établir des priorités de protection

L'analyse de la protection doit commencer par déterminer les individus et les groupes qu'il faudra protéger. Bien que la guerre affecte certainement l'ensemble des civils, l'approche de protection décrite ci-dessus laisse entendre que les soldats de la paix devraient focaliser leur attention sur les civils en danger physique imminent. Mais, étant donné que la menace de violence physique prend des formes diverses, les soldats de la paix doivent être conscients des

Illustration n° 3. Sources des décès en situation de guerre et priorités de protection



Source: Bethany Ann Lacina et Nils Peter Gleditsch, « Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths," *European Journal of Population* 21, no. 2–3 (2005), 149.

diverses catégories de victimes de guerre. La figure n°3 représente les sources les plus courantes de victimes de guerre, et une échelle graduée des priorités sur lesquelles les soldats de la paix doivent porter leur attention.

L'illustration n°3 indique que les soldats de la paix doivent attribuer la plus forte priorité aux incidents de « violence unilatérale ».[66] La deuxième priorité doit être de protéger les civils pour les empêcher d'être victimes de violences criminelles ou non-organisées perpétrées de façon aléatoire par des particuliers ou des bandits et des bandes de criminels. La priorité venant en troisième place consiste à empêcher que des civils ne soient tués au combat.

Les soldats de la paix ont aussi un rôle important bien qu'indirect à jouer dans la catégorie de la mortalité non violente (essentiellement des décès causés par la malnutrition et la maladie). Ce sont les cas généralement les plus nombreux parmi les victimes civiles mais ils tendent à se produire relativement lentement et ont

des symptômes que les acteurs non militaires sont le plus à même de traiter. Par conséquent, le rôle des soldats de la paix dans ce domaine devrait être de collaborer avec les responsables d'organismes d'aide humanitaire afin de protéger leurs activités, les camps de personnes déplacées et faire en sorte que les voies d'acheminement de l'aide soient ouvertes et sécurisées. Lorsque, comme c'est souvent le cas, la sécurité et l'isolement des populations souffrant d'insécurité sont la principale cause d'un taux de mortalité non-violente trop élevé, les soldats de la paix doivent alors s'intéresser aux sources premières de cette insécurité, c'est-à-dire s'attaquer aux auteurs armés de telles atrocités. À l'autre extrême, la plupart des opérations de paix n'étant pas mandatées, préparées et équipées pour la guerre, il est donc déraisonnable de s'attendre à ce que les soldats de la paix interviennent directement dans des combats entre factions armées opposées, surtout s'ils sont en nombre inférieur ou sous-armés. Comme l'étude du DOMP/OCHA l'a correctement énoncé, au-delà d'un certain niveau de violence guerrière, « les opérations de maintien de la paix ne sont en général plus capables de peser d'un poids significatif sur le cours des événements ».[67] Bien entendu, les opérations de la paix assument de nombreuses fonctions importantes dans les zones de conflit en Afrique et les commandants des forces sur le terrain doivent être encouragés à faire ce qu'ils peuvent pour renforcer la protection des civils quand de tels combats se produisent à l'intérieur de leurs théâtres d'opérations. Mais la question de savoir comment les soldats de la paix doivent intervenir face à des combats entre groupes armés doit être évaluée de façon réaliste à la lumière de ce dont ils sont capables. Il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que les soldats de la paix perdent la vie pour sauver des civils si leurs perspectives de survie dans de telles rencontres ne sont pas viables. Par conséquent, les civils tués soit délibérément soit accidentellement pendant les batailles ne sont considérés que comme la troisième priorité des soldats de la paix.

Les deux grandes priorités concernent les circonstances dans lesquelles les civils sont en danger imminent de violence physique en dehors des combats, précisément pour des raisons de menaces de massacre ou de violence criminelle. Décourager ces deux types de scénarios devrait constituer les principales priorités des soldats de la paix. Mettre un terme à des massacres d'envergure est au cœur du principe d'obligations de protection et telle était l'intention d'origine du premier mandat de protection explicite des civils du conseil de sécurité en Sierra Leone en 1999. Le déploiement dans des zones où la menace de massacre est élevée (tels que camps de réfugiés/personne déplacée à l'intérieur des frontières ou campements vulnérables) et la création d'un système de dissuasion crédible devrait donc être une priorité des soldats de la paix. Un exemple positif de ce genre d'analyse dans l'action est celui des réunions de planification des priorités de protections de la MONUC. Ces catégories de menaces se traduisent pas trois catégories de protection :

« (i) Zone de « protection obligatoire » où les troupes de la MONUC doivent être physiquement présentes, avec une base déployée dans la zone; (ii) Zones « qu'il faudrait protéger » là où la MONUC devrait être physiquement présente si les ressources sont disponibles, et sinon, les troupes de la MONUC devraient au moins patrouiller régulièrement la zone; et (iii) Zones de « protection possible », là où les troupes de la MONUC devraient patrouiller, surtout les jours de marchés ».[68]

Il est évident, et c'est là le problème, que les soldats de la paix ont beaucoup de difficultés à prédire où les massacres peuvent se produire, et à les arrêter lorsqu'ils se produisent hors de leurs zones de déploiement. Ils n'agissent pas toujours non plus sur la base de leurs propres évaluations. Bien que la MONUC ait désigné Waloaluanda comme zone de « protection obligatoire » en février 2009, il a fallu sept mois pour établir une base sur place.[69] Pour ce qui est de la violence

criminelle organisée, les agents de police auront un rôle important à jouer, c'est-à-dire imposer une présence visible dans les zones civiles et organiser des patrouilles. Les mesures préventives sont particulièrement importantes, comme par exemple la police de proximité et la communication d'informations au public. Les acteurs internationaux ont également un rôle crucial à jouer en renforçant les capacités des pays d'accueil, à savoir, contribuer à assurer le suivi, conseiller et former les forces de l'ordre du pays.[70] Il faudra aussi en général s'occuper des cas particulièrement flagrants d'activités criminelles organisées à l'intérieur des zones d'opérations.[71]

Menaces

Les soldats de la paix ne pourront pas protéger efficacement les civils sans procéder à une évaluation précise des menaces, à savoir qui est responsable des violations et comment ils s'y prennent. Pour ce faire, les soldats de la paix doivent se renseigner auprès de multiples sources d'informations et obtenir des renseignements sur le milieu dans lequel ils opèrent, notamment des représentants de la population locale, des organisations non gouvernementales (ONG) et autres organismes internationaux.

En partie, bien évaluer la menace signifie distinguer des schémas de comportement et ce travail est déjà en cours de réalisation. En avril 2009, par exemple, la MONUC a commencé à analyser les schémas de violences sexuelles en vue de produire un modèle de risque qui pourrait contribuer à prédire et donc éviter les violences sexuelles.[72] Le problème, c'est que « les atrocités commises pendant la guerre civile peuvent bien suivre des schémas mais elles ne se produisent pas de façon uniforme, que ce soit dans le temps ou dans l'espace. Il y a des temps morts et des pics. La violence se déplace dans diverses villes, petites villes et quartiers et à différents moments ».[73] Il importe donc que les soldats de la paix se fassent une idée exacte de tous les groupes armés, milices et groupes de criminels présents dans la zone d'opérations, ainsi que de leurs divers répertoires

de violence, à savoir, l'ensemble des politiques et techniques utilisées de façon régulière par leurs membres. En Afrique, en tout cas, les soldats de la paix doivent parfois faire plus attention aux activités des milices et des bandes de criminels qu'aux groupes insurgés plus officiels en raison de leur propension à commettre des massacres. Rappelons-nous que pendant la plus vaste orgie de massacres d'Afrique, au cours des années 1990 (le génocide du Rwanda), la plupart des atrocités ont été perpétrés par des milices et des criminels. Comme l'a noté Roméo Dallaire, le commandant de la force de la MINUAR lors du génocide, le principal danger auquel étaient confrontés son personnel et les civils ne venait pas de l'armée du Rwanda ou des rebelles du Front patriotique rwandais. Plutôt, « la menace la plus dangereuse pour la MINUAR » venait de ce qu'il appelait une « troisième force » composée de « milices agressives/éhontées » ne montrant « aucun respect particulier pour qui que ce soit » et qui agissaient surtout en fonction de leur état « essentiellement indiscipliné/saoul/drogué ». Ils formaient « un groupe très nombreux de personnes très dangereuses et totalement irrationnelles ».[74]

Les répertoires varient selon les groupes armés et peuvent évoluer grandement au fil du temps. Un groupe peut aussi ajouter un type de violence particulier à son répertoire en réaction à un changement de circonstances, par exemple imiter un autre groupe ou changer de stratégie ou de tactique. Le répertoire officiellement adopté peut aussi être différent de ce qui se passe réellement sur le terrain, particulièrement dans les groupes dont les recrues sont indisciplinées et dont la hiérarchie militaire est faible.

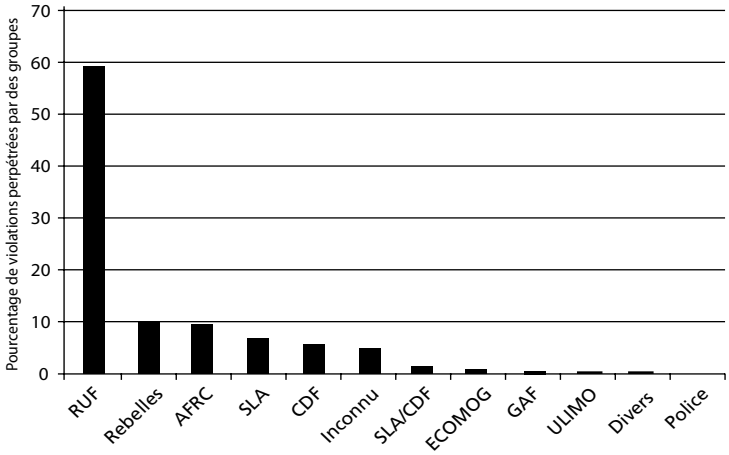
Lorsque l'on évalue la menace, il importe surtout que les soldats de la paix repèrent toute « rébellion opportuniste ». Selon la définition de Jeremy Weinstein, certaines organisations d'insurgés ont accès à un flux substantiel de moyens économiques—des ressources à l'intérieur du pays ou que leur procure un mécène extérieur. Ces groupes sont plus susceptibles de niveaux élevés de violence indiscriminée à l'encontre des civils parce qu'ils tendent à recruter

des individus uniquement intéressés par des gains matériels à court terme et non par la défense de principes idéologiques particuliers, et aussi parce qu'ils ont des difficultés à discipliner les recrues qui abusent des civils sans aucune discrimination, ce qui entraine un cycle de résistance chez les civils et de réaction chez les rebelles. Il est également très improbable que ces organisations (et d'ailleurs elles n'en sont pas capable au niveau organisationnel) changent de comportement parce que les « catégories de violence *sont une conséquence indirecte* des fonds dont disposent leurs dirigeants lorsqu'ils forment l'organisation ».[75] Lorsqu'ils ont affaire à de tels insurgés, les soldats de la paix ont peu de chance de mettre un terme à leurs activités sans recourir à des formes proactives de coercition.

Ces idées sont importantes mais elles ne concernent que les organisations de rebelles opportunistes. Malheureusement, les gouvernements africains commettent aussi des atrocités. En effet, la MONUC a pendant des années été placée dans la position délicate d'aider les forces du gouvernement congolais à combattre plusieurs organisations rebelles même s'il est bien connu que ces soldats sont régulièrement coupables d'autant d'abus, et même de plus grands abus à l'encontre les civils que les rebelles eux-mêmes. A la lumière de tels abus, à la mi-2009, la section des droits de l'homme de la MONUC a dressé une liste de 15 personnes supposées avoir participé à *Kimia II* (opération du gouvernement de la RDC contre les rebelles du FDLR qui recevait l'appui direct de la MONUC) et qui avaient commis de graves atteintes aux droits de l'hommes que la MONUC avait documentées sur plusieurs années.[76] En conséquence, la MONUC a arrêté de soutenir la fameuse 213e brigade de l'armée congolaise.

Bien que la MONUC ait été chargée d'un fardeau stratégique délicat, il peut aussi arriver que les éléments soit plus nets. Lorsque la MINUSIL s'est déployée en Sierra Leone en 1999, par exemple, elle a été confrontée à un scénario relativement clair dans la mesure

Illustration n°4. Pourcentages de violations perpétrées par des groupes (Sierra Leone)



Acronymes: RUF-Front uni révolutionnaire; AFRC-Conseil révolutionnaire des forces armées; SLA-l'Armée sierra-léonaise; CDF-les Forces de défense civile; ECOMOG-Brigade de surveillance du cessez-le-feu de la CEDEAO; GAF-Forces Armées de la Guinée, ULIMO-le Mouvement Uni pour la Libération du Libéria pour la Démocratie

Source: Richard Conibere et al., annexe 1, "Statistical Annexe to the Report of the Truth and Reconciliation Commission of Sierra Leone" 5 octobre 2004, page 23

où la plupart des atrocités étaient commises par un seul groupe, le Front révolutionnaire uni (RUF)—exemple parfait de ce que Weinstein appelle les « rébellions opportunistes ».Comme le montre l'illustration n° 4, le RUF était responsable de la grande majorité des 40 242 violations commises sur 14 995 victimes de la guerre en Sierra Leone, entre de 1991 et 2000.[77] À d'autres occasions, telles que les conflits au Darfour et à l'est de la RDC, les soldats de la paix auront beaucoup plus de difficultés à compiler des évaluations de menace précises et comprendre les répertoires de violences d'un nombre déconcertant de factions armées. Dans l'est de la RDC seulement, les analystes ont identifié quasiment une vingtaine de factions armées.[78]

Dans de telles circonstances, dresser la carte des menaces et des auteurs d'atrocités est crucial. Au Darfour, par exemple, la MINUAD a identifié plus d'une vingtaine de factions armées et est confrontée à une longue liste de menaces qui concernent la protection des civils, notamment des survols ennemis/ bombardements de la zone, des actes de violence entre deux ou plusieurs parties, des tirs sur des civils, des agressions physiques de civils, le harcèlement aux points de contrôle, l'insécurité dans les camps de personnes déplacées, la violence contre les femmes, l'anarchie généralisée, les arrestations et détentions arbitraires, la destruction de biens civils et l'association d'enfants à des groupes armés.[79]

Agents de protection

Comme noté plus haut, les couches extérieures de l' « oignon de protection » peuvent habituellement être prises en charge par divers acteurs humanitaires et de développement tels que les ONG. Toutefois, lorsqu'il s'agit du centre, c'est-à-dire de la protection physique, les besoins en termes de capacité de coercition se traduisent par une liste d'agents éventuels beaucoup plus courte. Bien que les soldats de la paix internationaux aient souvent le rôle le plus important, ils ne sont pas les seuls acteurs qui peuvent changer les choses.

Selon l'approche de protection du DOMP/DAM et le principe de l'obligation de protection, même en situation de crise humanitaire, c'est avant tout au gouvernement hôte qu'incombe la charge de protéger sa population. Par conséquent, si le gouvernement hôte a la volonté et la capacité de mener des activités de protection, ses services de sécurité jouiront d'un statut privilégié dans l'équation de protection, et les soldats de la paix avec d'autres acteurs pourront les appuyer. Les organisations d'insurgés constituent un troisième ensemble d'acteurs Bien qu'elles soient souvent responsables de nombreuses atteintes aux droits de l'homme, elles peuvent aussi mener d'importantes activités de protection, surtout lorsque le

gouvernement hôte en question est lui-même coupable d'atrocités à l'encontre des civils. Dans le génocide du Rwanda de 1994, par exemple, ce sont les rebelles du Front patriotique Rwandais (FPR) qui ont mis fin aux massacres en remportant la victoire sur les forces armées du régime génocidaire. Les groupes de résistants locaux comprenaient un quatrième ensemble d'agents de protection. Bien que rarement bien équipés pour les activités de protection, les acteurs locaux sont souvent les seuls groupes présents au début d'une campagne de massacres ou dans les zones isolées. Il faut se souvenir que dans la plupart des cas de massacres, l'aide internationale est arrivée seulement après le pic de violence, quand elle est arrivée. A titre d'exemple, avant le déploiement de la CEDEAO puis des forces de l'ONU et leur intervention dans la guerre civile en Sierra Leone, divers groupes d'auto-défense ont émergé pour combattre les rebelles du RUF et les raids des soldats gouvernementaux. De même, au Darfour, la fragmentation du mouvement rebelle était en partie due à l'émergence de dizaines de petites organisations armées, dont un grand nombre de groupes d'hommes armés rassemblés pour protéger leur localité. À court terme, une telle résistance locale pourrait être encouragée comme étant la seule solution réaliste dans une situation désespérée. À plus long terme, toutefois, la prolifération de groupes armés est indésirable. L'objectif des acteurs extérieurs doit donc être de démilitariser les communautés locales et de réduire le nombre de groupes armés dans la zone d'opération.

Une dernière catégorie d'acteurs capable de mener à bien des opérations de protection sont les firmes de sécurité privées. Bien que la grande majorité des contractuels engagés dans les opérations de paix et de stabilisation ne soient pas explicitement chargés de mener des activités guerrière sur la ligne de front, la campagne réussie menée par Executive Outcomes contre les rebelles du RUF en Sierra Leone à la mi-1990 continue à alimenter les perspectives de privatisation des tâches de protection.[80] Les arguments habituels en

faveur des sociétés militaires privées sous-contrat chargées de mener des opérations de protection sont les suivants : (1) elles sont capable de rassembler et de déployer rapidement une force adaptée et bien équipée et (2) elles sont moins préoccupées que les gouvernements par le « syndrome des housses mortuaires » et donc capables d'endurer de forts pourcentages de victimes dans leurs rangs et—si le prix leur convient—de s'aventurer là où les troupes gouvernementales ont peur d'aller.[81] Par contre, il faut se souvenir que la junte militaire qui a recruté Executive Outcomes n'a pu le faire qu'en cédant les droits d'exploitation de minéraux de la principale zone de production de diamants du pays à Kono. L'affaire était très douteuse et les associations civiles continuaient à remettre en cause ce contrat et la procédure qui l'a autorisé une fois la guerre terminée, au début 2002. Qui plus est, le personnel d'Executive Outcomes est resté dans la zone minière bien après l'accord de paix, ce qui laisse entendre que certains d'entre eux sont désormais impliqués dans le trafic qui a contribué à alimenter la guerre.[82] En somme, des problématiques difficiles subsistent quant à la responsabilisation et la transparence de telles opérations.

Passer de l'analyse à l'action : quelques enseignements à tirer en vue de renforcer la protection des civils

Une fois que les soldats de la paix ont procédé à une analyse complexe des problématiques de protection, il faut ensuite prendre des mesures qui décourageront les massacres et les empêcheront durablement. Pour ce qui est du cœur même de « l'oignon » de protection, les mesures peuvent être divisées grossièrement en deux catégories qui sont liées entre elles : politique et militaire.

Le défi politique à relever est évident : résoudre le conflit qui engendre les problèmes de protection. Comme le note le DOMP/DAM, « le maintien de la paix au moyen d'un processus de paix

performant est peut-être la contribution la plus importante qu'une mission puisse apporter à la protection des civils ». Les opérations de la paix peuvent faciliter ce processus de diverses manières, notamment « offrir ses bons services aux parties d'un accord de paix, faciliter le processus politique grâce à la médiation, soutenir le processus de réconciliation et assurer une liaison active avec le gouvernement hôte, les parties du processus de paix et leurs supérieurs hiérarchiques, ainsi que la communauté internationale ».[83]

Amener une paix stable dans les zones de conflits en Afrique n'est pas tâche facile mais le recours à la médiation et à la diplomatie pour négocier la fin de la guerre est bien compris même s'il n'est pas toujours bien exécuté. Par contre, la dimension militaire de l'équation de protection est moins bien élaborée et comprise. Une action militaire adaptée dépend du scénario en question. En termes généraux, ces scénarios sont répartis entre deux catégories de situations : les massacres se produisent lorsque que les soldats de la paix sont présents dans le pays concerné ou bien en l'absence de ces derniers.

Lorsque les massacres se produisent en l'absence de soldats de la paix, l'accent doit être mis sur le déploiement rapide d'un nombre suffisant de soldats bien équipés ayant été entrainés individuellement et collectivement aux tâches de protection. Dans le passé, les principaux obstacles dans ce cas de figure ont été au nombre de trois : le droit international, la politique internationale et le manque de doctrine militaire pertinente.

Le premier obstacle réside dans le fait que le droit international n'autorise pas actuellement « les interventions militaires humanitaires », sauf lorsqu'elles sont autorisées par le conseil de sécurité de l'ONU. [84] Ce que j'entends par *interventions militaires humanitaires* est l'emploi de la force militaire sans le consentement du pays hôte, le but étant d'éviter ou de mettre un terme à de vastes et graves atteintes aux droits de l'homme tel que le génocide, le nettoyage ethnique ou les crimes contre l'humanité. Étant donné que le conseil de sécurité

de l'ONU n'a jamais autorisé une telle intervention sans l'assentiment d'un gouvernement en place, il est difficile d'envisager un changement de tendance à court terme. Cela signifie qu'une quelconque organisation devra éventuellement mener une intervention avec, au mieux, une assise juridique précaire et, au pire, un sceau d'illégitimité, comme cela s'est produit lorsque l'OTAN a mené l'opération *Force Alliée* en Serbie et au Kosovo en 1999.

Le second obstacle à de telles interventions est la politique internationale. Dans la majorité des cas concernés, les gouvernements les plus puissants du monde se sont montrés peu enclins à faire usage de la force militaire pour réagir à des massacres. Comme l'a noté Simon Chesterman, « la non-intervention *inhumanitaire* » a été la réponse habituelle de la communauté internationale.[85] Il est aussi parfois difficile d'engendrer l'appui politique nécessaire aux interventions militaires parce que, même une fois lancées, rien ne garantit que de telles interventions n'empirent pas la situation. Cette crainte a certainement été évoquée dans le contexte du Darfour. En effet, de nombreux arguments raisonnables et prudents peuvent indiquer que dans certains cas, une intervention militaire humanitaire est une mauvaise idée. Qui plus est, la série de débats qui ont traversé l'Assemblée générale de l'ONU avant et lors du Sommet mondial de 2005 démontre assez clairement que la grande majorité des membres de l'ONU s'opposait totalement au fait de permettre que l'obligation de protection implique l'idée que des interventions militaires puissent exister sans autorisation du Conseil national de sécurité de l'ONU. [86] En somme, l'obligation de protection n'a été acceptée que parce que la version de l'ONU n'envisageait pas l'aval d'une intervention militaire humanitaire en dehors du système des Nations Unies.

Ceci était même vrai pour la plupart des gouvernements africains en dépit de l'existence de l'article (4h) de l'acte constitutif de l'UA.

En l'absence d'autorisation du conseil de sécurité de l'ONU et d'aval de l'UA, des interventions militaires humanitaires devraient surmonter une illégitimité apparente et la désapprobation politique. Dans ce contexte, il ne faut pas s'étonner que bien que plusieurs organisations internationales aient laissé entendre qu'elles envisageraient de mener certains types d'interventions militaires humanitaires, notamment l'UA, l'OTAN et l'UE, ce scénario reste fort improbable en Afrique, en tout cas dans un avenir proche.

Le troisième obstacle est que jusqu'à très récemment, la réflexion militaire sur les moyens de mener une telle opération de protection n'existait pratiquement pas. Pour être précis, le manque de doctrine militaire pertinente n'explique pas le manque d'intervention militaire humanitaire dans des lieux comme le Rwanda, Srebrenica ou le Darfour—c'était l'affaire des décideurs politiques. Mais le manque de doctrine pertinente poserait des problèmes importants aux planificateurs militaires à qui l'on demanderait de mener de telles interventions. Heureusement, de grands progrès ont permis de combler cette lacune grâce à la publication d'un manuel de planification militaire par le projet d'Opérations d'intervention en cas de massacre (MARO), initiative de collaboration entre l'université Harvard et l'Institut des opérations de stabilité et de maintien de la paix de l'armée de terre américaine. Le projet MARO « décrit une opération d'urgence destinée à arrêter l'usage systématique et étendu de la violence par des groupes armés étatiques ou non-étatiques à l'encontre de non-combattants ». En termes militaires, la caractéristique fondamentale de MARO est que « l'objectif principal » consiste à arrêter « le massacre de civils ».[87] Bien que ces analyses et recommandations soient destinées au gouvernement américain, le projet MARO contient de nombreuses idées qu'il est possible de reprendre sur les possibilités d'amélioration des initiatives de protection des civils (voir ci-dessous). En somme, la perspective de forces internationales arrivant rapidement de l'étranger pour sauver des civils reste toutefois mince.

Le second scénario est un peu plus optimiste: une campagne de massacres se produit dans un pays où les soldats de la paix sont déjà présents. Dans ce cas, l'accent doit être placé sur le déploiement des soldats vers ce que les analystes de la MONUC appellent les zones de « protection obligatoire » et sur l'usage de la puissance militaire, et si nécessaire, de la force militaire, pour créer l'effet sur le terrain qui portera un coup d'arrêt aux atrocités et en empêchera d'autres dans l'avenir.

La question de l'exploitation de la puissance militaire pour mieux protéger les civils peut être jugée sur divers plans : stratégique, opérationnel et tactique. Au plan stratégique, quatre approches classiques permettent d'arrêter les massacres : dissuasion, contrainte, défensive et offensive.[88] Le tableau n°3 contient des exemples de leur application dans le cadre des tâches de protection des civils. La dissuasion implique des tentatives de manipuler le comportement d'une cible en proférant des menaces assorties de conditions. La stratégie de dissuasion consiste à fixer des interdictions et les risques qui sont associés à leur enfreinte. Elle prend généralement la forme d'une exigence communiquée au moyen d'un ensemble de mots et d'actions qui déclarent : ne faites pas X sinon je ferai Y. En termes de protection des civils, elle implique d'influer sur le mode de réflexion des groupes armés, notamment sur leurs calculs à propos d'éventuels massacres. La dissuasion est la stratégie la plus susceptible de réussir lorsque l'auteur de la dissuasion et la cible comprennent de la même manière ce qui est jugé comme comportement acceptable dans la situation en question. La raison, c'est qu'un cadre de pensée commun facilite un accord sur ce qui est considéré comme une punition équitable et efficace.[89] La contrainte (en anglais, *compellence)* est un terme créé par Thomas Schelling et dérivé du verbe anglais « *to compel* » (contraindre) qui signifie faire usage de menace ou d'une force limitée pour contraindre son adversaire à agir d'une façon précise, généralement à une date butoir précise.[90] Elle complète la dissuasion et prend généralement la forme suivante : si vous ne faites pas X, je ferai Y. Dans l'idéal, la dissuasion

et la contrainte impliquent un usage efficace de menaces assorties de conditions en vue d'éviter totalement ou de limiter l'usage de la force militaire, alors employée à doses symboliques. La réussite ou l'échec de ces deux stratégies s'articule donc sur l'acquiescement de la cible aux exigences formulées dans ces menaces.

Par contre, la défensive et l'offensive sont des stratégies qui impliquent l'usage de la force militaire lorsque les menaces assorties de conditions ne parviennent pas à obtenir le consentement de la cible, ici les auteurs de massacres. Par conséquent, elles ne dépendent pas du consentement de la cible mais s'articulent plutôt autour de la question de l'emploi efficace de la force militaire. En ce qui concerne la protection des civils, la grande différence entre les stratégies défensive et offensive est que la première s'attache à sauver les victimes tandis que la seconde se concentre sur la défaite des responsables de massacres. Les soldats de la paix n'ont que rarement utilisé la stratégie offensive mais un exemple positif s'est produit dans la première moitié de 2005, lorsque les troupes de la MONUC ont mené des opérations de bouclage et de fouille qui ont abouti au désarmement forcé de quelques 15 000 combattants dans le Kivu.[91] Les cas de soldats de la paix qui emploient des stratégies défensives sont beaucoup plus fréquents. Un exemple positif s'est produit en RDC à la fin novembre 2006, lorsque les forces du CNDP de Laurent Nkunda, après avoir repoussé la résistance des FARDC, a avancé sur Goma, la principale ville de la région, au centre de la plupart des initiatives internationales d'aide et, dans la pratique, une zone sécurisée *de facto* par l'ONU. Dans le combat qui a suivi, les troupes de la MONUC ont battu les forces de Nkunda en employant infanterie et hélicoptères, tuant entre 200 et 400 de ses hommes dans l'entremise.

Il est généralement admis qu'il est « plus facile de protéger les éventuelles victimes de violence . . . qu'il ne l'est de vaincre les responsables ».[92] Cependant, deux importantes mises en garde doivent être notées. Premièrement, les avantages offerts par la défaite des auteurs de violence sont bien supérieurs car une telle campagne peut mettre fin

Tableau n°3. Stratégies de protection militaire			
DISSUASION Décourager la violence par la présence ou la menace militaire	DÉFENSIVE Protéger de manière défensive les civils vulnérables dans des lieux fixes	CONTRAINTE Perturber les moyens et capacités des responsables de violence	OFFENSIVE Attaque militaire et défaite des responsables de violence
PRIORITÉ À LA PROTECTION PHYSIQUE DES CIVILS		PRIORITÉ À L'ARRÊT DES ACTES DES RESPONSABLES DE VIOLENCE	
• Patrouilles sur terre et en mer • Exercices militaires • Satellites/Véhicules sans pilote pour recueillir l'information sur des atrocités éventuelles • Positionner les forces armées en posture dissuasive—c'est-à-dire au large des côtes ou dans les territoires voisins	• Défense des villages, stades et églises, etc. • Défense des personnes déplacées à l'intérieur des frontières/camps de réfugiés • Installer des opérations d'interposition • Protéger les corridors humanitaires	• Perturbation des lignes d'approvisionnement • Contrôle des frontières, des routes. • Faire respecter une zone d'interdiction de survol • Imposer l'embargo sur les armes/bloquer l'aide militaire • Brouiller les ondes, les radios incitant à la haine et autres moyens de communication • Ciblages de précision	• Déploiement de troupes au sol • Campagnes aériennes

Source: Adapté du Groupe de travail sur la prévention du génocide, *Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policymakers* (Washington, DC: U.S. Institute for Peace, 2008), 83.

à la guerre et donc à la cause des massacres, tandis que la protection des victimes éventuelles ne peut que traiter les symptômes. Deuxièmement, comme l'a démontré Taylor Seybolt, parmi les exemples qui se sont produits dans le monde dans les années 1990, les campagnes menées pour vaincre les responsables de massacres ont eu un taux de réussite plus élevé que celles entreprises pour sauver des victimes, sans doute parce que les soldats chargés d'intervenir ont eu tendance à sous-estimer les exigences qu'impliquait une solution « plus facile » (défendre les « zones sécurisées »).[93] En somme, les deux stratégies sont risquées, dangereuses

et coûteuses et leur réussite exige des dirigeants militaires exceptionnels. En l'absence de ressources suffisantes, les défenseurs seront débordés et les tentatives de châtier les coupables échoueront. De plus, dans le cas où l'une ou l'autre approche est lancée mais abandonnée pour des raisons de coûts inacceptables, la situation empirera sans doute parce que les responsables seront enhardis par leur réussite.

Au niveau opérationnel, la réflexion actuelle la plus utile sur la protection militaire (lorsque la protection est le seul ou le principal objectif) a été conçue par le projet MARO. En nous inspirant de son travail, nous pouvons identifier six approches militaires adaptées aux opérations de protection. Comme le note le manuel du projet MARO, chaque approche a divers avantages et inconvénients selon le nombre, la catégorie de soldats déployés en cas d'intervention, le lieu où ils interviennent, ainsi que du nombre, de la catégorie et de l'emplacement des victimes et des auteurs de massacres, et enfin du degré d'engagement politique des deux parties (responsables et victimes). Les principaux éléments et considérations de chaque approche sont résumés dans le tableau n°4 et représentés sur un graphique en annexe A. Les nombreux points de vue du manuel MARO sur les diverses approches peuvent être contestés mais ils constituent un point de départ utile pour le débat.

Comme noté plus haut, l'approche consistant pour les soldats de la paix à tenter de vaincre les auteurs de massacres figure parmi les plus dangereuses mais éventuellement les plus efficaces. Un exemple qui illustre clairement les avantages de cette approche s'est produit à la fin des années 2000 lorsque les forces britanniques ont vaincu une faction rebelle connue sous le nom de West Side Boys. Bien que la motivation principale de l'Opérations Barras ait été de sauver les soldats britanniques pris en otage par des rebelles, cette opération a eu l'effet psychologique crucial de signaler aux autres factions rebelles que les forces armées britanniques détenaient une puissance de feu supérieure et n'avaient pas peur de l'utiliser. Environ un an après cette opération, la guerre civile longue d'une décennie était finalement terminée.[94]

Tableau n°4. Approches militaires de la protection des civils

Approches	Description	Considérations
Saturation	Contrôler et sécuriser une vaste région au moyen d'unités dispersées sur le terrain.	• Exige des forces adéquates, une logistique considérable et un adversaire faible • Adaptée lorsque les victimes sont très dispersées • Nécessité d'opérations de stabilisation importantes
Tache d'huile	Accorder la priorité au contrôle de lieux-clés choisis et expansion progressive vers d'autres zones.	• Forces moins nombreuses qu'en cas de saturation • Adaptée lorsque les victimes sont concentrées et les responsables de massacres sont en position de force • Cède du territoire aux auteurs • Vaste engagement
Séparation	Créer une zone tampon entre les victimes et les auteurs de massacres.	• Besoin d'un nombre limité de soldats • Adaptée aux situations où les auteurs et les victimes sont séparés • Cède du territoire aux responsables • Les soldats peuvent être pris entre les groupes de belligérants • Éventuelle division à long terme
Zone sécurisée	Sécuriser les camps de personnes déplacées et autres zones à haute densité de populations vulnérables.	• Besoin d'un nombre limité de soldats • Convient lorsque les victimes sont concentrées • Cède du territoire aux auteurs • Lourde tâche d'aide humanitaire • Peut « récompenser » les responsables

Tableau n°4. Approches militaires de la protection des civils

Endiguement	Frapper ou isoler les responsables au moyen de blocus et de zones d'interdiction de survol.	• Exige entre autres des capacités logistiques aériennes, maritimes adéquates, • Présence limitée dans le pays • Ne protège pas directement les victimes • Risques de « dommages collatéraux » • Précurseur d'autres approches
Vaincre les coupables	Attaquer les dirigeants et les forces des responsables pour les empêcher de continuer les massacres.	• Exige un grand nombre de soldats • Peut être nécessaire pour une résolution à long terme • Vastes initiatives de reconstruction et de stabilisation nécessaires • Nombre élevé de morts et de dommages collatéraux

Source: Paraphrasé d'après Sarah Sewall et al., *Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook* (Cambridge: Harvard Kennedy School et PKSOI, 2010), 63–78.

Malheureusement, le sort des West Side Boys est un exemple rare dans le monde des opérations de la paix. En fait, les soldats de la paix sont parfois vaincus, comme dans la tentative ratée des troupes américaines et de l'ONU contre les troupes du général Aidid en Somalie en 1993–1994. Plus souvent, les soldats de la paix lancent des opérations coercitives contre des groupes de rebelles précis, infligeant quelques dommages mais pas de défaite. Ce genre de situation donne aux rebelles le temps de récupérer et de se venger plus tard sur les soldats de la paix ou les civils de la localité. Au début juillet 2003, par exemple, des soldats de la force Artémis dirigée par des Français en République démocratique du Congo ont clairement signalé leur résolution lorsqu'ils ont tué environ 20 hommes de l'*Union des Patriotes Congolais*, milice qui avait menacé les soldats de la paix et les civils locaux. Mais le problème est que la menace rebelle est restée longtemps

Tableau n° 5. Exemples de tâches militaires adaptées à la protection des civils

• Contraindre les auteurs de massacre • Opérations d'endiguement et de fouille des bases des groupes armés • Intervention en cas de crise • Installation de bases dans les zones d'insécurité pour les civils • Installations de gardes • Patrouilles / observation / surveillance dans les camps de déplacés par exemple • Suppression des barricades et des postes de contrôle illicites sur les routes civiles • Mission de sensibilisation sur les groupes armés • Établissement de zones sécurisées et maintien de la sécurité à l'intérieur de celles-ci • Séparer les combattants des non-combattants	• Opérations d'évacuation des non-combattants • Assurer la sécurité de passage des civils • Repérer, démilitariser et patrouiller les routes d'approvisionnement de l'aide humanitaire • Escorter les convois d'aide humanitaire et protéger les travailleurs des organisations d'aide humanitaire • Surveiller les violations • Arrêter les criminels de guerre • Déminer • Neutraliser les explosifs militaires non explosés • Faire respecter le couvre-feu • Protection des dignitaires • Arrêter les medias qui propagent la haine • Réformer et former les services de sécurité

dans la zone une fois les forces de l'opération Artémis parties, juste quelques mois plus tard. De même, en réaction aux opérations d'endiguement et de fouille de la MONUC mentionnées plus haut, le *Front des Nationalistes et Intégrationnistes* a tendu une embuscade à une patrouille de l'ONU et tué 9 soldats bangladais. La MONUC a ensuite attaqué une nouvelle fois les rebelles au cours d'une bataille féroce, a tué 50 à 60 combattants et en a désarmé plus de 140, tandis que seuls deux soldats de la MONUC ont été blessés.[95] Ces problèmes confondent aussi les forces gouvernementales. Ainsi, lorsque les troupes congolaises et Rwandaises ont entrepris une offensive militaire contre les rebelles du FDLR en 2009—opérations *Umoja Wetu* et *Kimia II*—en dépit des morts infligés aux rebelles et du désarmement de certains, la majorité s'est simplement dispersée, puis est revenue pour se venger sur la population civile après le retrait des troupes congolaises et

rwandaises. Qui plus est, pendant ces opérations qui duraient de janvier à septembre 2009, plus de 1 400 civils étaient délibérément tués, dont plus de la moitié par l'armée congolaise.[96]

Ces exemples signalent un certain nombre de difficultés associées aux opérations offensives visant à vaincre les auteurs de massacres. En dépit des résultats mitigés, il est difficile d'envisager une quelconque autre alternative une fois que la diplomatie a échoué et n'a pas réussi à arrêter les tueries. Le défi à relever dans l'avenir est de procurer aux soldats de la paix des ressources nécessaires pour soit forcer ces groupes à participer à un véritable processus de paix, soit les vaincre une fois pour toutes.

En termes tactiques, de nombreuses tâches militaires établies sont adaptées aux opérations de protection, et certaines d'entre elles ont été régulièrement menées dans les opérations de paix en Afrique (voir tableau n°5). Il incombe aux analystes et aux commandants des missions de décider celles qui sont les plus adaptées à leur situation et méritent de devenir prioritaires sur leur théâtre d'opération particulier. Les formations individuelles et collectives des futurs soldats de la paix devraient les sensibiliser à ce sujet.

Conclusions et recommandations

Protéger les civils des caprices de la guerre posera toujours d'énormes difficultés mais, comme de précédentes études l'ont montré, ce n'est pas là une mission impossible pour les soldats de la paix. Effectivement, depuis 1999, la protection des civils est désormais un critère de succés pour la plupart des opérations de paix en Afrique. L'argument central de cette étude est donc qu'il est possible d'améliorer la protection des civils si les politiques s'appuient sur une conception de la protection comportant plusieurs niveaux, une analyse solides de la dynamique du conflit en question, une vision claire de la stratégie qui guide les activités de protection et enfin, si les soldats de la paix reçoivent des ressources suffisantes pour entreprendre leurs principales tâches opérationnelles et tactiques. Les recommandations suivantes

sont destinées aux organisations internationales qui considèrent que la protection des civils fait partie de leurs attributions.

Première recommandation : la dissuasion est l'objectif, il faut donc renforcer les normes mondiales. L'objectif central doit être d'éviter les massacres de civils plutôt que d'intervenir et d'essayer d'arrêter les massacres en cours. À long terme, cela implique une stratégie de dissuasion fondée sur le renforcement de normes mondiales empêchant la violence armée contre les civils. Lawrence Freedman décrit cette approche de dissuasion comme étant « fondée sur des normes » qui impliquent des acteurs puissants « renforçant certaines valeurs au point où il est bien entendu qu'elles ne doivent pas être enfreintes ».[97] Les deux grandes normes en question sont l'obligation de protection et la légitimité des interventions militaires humanitaires en cas de génocide et de massacre. À moyen terme, la difficulté consiste à veiller à ce que l'ONU et les autres organisations internationales acquièrent la réputation d'intervenir en cas de massacre, réputation susceptible d'entrainer une dissuasion *intériorisée* par les auteurs éventuels d'atrocités. Il faut donc renforcer les ressources mises à la disposition des opérations de paix afin qu'en cas d'échec de la dissuasion, les soldats de la paix aient une chance raisonnable de parvenir à protéger les civils en situation de danger imminent.

Deuxième recommandation : élaborer des principes opérationnels clairs et renforcer le consensus international autour de ceux-ci. Si les organisations ne parviennent pas à définir clairement la protection, elles ont peu de chances de parvenir à l'assurer. Bien que ce travail ne soit pas achevé, la bonne nouvelle est que les diverses définitions opérationnelles de la protection produites par une série d'ONG, de gouvernements et d'organisations internationales diverses dont nous avons discuté plus haut, montrent une forte convergence d'opinions consensuelles. Nous en concluons donc que dans un avenir proche, la principale difficulté portera sur les moyens d'assurer cette protection dans des situations concrètes. En d'autres termes, le débat portera plus sur les moyens que sur la fin.

Troisième recommandation : être réaliste et gérer les attentes. Le bilan des opérations de protection des civils depuis la fin de la guerre froide donne lieu à des possibilités d'améliorations considérables. Il est donc juste d'imposer aux soldats de la paix des normes élevées, plus élevées que celles qui ont été appliquées jusqu'à présent. Mais ces normes doivent être réalistes. Comme l'étude du DOMP/OCHA l'a correctement indiqué dans sa mise en garde : « les opérations de maintien de la paix ne peuvent pas 'protéger tout le monde de tout' ». En particulier, elles ne peuvent traiter toutes les vulnérabilités d'une société, opérer sans avoir un semblant de *paix à maintenir* ou arrêter des belligérants totalement soutenus par un État ».[98] Par conséquent, ceux qui seraient chargés de la protection doivent être prêts à gérer les attentes de toute une série d'entités, en particulier les populations des zones de conflit, les média internationaux, la société civile mondiale et les dirigeants politiques des gouvernements mondiaux et des organisations internationales. Le message général à communiquer est simple : sans ressources supplémentaires, sans une planification et une formation supérieures, un niveau d'appui politique plus élevé, le nombre de civils que les soldats de maintien de la paix peuvent protéger est limité, surtout lorsque les gouvernements-hôtes choisissent de massacrer des segments de leur propre population. Sur le terrain, les équipes de protection conjointe de la MONUC représentent une innovation importante et montrent ce qu'il est possible de faire dans ce domaine. Bien que des déploiements supplémentaires de telles équipes soient clairement nécessaires, c'est là une initiative sur laquelle il faudrait s'appuyer et qui mérite d'être répétée ailleurs.

Quatrième recommandation : investir dans d'excellents dirigeants d'opérations de paix. Comme le dit un vieux proverbe africain, la paix coûte cher mais l'investissement en vaut la peine. On pourrait dire la même chose de la direction des opérations de protection. Pour dire les choses simplement, le leadership est important. En effet, c'est souvent un commandement solide qui peut contrebalancer les nombreuses tensions des missions intégrées et de maintien de la paix.[99] Comme le montrent

la direction de la mission de 1960 au Congo par Dag Hammarskjöld et les initiatives de Roméo Dallaire au Rwanda, une direction forte, des objectifs clairs et un engagement politique peuvent faire toute la différence lorsque le personnel est relativement inexpérimenté. Il faut que les organisations intéressées par la protection des civils investissent des ressources supplémentaires et veillent à ce que les chefs de mission et les hauts cadres soient mieux choisis et préparés, puis tenus pour responsables de la production et l'exécution des stratégies de mission et de la rédaction des rapports portant sur leurs résultats. À long terme, il faudrait envisager de constituer une réserve importante de soldats de la paix professionnels et de de hauts responsables qui ont l'expérience et le jugement nécessaires pour agir de façon pertinente dans des circonstances difficiles.

Cinquième recommandation : investir dans les soldats de la paix. Demander à des soldats de la paix de protéger les civils dans les zones de conflit en Afrique leur impose de prendre des risques considérables. Il est juste qu'en retour, ils reçoivent un appui politique et des ressources suffisantes qui leur offriront des chances de réussite possibles. L'aspect positif, c'est que bien que réduit au simple minimum, le maintien de la paix de l'ONU est rentable ; à environ 8 milliards de dollars par an, le budget de maintien de la paix de l'ONU représentant moins de 1% des dépenses militaires mondiales. C'est beaucoup trop peu mais démontre que le maintien de la paix peut être renforcé en investissant des montants relativement peu élevés, au moins comparés aux budgets nationaux de défense des pays de l'OTAN. Le budget de l'UA est encore plus réduit. Par conséquent, des sommes relativement peu élevées investies dans les programmes d'assistance et de formation en Afrique tels que l'Initiative mondiale des opérations de la paix pourraient avoir un impact de taille, car ils contribueraient en tout cas à accroitre le nombre des pays contributeurs de troupes (TCC) et contributeurs de forces de police (PCC).

Sixième recommandation : investir dans les capacités de renseignement. La protection des civils ne peut pas être accomplie

sans une compréhension fine de la dynamique du conflit et une bonne analyse de la menace, effectuée en temps réel ou le plus près possible du temps réel. Les opérations de paix doivent donc instituer des formes performantes de collecte d'informations. Comme l'a noté Dame Pauline Neville-Jones, « il est difficile d'envisager la possibilité d'un maintien de la paix capable et performant en l'absence de renseignement de bonne qualité et venant à point nommé ».[100] Cependant, dans le passé, les États-membres de l'ONU se sont montrés réticents à doter le DOMP de ses propres capacités de renseignement. Il faut que cela change.

Septième recommandation : investir dans la réflexion. Améliorer les politiques de protection des civils à venir sera facilité par une réflexion systématique sur l'étendue des progrès actuels. Les organisations devront donc faire des progrès dans deux domaines particuliers : concevoir des points de référence et de grands indicateurs de progrès, d'une part, et générer des enseignements à tirer et des meilleurs pratiques susceptibles d'être utilisées dans le cadre de poursuites judiciaires, d'autre part. Les opérations sur le terrain au Soudan, en RDC et ailleurs ont permis d'avancer dans l'élaboration d'indicateurs de performance, mais il faudrait procéder de façon plus systématique dans toutes les missions. De plus, la mémoire institutionnelle des organisations candidates à la protection doit extraire, analyser et systématiser les enseignements pratiques accumulés sur le terrain par le personnel.[101] Qu'elles prennent la forme d'histoire orale, de technique d'interview sur les leçons dégagées pour extraire l'information des hauts cadres et des soldats de la paix, ou bien, dans l'idéal, d'études plus systématiques des critères de réussite des opérations de la paix, ces expériences sont trop importantes pour être perdues.[102] Comme l'a conclu l'étude du DOMP/OCHA, « Trop de connaissances sont perdues au moment où le besoin s'en fait gravement ressentir ».[103] Un tel savoir peut être utilisé de multiples façons mais il sera primordial pour la conception de programmes de

formation améliorés, à une époque où les normes sur la formation à la protection des civils sont inexistantes.

Huitième recommandation : être prêt à sanctionner les auteurs d'atrocités. C'est souvent une solution inconfortable sur le plan politique mais l'Histoire montre que lorsque la diplomatie a échoué, les moyens d'arrêter une campagne de massacres généralisés et systématiques sans devoir recourir à la force létale sont rares. Lorsqu'une telle force est employée, les soldats de la paix doivent s'attendre à essuyer des pertes humaines et les dirigeants politiques doivent être prêts à les encaisser. En outre, il importe de se souvenir de la conclusion de Taylor Seybolt qui a signalé qu'au cours des années 1990, les campagnes menées pour vaincre les responsables de massacres avaient enregistré un taux de réussite plus élevé que celles menées pour sauver les victimes, probablement parce que les forces d'intervention tendaient à sous-estimer les exigences d'une solution « plus facile » (défendre des « zones sécurisées »). Toutefois, la coercition n'a pas toujours besoin d'être de nature militaire. En effet, Jeremy Weinstein a suggéré que lorsque l'on a affaire à des rebellions opportunistes, les priver des ressources qui leur servent à financer leur insurrection peut avoir l'effet désiré.[104] Dans les cas où les mesures économiques échouent ou sont trop lentes, il faudrait alors les associer à des initiatives militaires du style mentionné plus haut. Les soldats devront s'entrainer en conséquence.

Neuvième recommandation : garder ouvert le débat ouvert sur les interventions militaires humanitaires. La façon dont les États-membres de l'ONU ont défini l'obligation de protection et cadré le débat sur les problématiques de protection des civils suggère qu'il peut être mené à bien au moyen des structures de l'ONU. Le problème de cette formulation est qu'elle élude une énigme politique cruciale, à savoir que par le passé, les campagnes de massacres les plus généralisées et systématiques ont été orchestrées par des agents gouvernementaux.[105] Pourtant, le conseil de sécurité de l'ONU n'a jamais autorisé d'intervention militaire humanitaire contre la volonté d'un gouvernement en place. Les

organisations intéressées par la protection des civils doivent donc garder ouvert le débat de l'intervention militaire humanitaire. Comme Kofi Annan l'a notoirement demandé aux États-membres de l'ONU : « si dans les heures et les jours sombres qui ont précédé le génocide [du Rwanda en 1994], une coalition de pays avait été prête à agir pour défendre les Tutsis mais n'avait pas reçu une autorisation rapide du Conseil de sécurité, aurait-elle dû s'abstenir de réagir et permettre une telle horreur ? »[106] Si la réponse est « non », alors les gouvernements doivent continuer à étudier toutes les solutions possibles, notamment des interventions menées en l'absence d'une autorisation explicite du conseil de sécurité de l'ONU, et trouver des moyens d'optimiser les chances de réussite des interventions humanitaires lorsqu'elles s'avèrent nécessaires.

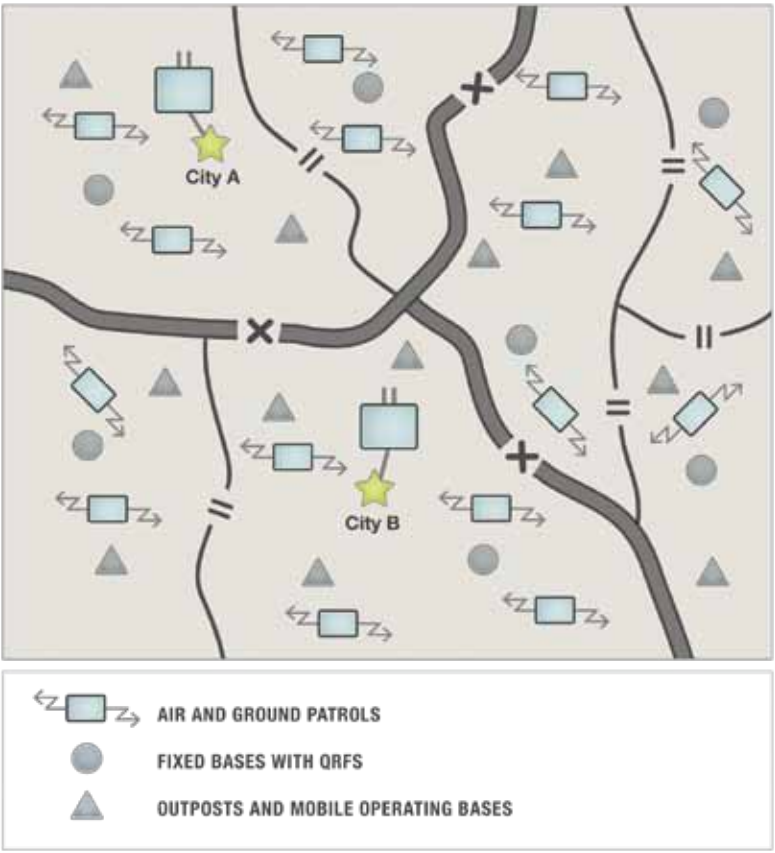
Dixième recommandation : ne pas baisser les bras devant la réforme du secteur de sécurité. Vu le nombre de problèmes de sécurité qui sont exacerbés par le non-professionnalisme des militaires en Afrique, une part essentielle des initiatives de prévention à long-terme des massacres repose sur les forces armées du continent.[107] Les militaires non-professionnels rendent la tâche des insurgés plus facile (fomenter une guerre civile d'envergure) mais ils sont aussi grandement coupables d'atrocités à l'encontre des civils. Par conséquent, renforcer les capacités des États faibles en réformant le secteur de la sécurité devrait être envisagé comme un élément essentiel du programme de protection des civils. Parfois, il peut s'avérer que donner des salaires et du matériel à des militaires coupables d'atrocités est une décision sage car, comme le démontre la RDC, « les déficits logistiques et le manque de soldes ont joué un rôle capital dans les attaques [des FARDC] à l'encontre des civils car des soldats affamés, non payés, ont pillé les populations locales ».[108] L'objectif à long-terme de telles réformes est d'instiller une éthique professionnelle au sein des services de sécurité au point que, dans l'idéal, leurs membres refuseront d'obéir à l'ordre de commettre des actes illégitimes à l'encontre de civils.

Annexe

Six approches militaires de la protection des civils

Source des six illustrations: Sarah Sewall et al., *Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook* (Cambridge: Harvard Kennedy School et PKSOI, 2010), 63–78.

1. Saturation: Contrôler et sécuriser une vaste région grâce à des unités dispersées sur le terrain.

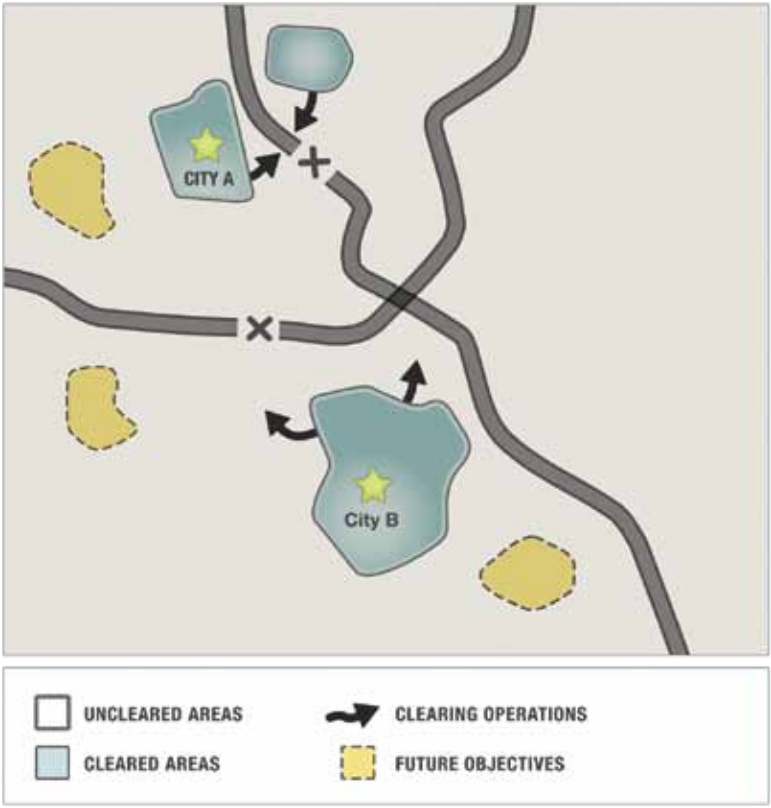


TRANSLATION:

(Air and Ground Patrols) PATROUILLES AÉRIENNES ET AU SOL
(Fixed Bases with QRFS) BASES FIXES AVEC FORCES DE REACTION RAPIDE (QRFS)
(Outposts and Mobile Operating Bases) AVANT-POSTES ET BASES POUR LES OPÉRATIONS MOBILES

X: Brigade **II: Bataillon**

2. Tache d'huile: Priorité au contrôle de points-clés choisis et expansion progressive vers d'autres zones.



TRANSLATION:

(Uncleared) ZONES NON DÉGAGÉES
(Clearing) OPÉRATIONS DE DÉGAGEMENT
(Cleared) ZONES DÉGAGÉES
(Future Objectives) OBJECTIFS FUTURS

X: Brigade

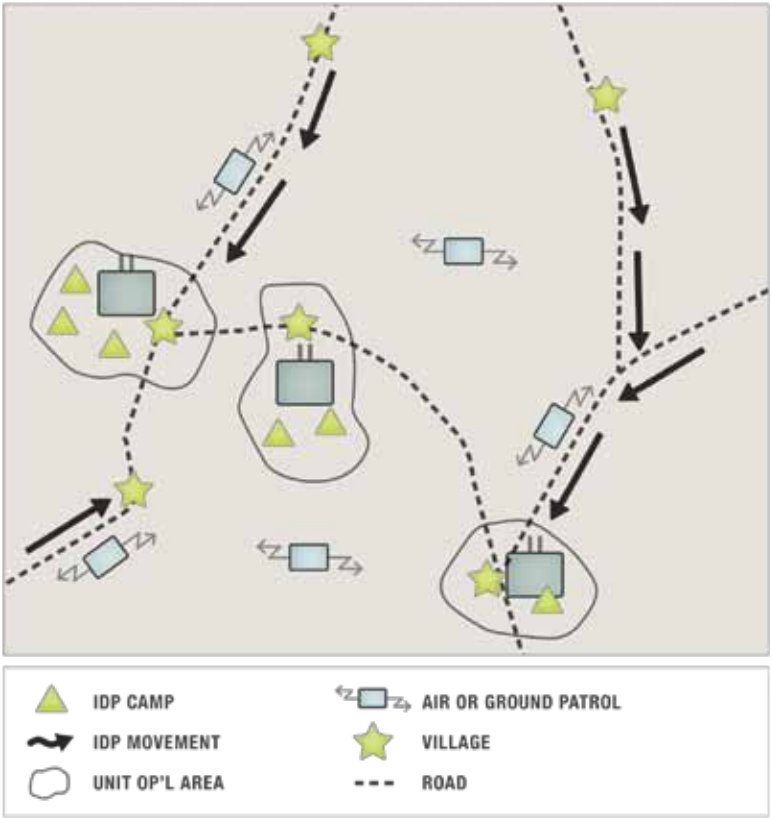
3. Séparation: créer une zone tampon entre victimes et auteurs de massacres.

TRANSLATION:

RÉGION A (MAJORITÉ D'AUTEURS DE MASSACRES)
RÉGION B (MAJORITÉ DE VICTIMES DE MASSACRES)
RÉGION C (ESSENTIELLEMENT NEUTRE)
ZONE DÉMILITARISÉE (DMZ)
(Guard Post) POSTE DE GARDE
(Patrol) PATROUILLE
(Coor. Center) CENTRE DE COORDINATION
(Main Base) BASE PRINCIPALE
(Cross. Lane) VOIE DE TRAVERSE
(DMZ) FRONTIÈRE DE LA ZONE DÉMILITARISÉE

X: Brigade **II: Bataillon**

4. Zone sécurisée: Camps de personnes déplacées à l'intérieur des frontières et autres zones à forte densité de populations vulnérables.

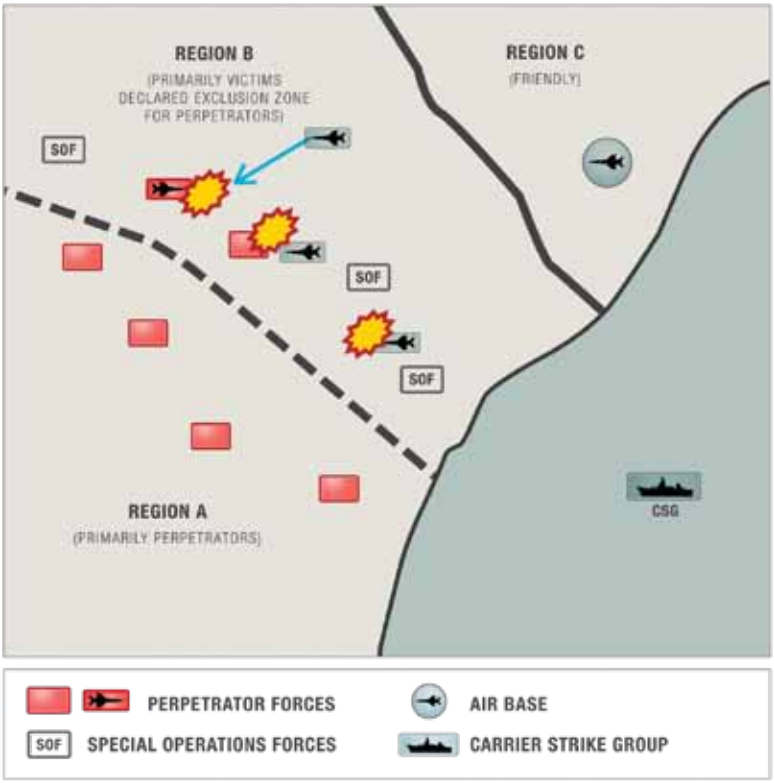


TRANSLATION:

(IDP CAMP) CAMP DES PDI
(IDP Movement) MOUVEMENT DES PDI
(Unit OP'L Area) ZONE DE L'UNITÉ OPÉRATIONNELLE
(Air or Ground Patrol) PATROUILLE AÉRIENNE OU AU SOL
VILLAGE
(Road) ROUTE

II: Bataillon

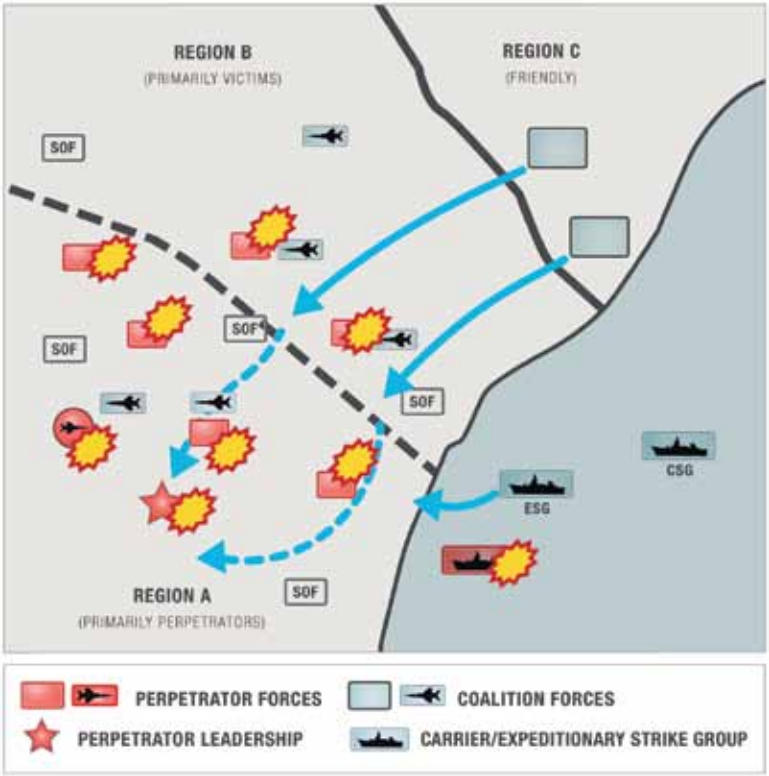
5. Endiguement : Frapper ou isoler les auteurs au moyen de blocus et de zones d'interdiction de survol.



TRANSLATION:

RÉGION A (PRINCIPALEMENT DES AUTEURS DE MASSACRES)
RÉGION B (PRINCIPALEMENT VICTIMES, ZONE D'EXCLUSION DÉCLARÉE POUR LES AUTEURS DE MASSACRES)
RÉGION C (AMIS)
SOF = FOP
(Perpetrator Forces) FORCES DES RESPONSABLES DE MASSACRES
FOP = FORCES D'OPÉRATIONS SPÉCIALES
(AIR BASE) BASE AÉRIENNE
(Carrier Strike Group) GROUPE DE FRAPPE/PORTE-AVION

6. Vaincre les responsables de massacres: attaquer les dirigeants et les forces des auteurs d'atrocités pour les empêcher de commettre des massacres supplémentaires.



TRANSLATION:

RÉGION A (SURTOUT DES AUTEURS DE MASSACRE)

RÉGION B (ESSENTIELLEMENT DES VICTIMES)

RÉGION C (AMIS)

SOF = FOS

ESG = GROUPE DE FRAPPES/PORTE-AVION

Notes

[1] Cité dans Siobhán Wills, *Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers* (Oxford: Oxford University Press, 2009), 8, 10.

[2] Trevor Findlay, *The Use of Force in UN Peace Operations* (Oxford: Oxford University Press for SIPRI, 2002), 68.

[3] Victoria Holt et Glyn Taylor avec Max Kelly, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations* (New York: UN DPKO/OCHA novembre 2009), 5.

[4] Il n'existe évidemment pas de chiffre fiable sur le nombre de morts dans les guerres en Afrique mais il est douteux que le chiffre largement répandu selon lequel les victimes de guerre sont à 90 % composées de civils soit une généralisation exacte. Voir Adam Roberts, 'Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians?' *Survival* 52, no. 3 (2010), 115–136.

[5] Une ventilation de ce total est publié à l'adresse <www.pcr.uu.se/gpdatabase/search.php>.

[6] *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (Document de l'ONU A/55/305-S/2000/809, 2000), paragraphe 50. On se réfère couramment à ce rapport sous le nom de rapport Brahimi, du nom de son président, ex-ministre algérien des affaires étrangères Lakhdar Brahimi. Ce rapport a été publié en août 2000 en réponse à la demande du Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan qui voulait que le panel examine avec soin « les activités de paix et de sécurité » de l'ONU et « présente un ensemble clair, précis et pratique de recommandations pour aider l'ONU à améliorer de telles activités dans l'avenir ». Il est considéré par beaucoup comme l'un des documents les plus importants sur les opérations de la paix de l'ONU publiés depuis la guerre froide.

[7] Holt et al., 3–4.

[8] Document des Nations Unies S/2007/307/Rev. 1, 5 juin 2007, paragraphe 40.

[9] Groupe de travail de prévention du génocide (GTPG), *Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policymakers* (Washington, DC: U.S. Institute for Peace, 2008). Le groupe de travail a été formé de membres des deux partis et créé à l'initiative du Musée mémorial de l'holocauste des États-Unis, l'American Academy of Diplomacy et l'Institut américain de la Paix. Il a également été coprésidé par Madeleine Albright et William Cohen et a été chargé de répertorier des « mesures pratiques visant à améliorer l'aptitude capacité du gouvernement américain à prévenir et réagir au génocide et aux massacres ».

[10] Dans la section sur la coopération destinée à faire face aux grands problèmes mondiaux, le gouvernement américain a réitéré qu'il soutenait le principe de l'« obligation de protection » et a déclaré : « Les États-Unis s'engagent à œuvrer de concert avec leurs alliés et à renforcer leurs propres capacités intérieures pour que les États-Unis et la communauté internationale soient activement engagés dans un effort stratégique de prévention des massacres et du génocide. Dans l'éventualité d'un échec de la prévention, les États-Unis œuvreront multilatéralement et bilatéralement à mobiliser les instances diplomatiques, humanitaires, financières, et dans certains cas, militaires pour prévenir les génocides et les massacres et intervenir face à ces derniers. » *United States National Security Strategy* (Washington, DC: la Maison Blanche, mai 2010), 48.

[11] *General Guidelines for Peace-Keeping Operations* (DPKO: UN/210/TC/GG95, octobre 1995), paragraphes 29, 38. Les tâches liées à la protection des civils étaient aussi absentes dans le manuel de 1996 *United Nations Peacekeeping Training Manual* (DPKO: non daté [1996]).

[12] Cette section s'appuie sur : Alex J. Bellamy et Paul D. Williams, "Protecting Civilians in Uncivil Wars" dans Sara Davies et Luke Glanville (édition), *Protecting the Displaced* (Leiden: Brill, 2010), 131–137.

[13] Louise Doswald-Beck, "The Civilian in the Crossfire," *Journal of Peace Research* 24, no. 3 (1987), 253.

[14] Des exemples récents comprennent Deborah Mancini-Griffoli et Andre Picot, *Humanitarian Negotiation: A Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflict* (Genève: Centre for Humanitarian Dialogue, 2004); Hugo Slim et Andrew Bonwick, *Protection: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies* (Londres: ALNAP/Overseas Development Institute, 2005); Liam Mahoney, *Proactive Presence: Field Strategies for Civilian Protection* (Genève: Centre for Humanitarian Dialogue, 2006).

[15] Pour consulter une liste de documents produits par le Conseil de sécurité de l'ONU et le Secrétaire général sur la protection des civils, se référer à Holt et al., *Protecting Civilians*, 81–84.

[16] OCHA, *Aide-Memoire for the Consideration of Issues Pertaining to the Protection of Civilians* (New York: OCHA Policy Development and Studies Branch, 2004). Au début 2009, OCHA a proposé une version révisée qui a été bien accueillie par le Conseil de sécurité (voir document de l'ONU S/PV.6066, 14 janvier 2009) et a été publié en mai 2009.

[17] *Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict* (Document de l'ONU S/2007/643, 28 octobre 2007). Pour voir la reaction du Conseil, document de l'ONU S/PV.5781, 20 novembre 2007.

[18] *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, x.

[19] *Peace Support Operations: A Working Draft Manual for African Military Practitioners* (DWM 1-2000 février 2000), paragraphes 0245, 0346 et 0511. À : <www.iss.co.za/Pubs/Other/PeaceSupportManualMM/Contents.html>. Les tâches d'imposition de la paix comprenaient la protection de l'état de droit, la protection des opérations humanitaires et des droits de l'homme et la création de zones démilitarisées sécurisées. Voir dans le même ouvrage, chapitre 5, section III.

[20] African Union, *Roadmap for the Operationalization of the African Standby Force* (document de l'UA. EXP/AU-RECs/ASF/4(I), Addis Ababa, 22–23 mars 2005), A–1. La Force africaine en attente devrait être composée de 5 bataillons régionaux d'environ 4 000 soldats chacun. Elle est supposée mène des missions dans les six scénarios suivants :

1. Conseil militaire de la région/de l'UA auprès d'une mission politique
2. Mission d'observation régionale/de l'UA déployée conjointement avec une mission de l'ONU
3. Mission indépendante d'observation régionale/de l'UA

4. Force de maintien de la paix régionale/ de l'UA pour des missions de déploiement préventif et le chapitre VI (et renforcement de la paix)
5. Force de maintien de la paix de l'UA pour des missions de paix complexes et multidimensionnelles, notamment comprenant des éléments perturbateurs de petite envergure
6. Intervention de l'UA dans des situations de génocide où la communauté internationale n'agit pas rapidement.

La date butoir officielle pour que la Force soit opérationnelle est la mi-2010. Pour plus de details, voir Jackie Cilliers, *The African Standby Force: An Update on Progress* (Pretoria: ISS Paper 160, mars 2008); Jeffery E. Marshall, *Building an Effective African Standby Force to Promote African Stability, Conflict Resolution and Prosperity* (Londres: LSE Crisis States Discussion Papers no.16, avril 2009).

[21] African Union, *Peace Support Operations Harmonized Doctrine* (Document de l'UA 2006), 3–9, et chaptires 2–2, 2–3, 3–9, et 5–3. Exemplaire détenu par l'auteur.

[22] ECOWAS Draft Code of Conduct for the Armed Forces and Security Services of West Africa (avril 2006), <www.dcaf.ch/code_conduct-armed-forces-west-africa/WestAfrica_CoC.pdf>.

[23] *Rapport du Secrétaire général de l'ONU, Implementing the Responsibility to Protect* (Document de l'ONU A/63/677, 12 janvier 2009).

[24] Ban Ki-moon, "Annual Address to the General Assembly," Document de l'ONU SG/SM/11182, 25 septembre 2007.

[25] NATO, *Peace Support Operations* (Allied Joint Publication 3.4.1, July 2001), paragraphes 0629c et 0640–1.

[26] *Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping Operations* (DOMP Unité des meilleures pratiques : décembre 2003); *UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* (DOMP 2008).

[27] Holt et al., 57.

[28] *UK Government Strategy on the Protection of Civilians in Armed Conflict* (Londres: FCO-DFID-MOD, 2010), 11, À: <www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/about-us/our-publications/ukstrategy-protect-cvilians-arms-conflict>.

[29] Ceci est mon adaptation du « egg framework » du CICR développé à la fin des années 1990 pour dépeindre le lien entre les tendances d'abus et ce que l'organisation considérait comme les trois formes d'activités de protection (réactive, corrective et amélioration de l'environnement).

[30] *Draft DPKO/DFS Operational Concept on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations* (New York: UN, January 29, 2010), exemplaire détenu par l'auteur. *La stratégie de protection des civils de de la MINUS* (UNMIS Protection of Civilians Strategy-Security Concept) élaborée à la fin 2008 a aussi théorisé la protection en diverses couches, la protection de la violence imminente se trouvant au centre. Voir Holt et al., 190–192.

[31] *AU Draft Guidelines for the Protection of Civilians by Peace Support Missions* (mars 2010), exemplaire détenu par l'auteur. Actuellement en cours d'approbation par les chefs

d'état-major de la défense de l'UA.

[32] Ibrahim Gambari, *MINUAD 2010 Darfur Protection Strategy* (février 2010), 1.

[33] *Draft DPKO/DFS Operational Concept*, paragraphe 16.

[34] *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping* (DPKO: juillet 2009), 19.

[35] Taylor B. Seybolt, *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure* (Oxford: Oxford University Press, 2007), 23.

[36] Sarah Sewall et al., *Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook* (Harvard Kennedy School et PKSOI, 2010), 5. Voir aussi Victoria K. Holt et Tobias C. Berkman, *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations* (Washington, DC: Henry L. Stimson Center, 2006).

[37] *UN Peacekeeping Operations*, 35. Dans le système de l'ONU, les règles d'engagement sont élaborées par le Service de planification militaire et le Bureau des affaires juridiques, puis communiquées au commandant de la force pour dissémination et rédigées sur une carte où ces règles sont simplifiées et que les soldats portent sur eux.

[38] Ibid., 323; Holt et al., 138, 322. *L'Aide-mémoire* ("carte du soldat") était également clair, voir même ouvrage 323.

[39] *Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda* (Document de l'ONU S/1999/1257, 16 décembre 1999), 9. Voir aussi Roméo Dallaire, *Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda* (New York: Carroll et Graf, 2005), 72.

[40] Dallaire, 99.

[41] Wills, 85.

[42] Ces chiffres sur la violence unilatérale sont publiés à l'adresse suivante : <www.pcr.uu.se/gpdatabase/search.php>.

[43] Les milices sont des groupes armés contrôlés par des partis politiques tandis que les groupes de criminels sont des bandes de voyous armés non contrôlés par une quelconque formation politique.

[44] Voir Sewall et al., 31.

[45] Michael O'Hanlon et Peter W. Singer, "The Humanitarian Transformation: Expanding Global Intervention Capacity," *Survival* 46, no. 1 (2004), 97, note de fin de page n°7.

[46] Gambari, 1.

[47] Dallaire, 264.

[48] Holt et al., 159.

[49] Cité dans le même ouvrage 89.

[50] Katarina Månsson, "Use of Force and Civilian Protection: Peace Operations in the Congo," *International Peacekeeping* 12, no. 4 (2005), 507, 512.

[51] Human Rights Watch (HRW), "*You will be punished": Attacks on Civilians in Eastern Congo* (HRW: décembre 2009), 143–144, À: <www.hrw.org/node/87151>.

[52] Cité dans Wills, 65.

[53] *Draft DPKO/DFS Operational Concept*, paragraphe 7. Voir also Holt et al., 96.

[54] *Draft DPKO/DFS Operational Concept*, paragraphe 8.

[55] Holt et al., 142.

[56] Ibid., 356–357.

[57] Les conditions particulières de la contribution d'un pays à une opération de maintien de la paix de l'ONU sont souvent codifiées dans des protocoles d'accord signés entre le pays contributeurs de troupes en question et l'ONU.

[58] Câble codé, « L'évaluation militaire de la situation en date du 17 avril 1994 », Dallaire (MINUAR) à Baril (New York, ONU), 17 avril 1994, paragraphe 17.

[59] Une exception : Alison Giffen, *Addressing the Doctrinal Deficit: Developing Guidance to Prevent and Respond to Widespread or Systematic Attacks Against Civilians* (Washington, DC: Henry L. Stimson Center, 2010).

[60] Voir Holt et al., GTPG, Sarah Sewall et al., et *Mass Atrocity Response Operations*.

[61] *A New Partnership Agenda*, 20.

[62] David Keen, "War and Peace: what's the difference?" *International Peacekeeping* 7, no. 4 (2000), 1–22.

[63] Sewall et al., 7; *Draft DPKO/DFS Operational Concept*, 1.

[64] Il y a (1) *l'évaluation stratégique*, lorsque la planification de la mission démarre; (2) *la directive de planification* du Secrétaire général adjoint qui relie les objectifs stratégiques énoncés par le Secrétaire général à la planification opérationnelle ultérieure; (3) *le Rapport de mission d'évaluation technique* où les ébauches de plan peuvent être comparées directement aux réalités sur le terrain; (4) *le Rapport du Secrétaire général au Conseil* qui donne forme au mandat de la mission et à sa structure dans son document principal; (5) *la Conception militaire de l'opération* et *la Conception policière de l'opération* qui donnent forme à tous les volets militaire et policier, des ressources à la logistique et aux règles d'engagement; et (6) *les briefings aux pays contributeurs de troupes et aux pays contributeurs de policiers*, moyen de veiller à ce que les contingents déployés dans la mission sont capables, désireux et prêts à mettre le mandat de protection des civils en œuvre. Holt et al., 14, 106–112.

[65] HRW, 148.

[66] La violence unilatérale, comme son nom l'indique, implique l'usage de la violence par un coté tandis que l'autre coté souffre des conséquences de celle-ci. Il peut s'agir de soldats tirant sur des manifestants non armés, d'exécution sommaires de prisonniers ou de génocide.

[67] Holt et al., 197.

[68] HRW, 149.

[69] Ibid., 150–151.

[70] Holt et al., 122–129, 205–207.

[71] Voir le numéro spécial de la revue *International Peacekeeping* consacré aux liens entre les opérations de la paix et le crime organisé, volume 16, n°1 (2009).

[72] HRW, 142.

[73] Charles King, "The Micropolitics of Social Violence," *World Politics* 56, no. 3 (2004), 447.

[74] Câble codé, Dallaire à Baril, paragraphe 19.

[75] Jeremy M. Weinstein, *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), 20, 47–50, 207–208. Pour Weinstein, les dons économiques sont des « ressources que l'on peut mobiliser pour financer la création et l'entretien d'une organisation de rebelles ». Elles « forment et limitent la gamme de stratégie que les dirigeants peuvent employer lorsqu'ils organisent la violence … parce qu'elle influent sur les calculs de rentabilité des dirigeants. »

[76] HRW, 141.

[77] La commission Vérité et réconciliation de la Sierra Leone a répertorié 17 catégories de violations : enlèvements, amputation, détention arbitraire, aggressions/passage à tabac, destruction de biens, administration de stupéfiants, extorsion, cannibalisme forcé, abus forcé, travail sous la contrainte, tueries, pillages, torture physique, viol, abus sexuel et esclavage sexuel. Annexe 1, "Statistical Appendix to the Report of the Truth and Reconciliation Commission of Sierra Leone" par Richard Conibere et al. 5 octobre 2004.

[78] Voir liste compilée par Jason Stearns à <http://congosiasa.blogspot.com/2010/06/list-of-armed-groups-in-kivus.html> (June 2010).

[79] MINUAD *Mission Directive on the Protection of Civilians in Darfur* (publié le 23 février 2009) Cité dans Holt et al., 182.

[80] Pour tout detail complémentaire : voir Abdel-Fatah Musah, "A Country under Siege" dans A-F. Musah and J.K. Fayemi (éditeurs), *Mercenaries: An African Security Dilemma* (Londres: Pluto Press, 2000), 76–116, and Herbert M. Howe, *Ambiguous Order* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2001), chapitre 5.

[81] Pour une discussion, voir P. W. Singer, "Peacekeepers Inc.," *Policy Review* 119 (juin-juillet 2003).

[82] Je suis reconnaissance à Alison Giffen de l'avoir signalé.

[83] *Draft DPKO/DFS Operational Concept*, paragraphe 18.

[84] Le meilleur débat sur la question : Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2000); Adam Roberts, "The So-called Right of Humanitarian Intervention," *Yearbook of International Humanitarian Law* 3 (été 2001), 3–51; et Seybolt.

[85] Simon Chesterman, "Hard Cases Make Bad Law," dans *Just Intervention*, Anthony Lang (ed.) (Washington, DC: Georgetown University Press, 2003), 54.

[86] Voir Thomas G. Weiss, *Humanitarian Intervention* (Oxford: Polity, 2007), 125; Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect* (Cambridge, Royaume-Uni: Polity, 2009).

[87] Sewall et al., 21.

[88] Seybolt. Cette liste n'est pas exhaustive. Les politiques actuelles de défense au Royaume-Uni nomment par exemple huit effets stratégiques susceptibles d'être employés par les puissances militaires pour assurer, prévenir, stabiliser, contenir, dissuader forcer, perturber, vaincre et détruire. Pour une définition de chaque effet, voir Gouvernement du Royaume-Uni, *Delivering Security in a Changing World: Supporting Essays* (Londres: TSO, Defence White Paper, Cm 6041-II, décembre 2003), 6.

[89] Lawrence Freedman, *Deterrence* (Cambridge: Polity, 2004), 5–6, 116.

[90] Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 1966).

[91] Holt et Berkman, 165.

[92] Seybolt, 218.

[93] Ibid., 272, 274. Vaincre les responsables a réussi 4 fois sur 5. L'Opération *Force délibérée* en Bosnia (1995), la défaite du régime génocidaire au Rwanda par le RPF (1994), Opération Forces alliées en Serbie/Kosovo (1999), et la Force internationale au Timor Oriental (1999). Le seul échec a été celui de la tentative par l'ONUSOM II de vaincre le général Aidid (1993). Sur les campagnes de sauvetage de victimes, Seybolt a déclaré que l'Opération *Provide Comfort* en Irak avait réussi; que les Forces de l'OTAN au Kosovo étaient une opération dans l'ensemble réussie, les missions en Bosnie de la FORPRONU, de la MINUAR, des RPF et l'Opération *Turquoise* essentiellement des échecs et l'Opération *Forces alliées* au Kosovo un échec.

[94] Voir Andrew Dorman, *Blair's Successful War: British Military Intervention in Sierra Leone* (Farnham: Ashgate, 2009).

[95] Holt et al., 261–262; Holt and Berkman, 165.

[96] HRW.

[97] Freedman, 4.

[98] Holt et al., 12, 211.

[99] Ibid., 29.

[100] Dame Pauline Neville-Jones, "Avant-propos" dans Ben de Jong, Wies Platje et Robert David Steele (eds.), *Peacekeeping Intelligence: Emerging Concepts for the Future* (Oakton, VA: OSS International Press, 2003), iv.

[101] Un bon exemple est le travail du Programme des futures opérations de la paix du Henry L. Stimson Center et son désir de susciter une réflexion sur les problèmes de protection des civils par ses principaux praticiens. Voir Victoria K. Holt et Joshua G. Smith, *Halting Widespread or Systematic Attacks on Civilians* (Washington, DC: Henry L. Stimson Center, 2008).

[102] Pour un débat utile, voir Paul F. Diehl et Daniel Druckman, *Evaluating Peace Operations* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2010).

[103] Holt et al., 218.

[104] Weinstein, 350.

[105] Voir Benajamin Valentino, *Final Solutions: Mass Killing and Genocide in the Twentieth Century* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004).

[106] Cité dans Wheeler, 294.

[107] Voir Howe.

[108] HRW, 128.

À propos de l'auteur

M. Paul D. Williams est professeur à l'école des affaires internationales Elliot, à l'Université George Washington, à Washington. Il est l'auteur de nombreuses publications sur les opérations contemporaines de maintien de la paix et les relations internationales de l'Afrique, notamment *Understanding Peacekeeping* (Polity, 2è édition, 2010), *War and Conflict in Africa* (Polity, en attente de publication) et il a participé à la rédaction de *The International Politics of Mass Atrocities: The Case of Darfour* (Routledge, 2010).

L'auteur souhaite remercier Alex Bellamy, Alison Giffen, Davin O'Regan et Joe Siegle pour leurs commentaires constructifs sur les ébauches de cet exposé.

CENTRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES DE L'AFRIQUE
Directeur: Ambassadeur William M. Bellamy (à la retraite)
National Defense University
300 Fifth Avenue, Building 21
Fort Lesley J. McNair
Washington, DC 20319-5066
Téléphone: + 1 202-685-7300
Site Internet: http://fr.africacenter.org

BUREAU RÉGIONAL DU CESA À DAKAR
Directrice régionale:
Elisabeth Feleke
Téléphone: 221 33 869 61 00
Courriel: FelekeE@ndu.edu

AFRICA CENTER REGIONAL OFFICE IN ADDIS ABABA
Directeur régional:
Brad Anderson
Téléphone: 251 11 517 4000
Courriel: AndersonBG@state.gov

PAPIERS DE RECHERCHE DU CENTRE DE L'AFRIQUE
Directeur de la rédaction: Joseph Siegle, Ph.D.
Téléphone: + 1 202 685-6808
Courriel: SiegleJ@ndu.edu

NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY

AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

CENTRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES DE L'AFRIQUE

NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY

NDU Press