

Défendre les mandats de maintien de la paix : le recours à la force

Depuis l'échec des missions de maintien de la paix des Nations Unies pour prévenir les tragédies en Bosnie et au Rwanda dans les années 1990, le Conseil de sécurité s'est montré de plus en plus disposé à autoriser les missions à recourir à la force en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Les casques bleus qui sont intervenus lors des crises survenues entre 2000 et 2005 en Sierra Leone, au Timor-Oriental, en République démocratique du Congo et en Haïti avaient été autorisés à recourir à la force pour se protéger eux-mêmes ainsi que la population civile, afin de mettre en œuvre les accords de paix et, quand la capacité et la légitimité de l'État détérioraient, pour protéger les gouvernements et étendre l'autorité de l'État.

Aujourd'hui, le recours à la force tactique par les missions de maintien de la paix pour exécuter leur mandat est largement accepté. Toutefois, comme le soulignent les événements survenus récemment en Côte d'Ivoire, au Darfour, et en République démocratique du Congo, le recours efficace à la force continue d'être contesté en raison d'un manque de consensus à l'égard de ses limites conceptuelles, de ses exigences opérationnelles et des risques stratégiques qui y sont liés.

Dans les récents mandats, l'accent porte de plus en plus sur la protection des civils, ce qui implique une obligation morale pour les casques bleus sur le terrain de faire tout en leur pouvoir pour prévenir et mettre un frein à la violence à l'encontre des non-combattants; quant aux pays membres des Nations Unies, ils doivent s'assurer que les missions ont les capacités et les ressources adéquates pour agir. En outre, les mandats pour protéger les civils augmentent les attentes de protection, même quand les forces de maintien de la paix sont tout à fait insuffisantes pour protéger la population. Bien trop souvent, comme l'illustrent les viols collectifs qui ont eu lieu en République démocratique du Congo, les missions n'ont pas suffisamment de ressources pour prévenir de telles atrocités au détriment des vies des civils et de la légitimité des Nations Unies.

Le recours à la force devrait être vu comme un outil pour réaliser les objectifs de la mission, pour démontrer la volonté de la communauté internationale devant ceux qui veulent gâcher les efforts de paix. Par conséquent, la possibilité de recourir à la force pour changer le cours de l'action sur le terrain et pour assurer la sécurité physique des civils ne devrait pas être surestimée, puisque la plupart des missions des Nations Unies n'ont pas les capacités nécessaires pour le faire. Le recours à la force par une mission de maintien de la paix requiert un consensus de la communauté internationale sur la façon d'optimiser le recours à la force tactique et dans quelles situations elle serait le plus appropriée. Les États membres doivent également reconnaître que le recours à la force provoque des contraintes opérationnelles sur le terrain et a des incidences stratégiques pour les missions elles-mêmes et les Nations Unies.

Limites conceptuelles

Établir ce qu'on peut raisonnablement attendre des soldats du maintien de la paix dans une situation d'après-conflit est un point de départ pour déterminer quand et comment recourir à la force pour réaliser les objectifs distincts de la mission. Les soldats du maintien de la paix peuvent protéger des processus politiques virtuels, étendre l'autorité du gouvernement et déjouer ceux qui veulent gâcher les efforts de paix sans devenir une véritable opération anti-insurrection. Le recours sélectif à la force dans ces situations n'est pas controversé. Cependant, les dilemmes surviennent dans des environnements politiques controversés, comme c'est le cas en Côte d'Ivoire, ou dans des conflits complexes, non résolus et qui perdurent, comme en République démocratique du Congo. Dans ces théâtres, le recours sélectif à la force et une position robuste ont donné lieu à de nombreux dilemmes politiques et opérationnels, sans compter les accusations d'engagement dans les combats ou de partialité dans un conflit.

Pour surmonter ces défis, un plus grand consensus politique s'impose afin de fournir des orientations claires aux responsables des missions sur le recours à la force. Les divisions au sein des membres du Conseil de sécurité, du TCC, et des commandants de la Force, bloquent l'adoption d'une stratégie commune. Pour demander aux soldats du maintien de la paix de faire davantage dans des situations de plus en plus exigeantes et dangereuses, un solide appui sur le plan politique et un engagement international soutenu sont nécessaires.

Exigences opérationnelles

En plus d'une augmentation du nombre des effectifs au sein des déploiements, l'utilisation plus efficace de la force requiert de meilleurs renseignements, une capacité de réponse rapide, et des outils habilitants pour le faire, comme des hélicoptères. Toutefois, la capacité des Nations Unies d'accroître la capacité des missions est réduite en raison de l'environnement économique actuel, conjuguée à une sur-sollicitation des troupes, aux coupures dans les budgets de défense des gouvernements et de leur contribution réduite aux Nations Unies.

Le manque d'engagement collectif à l'égard des efforts de maintien de la paix des Nations Unies constitue un autre obstacle à l'opérationnalisation des missions en vue d'une intervention musclée. Compte tenu de la participation d'un nombre limité de fournisseurs de contingents aux opérations actuelles, il est déraisonnable de s'attendre à ce que les mêmes pays supportent le fardeau des risques accrus lorsque la force est utilisée.

Risques stratégiques

Si le recours à la force doit être reconnu comme un signal collectif envoyé par la communauté internationale, les États membres doivent faire passer ce message en démontrant leur engagement universel à l'égard de la mission. L'absence de forces

occidentales dans bon nombre de déploiements militaires des Nations Unies mine et affaiblit le message d'appui universel nécessaire à la réussite des opérations de ce type.

En raison du contexte mouvant dans lequel on pourrait recourir à la force, les décisions prises au siège des Nations Unies et sur le terrain ont des répercussions stratégiques immédiates. Afin de réagir aux situations rapidement changeantes, les commandants des missions devraient avoir le pouvoir de prendre des décisions quant à savoir quand recourir à la force. Parallèlement, pour confirmer le contrôle légitime et stratégique du Conseil de sécurité sur les missions, les membres du Conseil devraient également participer étroitement à ces prises de décisions (mais pas au niveau tactique). Cependant, l'orientation stratégique fournie aux missions sur le terrain par le Secrétariat des Nations Unies devrait être renforcée.

Dans certaines circonstances, quand les risques stratégiques sont particulièrement élevés, les arrangements concernant le commandement et le contrôle en vue d'opérations musclées, pourraient exiger un contrôle et une orientation accrues de la part du Conseil de sécurité et du Secrétariat, tout en maintenant la souplesse et la décentralisation opérationnelle afin de permettre aux commandants des missions de réagir rapidement en cas de besoin. L'atteinte d'un équilibre entre le Secrétariat, le Conseil et le commandement des missions est difficile, et nécessite des négociations et de la souplesse.

Conclusion

Le maintien de la paix et ses principes relatifs à l'impartialité, le consentement et l'usage minimal de la force ont évolué pour devenir des règles d'engagement plus musclées. Cette évolution ne s'est pas produite sans heurts. Même si les principes de base qui régissent le maintien de la paix sont toujours d'actualité, il y a un manque de compréhension en ce qui concerne l'utilisation de la force et comment elle s'inscrit dans ces principes. Une vision commune sur le recours à la force est nécessaire pour prendre en compte les implications opérationnelles et stratégiques qui accompagnent des opérations plus musclées. Par ailleurs, le recours à la force doit être intégré à une stratégie politique viable afin d'être utilisé efficacement.

La décision du Conseil de sécurité autorise la mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire à recourir à la force pour protéger son personnel et les civils, et les intervenants politiques clés ont confiance en la capacité d'un robuste maintien de la paix pour assurer la stabilité dans des situations qui se détériorent. Cependant, l'impact des forces additionnelles et des règles d'engagement plus musclées demeure incertain pour régler l'impasse politique de l'après-élection. En effet, la situation en Côte d'Ivoire démontre que l'utilisation de la force a des limites mais qu'il est de plus en plus pertinent d'y recourir.