

Conférence

L'ONU de l'après-Guerre froide

J'ai donné dix conférences sur ce thème entre 2000 et 2010, pour des publics divers. Ce texte en est la transcription. Le constat et les propositions qui y sont faites datent donc de 2010. Des modifications devraient y être apportées aujourd'hui (2023) en raison de l'évolution du contexte mondial et des réformes de l'ONU depuis treize ans. Je crains – en le déplorant – que ces réformes n'invalident pas l'essentiel de mon propos. On trouvera à la fin du texte les points majeurs de cette évolution rédigés par Alexandra Novosseloff, spécialiste des questions onusiennes. Je précise que je ne partage pas son jugement sur la « Capstone Doctrine » de 2008 du Secrétaire général de l'ONU.

Introduction

Mon exposé s'appuiera sur mon expérience du commandement de la Force de protection des Nations-Unies en ex-Yougoslavie (Forpronu) mais aussi sur un colloque que j'ai organisé en 1995 alors que je collaborais à la Fondation pour les études de défense (FED), devenue Fondation pour la recherche stratégique (FRS). Ce colloque a tiré les enseignements de quatre engagements majeurs de l'ONU : le Cambodge (1979 - 1983), la Somalie (1992 - 1997), le Rwanda (1994), l'ex-Yougoslavie (1992 - 1995). Il a réuni les acteurs onusiens de ces conflits, civils et militaires. Ses actes ont été publiés dans un livre de la Documentation française, sous le titre : « Opérations des Nations-Unies », leçons de terrain. Pour l'ex-Yougoslavie, j'ai dirigé la publication d'un livre collectif « Dernière guerre balkanique ? » sur lequel je m'appuie également. J'ai enfin utilisé le rapport demandé à la FED par la Délégation aux Affaires stratégiques (DAS) du ministère de la Défense, que j'ai rédigé en 2000, avec le professeur Frank Debié, sur le *Conseil de sécurité de l'ONU* et le *Secrétariat de l'ONU*.

Mon exposé se limitera à la fonction opérationnelle de l'ONU et à ses engagements sur le terrain pour le maintien et le rétablissement de la paix. La mission de l'ONU dépasse de beaucoup ce domaine, en particulier pour le volet humanitaire (Haut commissariat pour les réfugiés – HCR) et culturel (UNESCO)

Mon plan :

- 1 – l'ONU sur le terrain
- 2 – l'ONU à New-York
- 3 – la coopération ONU-OTAN

Conclusion

Avant 1990 les deux Grands contrôlaient étroitement les affaires du monde. L'ONU fut souvent engagée pour apporter une solution à des crises plus ou moins graves, mais elle le fit pour des conflits interétatiques, après que des cessez-le-feu fussent signés et des accords de paix sur les rails. Elle y obtint souvent de bons résultats mais dans un contexte biaisé par rapport à l'ampleur de la mission que lui donne sa charte, en particulier par son chapitre VII concernant l'emploi de la force. Cette limitation ne pouvait que marquer ses principes, ses structures, ses méthodes et sa mentalité.

Après la guerre froide et l'euphorie de la victoire contre l'Irak (Koweït 1990), opération sous mandat de l'ONU, l'espérance prévalut d'un ordre mondial nouveau dans lequel l'ONU pourrait enfin accomplir tout le contenu de sa charte, dont l'imposition de la paix par la force, si nécessaire. Le Conseil de sécurité de l'ONU, libéré du carcan des vetos, allait être une autorité mondiale discrétionnaire, dont le Secrétaire général serait le bras armé.

Hélas ! On est entré dès le début des années 1990 dans le cycle des conflits intraétatiques – et non plus interétatiques – dans lesquels il n'y eut plus, pour l'ONU, de cessez-le-feu signés et d'accords de paix en perspective.

Avec la Somalie, le Rwanda, l'ex-Yougoslavie, on entre dans le pot au noir d'orages de plus en plus nombreux, de plus en plus dangereux, de plus en plus coûteux pour l'ONU. Pourtant, comme un grand navire difficile à manœuvrer, l'ONU poursuit sur son erre, inhibée par sa pratique de la guerre froide, celle du maintien de la paix et d'engagements répondant à trois strictes conditions :

- conditionner son engagement à l'accord formel de toutes les parties,
- garder une neutralité absolue par rapport aux belligérants,
- n'employer la force que dans le strict concept de la légitime défense.

Cette inhibition résultant de sa pratique pendant la guerre froide ne pouvait que conduire à des échecs majeurs, comme en Somalie, au Rwanda, en ex-Yougoslavie.

1 – L'ONU sur le terrain

Je rapporterai souvent mon expérience du commandement d'une force onusienne de 40 000 hommes en ex-Yougoslavie. Mais ce que je vais dire est largement généralisable aux autres forces, comme me l'ont confirmé d'autres commandants onusiens.

Les états majors militaires onusiens sont de véritables tours de Babel, pléthoriques, dans lesquels beaucoup d'officiers ne font rien – pas seulement parce qu'ils sont incompetents -, et peu travaillent beaucoup. Il est difficile de réformer le système parce que le nombre de ces officiers, par nationalité, est proportionnel au volume de la troupe de cette nationalité.

Les bataillons sont de valeur très inégale selon la nationalité. On peut les classer en trois catégories, par rapport aux missions qui leur sont données. Il y a :

- Ceux qui pourraient mais qui ne veulent pas, en particulier parce que leur gouvernement leur interdit telle ou telle mission, s'il la juge trop dangereuse. C'est souvent le cas des bataillons nordiques.
- Ceux qui ne peuvent ni ne veulent, par incompetence opérationnelle, manque d'équipements, manque de motivation. Ce sont le plus souvent les bataillons « exotiques », qui viennent de loin et ne savent pas pourquoi ils sont là.

- Ceux qui peuvent et qui veulent. Ceux-là se comptaient en ex-Yougoslavie sur les doigts d'une main, sur un total de quarante. Je ne dirai pas leurs nationalités

Au total, le plus souvent, une force militaire de l'ONU n'est pas digne de ce nom, qu'il s'agisse de la qualité du commandement aux différents niveaux ou de la valeur opérationnelle de la troupe.

On sait cela à New-York mais on prétend ne pouvoir y rien changer parce qu'il serait impossible de refuser la participation proposée par un Etat, pour une mission donnée. Impératif politique et diplomatique !

De tels errements pouvaient être acceptables dans des engagements de l'ONU de première génération, pendant la guerre froide, alors que les actions de force étaient exceptionnelles. Ils sont inacceptables lorsque l'emploi de la force est de plus en plus nécessaire pour imposer la paix et non plus seulement la maintenir.

Quels enseignements tirer de ce constat ?

- Pour les officiers d'état-major, ne plus accepter les incapables ou les amateurs. Instituer un « test d'aptitude » décerné par une « école d'état-major de l'ONU ».

- Pour la troupe, ne plus accepter les bataillons « va-nu-pieds » comme, par exemple, le bataillon népalais « jeté » en ex-Yougoslavie sans véhicules. Livrer sur le terrain des bataillons « prêts à servir », qu'on aura équipés et entraînés ailleurs que chez eux, si nécessaire.

- Ne plus accepter l'ingérence des gouvernements fournisseurs de bataillons dans la conduite des opérations. Si on peut comprendre qu'aucun gouvernement ne puisse se désintéresser des risques courus par les soldats qu'il a confiés à l'ONU, aucun gouvernement ne devrait pouvoir s'opposer à des missions « normales » données par des commandants onusiens responsables.

Ce que l'on croit être, à New-York, un impératif politique à l'égard des pays contributeurs n'est en réalité que de la pusillanimité et de la démission qui ne peut qu'entraîner perte de crédibilité de l'institution et inefficacité opérationnelle sur le terrain.

Un mot de la structure de l'état-major d'une mission de l'ONU sur le terrain. A sa tête, un Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU (RSSG), le plus souvent un civil ; quatre subordonnés placés sur un même plan, les trois premiers étant des hauts fonctionnaires onusiens :

- le chef des « affaires civiles »
- le chef de l'administration et de la logistique
- le chef du volet humanitaire (HCR)
- le chef militaire

Cette structure pouvait convenir dans les opérations de première génération de l'ONU pendant la guerre froide. Elle est inefficace et dangereuse dans celles d'aujourd'hui nécessitant l'emploi de la force, pour lesquelles la négociation, la communication, la logistique doivent être de la responsabilité du chef militaire.

En ex-Yougoslavie, commandant de la force, j'avais demandé d'être en même temps l'adjoint du Représentant spécial avec autorité sur les responsables des autres domaines. Ce me fut refusé, les fonctionnaires onusiens au long cours ne voulant pas être soumis à un chef militaire « de passage ».

Les conséquences de cette structure inadaptée sont graves, sur le terrain.

- Dans le domaine de la négociation, l'obsession du Représentant spécial et du chef des « affaires civiles » est d'obtenir à tout prix des cessez-le-feu débouchant sur des plans de paix alors que la guerre fait rage. Résultat : les belligérants n'ont qu'un objectif, conquérir par la force le bout de territoire que le dernier projet du plan de paix leur refuse ou garder par la force le bout de terrain que ce même plan prétend leur enlever. Diplomatie onusienne belligère. Ce qui est un comble ! Dans ces conflits internes, il y a le temps de la guerre puis celui de la négociation. L'ONU doit s'attacher, certes, à rendre la guerre moins sauvage, en particulier pour les populations. Elle doit aussi savoir attendre que le temps soit venu pour la négociation.

- Dans le domaine de la communication, vers les médias comme vers les belligérants et les populations, l'ONU n'a pas de politique de communication ! En tient lieu une énorme langue de bois marquée par l'obsession de la neutralité, le refus de dire la vérité contre le mensonge permanent des belligérants. En ex-Yougoslavie, j'ai voulu donner une voix à la Forpronu, une radio locale dédiée aux belligérants et aux populations, par laquelle je dirais les responsabilités des uns et des autres, opposant l'empathie à la haine. J'ai échoué. Trop dangereux, pour la doxa onusienne, de laisser une telle initiative au militaire.

- Dans le domaine de la logistique, c'est un fonctionnaire onusien qui assume, comme je l'ai dit, le soutien de la force, sans aucune subordination au chef de celle-ci, contrairement à toute logique, dans toutes les armées du monde. Cette situation conduit à des tensions permanentes et à des aberrations qui pourraient être drôles en d'autres circonstances. Ainsi, en ex-Yougoslavie, un marché de sacs à terre a été passé par le responsable logistique. Problème : ces sacs à terre étaient biodégradables, d'où l'affaissement à la première pluie des blockhaus construits avec ces sacs. Autre anecdote : pour répondre à la demande urgente de Body-bags après la découverte d'un charnier, le même chef logistique prétendait lancer un appel d'offres en bonne et due forme, conformément à la réglementation en vigueur.

Pour résumer le fonctionnement d'une mission onusienne sur le terrain, je dirai que la difficulté majeure résulte de la confrontation de deux cultures très différentes :

- celle de chefs militaires issus, pour un mandat limité, de leur armée nationale et qui ont été formés à prendre des décisions claires et rapides dans des situations le plus souvent floues, avec le risque d'erreur correspondant.

- celle de fonctionnaires onusiens qui font carrière dans l'institution, qui ont « le temps pour eux », y compris celui d'attendre longtemps avant de décider, et qui donnent trop souvent des directives assez floues pour « retomber sur leurs pattes » si les choses tournent mal.

On n'effacera pas facilement cette dichotomie. Pour en limiter les conséquences, le chef militaire doit faire effort pour mieux comprendre l'onusien de métier, ce que je n'ai sans doute pas toujours assez fait ! Mais cet effort ne doit pas être à sens unique et l'onusien devrait, de son côté, avoir une compréhension plus grande de la culture militaire et de ses principes.

2 – L'ONU à New-York

Au niveau du Conseil de sécurité de l'ONU et plus particulièrement de ses cinq membres permanents, il est trop fréquent, dans la gestion des crises majeures, de voter des résolutions d'une vigueur extrême sans se donner les moyens de les mettre en œuvre. Ainsi en ex-Yougoslavie, la création de six « Zones de Sécurité » au profit de la population bosniaque musulmane impliquait la mise en place de 35 000 casques bleus supplémentaires, dont 7 000 immédiatement. En fait, ce premier contingent n'a été déployé qu'après un an.

On ne pouvait faire mieux pour saboter le concept même de zone de sécurité, préparant des suites tragiques comme la prise par les Serbes de l'enclave de Srebrenica et l'assassinat de 8 000 bosniaques. Trop souvent, ces résolutions votées dans l'urgence sont des effets d'annonce pour faire retomber la pression exercée sur les opinions publiques et les médias internationaux, dont CNN aux Etats-Unis. Cette pratique des résolutions sans suite conduit à déplacer le problème dans le temps, en reportant sur les acteurs onusiens de terrain la responsabilité d'échecs programmés faute d'avoir donné les moyens correspondants aux missions.

Plus grave : le Conseil de sécurité manifeste peu d'enthousiasme pour donner au Secrétaire général une force de réaction rapide, limitée mais hautement opérationnelle, qui lui permettrait, au mieux de devancer l'événement, au moins d'en limiter les conséquences. Les Etats-Unis, en particulier, se sont toujours opposés à la mise sur pied d'une telle force, qui pourrait limiter leur liberté d'action dans le monde, ou leur liberté d'inaction.

Au niveau du Secrétaire général, cette nécessité d'une force de réaction rapide de l'ONU fut un temps reconnue. Cette force eut été déterminante à Kigali en avril 1994, à Sarajevo en mai 1995, à Srebrenica encore en juillet 1995, dans le haut-Zaire en juin 1997. Liste non limitative. Les propositions n'ont pas manqué pour la constitution de cette force, celles du Canada, des Pays-Bas, de la France.

Mais le Secrétaire général – Boutros Ghali – a beaucoup évolué à partir de janvier 1995, avec son « Supplément à l'Agenda pour la Paix ». Il est revenu à la nécessité, selon lui, d'obtenir le consensus de toutes les parties belligérantes pour l'engagement d'une force, ce qui condamnerait la raison d'être d'une force de réaction rapide. Comment Mladic aurait-il pu accepter l'engagement de cette force -au début de sa conquête de Srebrenica ?

Le Secrétaire général a aussi avancé l'incapacité – selon lui – de l'administration onusienne à mettre sur pied, entraîner, commander une telle force. Il a enfin avancé l'incompatibilité supposée d'une action locale de coercition sur un théâtre où l'ONU est engagée pour le maintien de la paix. Réfutation éclatante : c'est exactement ce qui fut fait à Sarajevo avec l'engagement contre les Serbes de la brigade franco-britannique sous mandat de l'ONU.

La vérité est que le Secrétaire général (les Secrétaires généraux ?) est (sont), par atavisme, par culture, réfractaires, à l'usage de la force, si nécessaire, dans l'exécution d'une mission de rétablissement de la paix. Cette difficulté s'explique sans doute par la crainte obsessionnelle d'être débordé, politiquement, diplomatiquement, par des initiatives supposées intempestives de chefs militaires conduisant ces opérations.

Pour conforter cette hypothèse, je rappelle que le département de l'ONU chargé, à New-York, des opérations onusiennes sur le terrain s'appelle le *Département des opérations de maintien de la paix* (DOMP), intitulé qui semble exclure les opérations d'*imposition* de la paix. Plus grave que cette restriction sémantique, le responsable de ce DOMP est depuis toujours un civil, diplomate le plus souvent. Ainsi, un diplomate est le commandant en chef

d'une armée de casques bleus qui a pu dépasser 100 000 hommes. On comprendra que les généraux commandants de force puissent avoir des difficultés – comme ce fut souvent mon cas en ex-Yougoslavie – à faire prévaloir à New-York les suggestions et les exigences de l'action militaire. J'ai dit et écrit, à New-York, qu'un général d'armée serait tout à fait à sa place comme chef du *département des opérations de maintien et d'imposition de la paix* (DOMIP).

Pas de réponse ! Des progrès ont été faits dans le sens d'une petite « militarisation » du DOMIP. Ainsi, par la persévérance d'un officier belge, un *centre de situation* a été créé en 1995. C'était la moindre des choses ! 1 200 visiteurs y ont été accueillis dans l'année de sa création, dont Bill Clinton, président des Etats-Unis...mais pas Boutros Ghali, Secrétaire général !

Beaucoup de chemin reste à faire pour l'ONU, à commencer par le changement des mentalités. Faire comprendre que si la prévention des crises et la diplomatie préventive sont, certes, toujours préférables, la charte de l'ONU – dans son chapitre VII – lui impose d'utiliser la force lorsque, dans des situations de crise, l'intolérable est atteint, en particulier pour les populations.

Or, après des échecs retentissants, c'est le contraire qui se produit : mise en sommeil des études sur la mise sur pied d'une force de réaction rapide (FRR) onusienne, acceptation tacite de la délégation des opérations de coercition aux « gendarmes » qui voudront bien s'en charger, dont l'OTAN

3 – L'ONU et l'OTAN

Depuis la fin de la Guerre froide, plusieurs opérations ont été conduites sous la bannière de l'ONU sans que celle-ci y soit directement engagée. Ainsi, des coalitions puissantes ont été constituées, dont les Etats-Unis étaient, et de loin, l'acteur principal : en Corée (1950 – 1953), en Irak (1993), en Afghanistan (2002-2022). Je ne les évoquerai pas parce que l'ONU n'y fut qu'une caution. Elle n'était sur le terrain que « pour mémoire ».

En revanche la collaboration de l'ONU et de l'OTAN dans la guerre en ex-Yougoslavie (1992 – 1995) fut très concrète. J'en fus un des acteurs. Je vais la résumer brièvement.

L'appel à l'ONU dans cette guerre civile a été fait fin 1991 en raison de l'abdication de l'Europe qui aurait pu mettre un terme à ce conflit avant la prise de la ville de Vukovar en novembre 1991. Elle en avait les moyens. Elle n'en eut pas la volonté politique, comme je le montre dans une autre conférence.

La coopération concrète entre l'ONU ou, plus précisément, la FORPRONU (Force de protection des Nations-Unies) a commencé au début de l'année 1992 par :

- l'interdiction de vol (No flying Zone) de l'aviation de combat serbe au dessus du territoire de la Bosnie-Herzégovine,
- l'organisation de l'appui aérien rapproché (CAS) par les avions de l'OTAN au profit des contingents de l'ONU en Bosnie-Herzégovine, avec la mise sur place de postes de guidage avancé (PGA) dans les bataillons de l'ONU.
- le contrôle de l'embargo sur les armes assuré en mer adriatique par des bâtiments de guerre sous bannière OTAN.

En revanche – oukase américain en raison de sa doctrine du Zéro mort – aucun soldat de l'OTAN n'a été engagé en Bosnie-Herzégovine avant le cessez-le-feu de fin 1995.

L'OTAN a planifié dans le menu détail l'engagement d'un corps d'intervention en Bosnie-Herzégovine de 60 000 hommes avec la condition exorbitante qu'un cessez-le-feu général et un accord de paix soient signés par les parties en conflit. Ce corps d'intervention fut effectivement mis en place fin 1995, après la signature des accords de Dayton, imposés par les Etats-Unis et validant la partition *de facto* de la Bosnie-Herzégovine entre Serbes, Croates, et Bosniaques musulmans.

Cette position ambiguë des Etats-Unis, via l'OTAN, n'efface pas l'énorme responsabilité de l'Europe qui aurait pu tuer dans l'œuf la guerre yougoslave et faire un saut extraordinaire vers son indépendance stratégique... si elle avait eu des visionnaires à la tête de ses Etats les plus importants.

Au moins peut-on tirer de ce malheureux cas yougoslave, l'enseignement qu'une Alliance, l'OTAN, dominée par les Etats-Unis, ne sert le plus souvent que les intérêts de ceux-ci, qui ne sont pas toujours ceux des Européens.

La pièce jouée en Bosnie-Herzégovine par l'ONU et l'OTAN est une tragédie pour laquelle un metteur en scène distraait aurait inversé l'ordre d'entrée des acteurs. Si elle en avait eu la volonté politique, l'Europe aurait pu arrêter cette guerre civile dès 1993, par un engagement militaire dont elle avait les moyens. Elle aurait alors « passé la main » à l'ONU pour avancer sur le chemin de la paix autrement que par les calamiteux accords de Dayton imposés par les Américains.

Au lieu de cela, l'ONU est entrée à reculons dans une guerre qu'elle n'avait ni le mandat ni les moyens d'arrêter. Les Américains – ouvriers de la 24^{ème} heure – ont imposé – via l'OTAN – l'arrêt des combats à des adversaires épuisés par trois ans de guerre. Ils ont imposé une fausse paix par des accords qui pourraient conduire à une nouvelle guerre, dans 10, 20 ou 30 ans.

Un gâchis pour lequel l'Europe porte aussi une lourde responsabilité par son aveuglement.

CONCLUSION

Pour me résumer et conclure, l'ONU ne veut pas faire la guerre. Elle considère que sa vocation est de la prévenir si possible et de consolider la paix là où la guerre a cessé. Vocation louable. Le problème est qu'il est souvent nécessaire d'employer la force pour faire cesser les guerres des autres lorsque ses effets deviennent inadmissibles pour les populations. C'est l'objet du chapitre VII de la charte de l'ONU. Celle-ci peut aussi déléguer l'emploi de la force à qui veut bien l'assumer. Le chapitre VIII de cette même charte le prévoit. Autre problème : le « prestataire de service » volontaire confond souvent l'intérêt général avec son intérêt particulier et conduit « sa guerre », qui n'est pas forcément la plus adaptée. Ce fut le cas des Etats-Unis en Irak et en ex-Yougoslavie.

C'est pourquoi l'ONU devrait absolument se donner la force de son droit, par la mise sur pied, pour commencer, d'une petite force de réaction rapide hautement opérationnelle, en mesure d'éteindre les feux à leur commencement. Cette idée pour laquelle un consensus était proche en 1994, n'est pas au goût des Etats-Unis qui ne souhaitent pas qu'un acteur – serait-il

international – puisse réduire leur liberté d’action. Ainsi, madame Albright, secrétaire d’Etat aux affaires étrangères des Etats-Unis, avait dit du Secrétaire Général de l’ONU qu’elle voulait bien un secrétaire mais pas un général.

Si le Secrétaire général se confinait dans le rôle de médiateur, de super-ambassadeur – comme Kofi Annan en eut la tentation – alors l’ONU mourrait par marginalisation. Comme un Etat, une organisation à vocation opérationnelle doit se donner la force de son droit pour ne pas devenir « une ONU au rabais » dont s’accommodent les Etats-Unis.

Si j’ai beaucoup critiqué l’ONU dans l’exécution de ses missions, c’est que je ne veux pas que meure l’ONU. J’ai la conviction profonde qu’elle est la meilleure garantie pour que, dans le monde, la force du plus fort ou du plus fou ne soit pas la meilleure.

Je crois que la paix du monde est possible si – par l’ONU – le monde sait se donner les moyens de prévenir la guerre mais aussi d’imposer la paix si nécessaire.

Merci pour votre attention

Je serai heureux de répondre à vos questions.

Evolution du maintien de la paix depuis le début des années 2000

Le maintien de la paix d’aujourd’hui n’a plus rien à voir avec celui des années 90. L’ONU a appris de ses échecs en ex-Yougoslavie, au Rwanda et ailleurs. D’ailleurs, en réalité, elle a souvent été un bouc-émissaire des échecs politiques de ses États membres qui ont trop souvent déployé une opération de maintien de la paix faute de stratégie ou d’alternative politique.

Les grands principes des opérations de maintien de la paix sont restés les mêmes, mais leur contenu a évolué : la neutralité s’est transformée en impartialité, le consentement est celui de l’État-hôte et des principales parties au conflit, et l’usage de la force uniquement en cas de légitime défense a été étendu, depuis 1978 et la FINUL, à la défense du mandat, ce qui constitue une légitime défense très élargie. Ces principes sont notamment rappelés par la doctrine du maintien de la paix rédigée (la « Capstone Doctrine ») en 2008 par le Secrétariat des Nations Unies.

La valeur des Casques bleus provient avant tout du fait qu’ils représentent une volonté collective, celle conférée par le Conseil de sécurité, pour résoudre une crise ou un conflit avec une feuille de route donnée dans le mandat voté par la résolution du Conseil de sécurité. Malheureusement, les interprétations de ces mandats, souvent ambigus, ne permettent pas l’unité d’action, notamment au sein des contributeurs de troupes. De plus, la division croissante du Conseil de sécurité a amoindri ses leviers auprès des autorités des pays recevant une opération qu’ils ont pu ainsi souvent instrumentaliser à leur guise, sans grandes conséquences.

Mais au-delà de cela, une opération de maintien de la paix répond aux mêmes contraintes opérationnelles que toute autre opération multinationale, qu’elle soit menée dans une coalition, au sein d’une alliance militaire ou d’une organisation régionale : qualité inégale des contingents, manque d’opérabilité, manque d’équipements appropriés donnés par les États contributeurs, contraintes d’emploi imposées par ces États qui ne veulent pas payer le prix du sang pour des opérations qui ne rentrent pas dans leurs intérêts stratégiques, et un

Mis en forme : Retrait : Première
ligne : 0 cm

budget contraint. L'ONU est le deuxième déployeur de troupes au monde (encore en 2023 malgré la fermeture d'un certain nombre d'opérations de maintien de la paix depuis 2017) et ses opérations sont payées par des contributions venant de budgets civils et non militaires. Le Conseil de sécurité est le seul organe politique à prendre des décisions à caractère militaire sans aucun organe de conseil militaire à ses côtés (le Comité d'état-major créé par la Charte des Nations Unies n'est pas utilisé par lui). Le soutien logistique d'une opération relève d'une chaîne de commandement civil qui n'entrave jamais la pleine marge de manœuvre militaire demandée par le Commandant de la Force ; seuls les contingents occidentaux contestent cette réalité sans pouvoir la changer, et les réformes d'Antonio Guterres de 2019, ont encore davantage éloigné la logistique de l'opérationnel en les mettant au même niveau (et non plus en subordonnant le premier au second).

Mais l'ONU, contrairement à certains de ses États, ne croit pas qu'il soit possible imposer la paix de l'extérieur et, surtout, militairement. Le maintien de la paix ne cherche pas à décider par la force, mais à créer, par la force, les conditions d'une décision qui reste politique. Ceci est la raison pour laquelle le Représentant spécial du Secrétaire général, chef de la mission de paix, privilégiera toujours la diplomatie à la force. Il sait d'ailleurs qu'il n'aura jamais les moyens de soutenir l'emploi de la force armée sur le long terme. Pour cela, le Conseil de sécurité a souvent préféré autoriser le déploiement de forces parallèles plus compactes et mieux armées à côté des opérations de maintien de la paix.

La structure d'une opération de maintien de la paix (qui reflète celle de toutes les opérations militaires menées par des démocraties : le politique décide, le militaire exécute) n'est pas la cause des échecs ou des lourdeurs d'une opération de maintien de la paix, même si son efficacité pourrait être améliorée par une meilleure coordination entre ses différentes composantes (civile, police, militaire, humanitaire). Les documents opérationnels des opérations ne sont toujours pas transmis aux États membres du Conseil de sécurité, mais ils sont rédigés de la manière la plus professionnelle qui soit. Le Bureau des Affaires militaires du Département des opérations de paix compte depuis 2008-2010 plus d'une centaine de personnes. Il a rédigé (avec l'ensemble des États contributeurs) et aidé à diffuser des guides opérationnels pour que les contingents se préparent au mieux. Les capacités de réaction rapide ont été améliorées mais leur mise en œuvre dépend encore et toujours de la bonne volonté des États contributeurs à bien vouloir actionner ce qu'ils ont promis au Secrétariat. Il est porté une attention de plus en plus importante à la communication stratégique entourant une opération de maintien de la paix ; nombre d'entre elles ont ainsi aidé à la mise sur pied de radios au discours équilibré pouvant relayer leurs messages d'apaisement en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo et au Mali, entre autres.

Le maintien de la paix, activité ô combien complexe et trop souvent injustement décriée, a besoin du temps long pour réussir, car l'on ne fait pas la paix en quelques mois. Il faut des décennies pour réparer ce que la guerre a détruit. Mais les travaux de recherche menés pour savoir s'il est une entreprise couronnée de réussite ont montré que oui ces opérations ont aidé la plupart des pays à se relever, à éviter une dislocation, à protéger les populations civiles autant qu'il leur était possible de le faire, de faire respecter les droits de l'homme, de documenter les atrocités. La déception face à leur action vient en réalité du fait que l'on attend trop des Casques bleus alors qu'ils ne peuvent faire qu'avec ce que leurs États leur ont fourni, c'est-à-dire souvent pas grand-chose au regard des ambitions que le Conseil de sécurité leur a assignées.

Alexandra Novosseloff - Décembre 2023