



L'évolution des missions de paix de l'ONU : quelles leçons ?

par le commandant Pierre Millet,
stagiaire à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris.

Si l'ONU a su faire évoluer ses missions de paix, sans résoudre le dilemme sous-jacent entre légitimité et efficacité, il semble aujourd'hui que la tendance soit à une certaine « renationalisation » de l'aspect militaire des opérations (par l'intervention d'alliances ou de coalitions de circonstance), tandis que l'ONU se concentre sur les tâches de reconstruction politique et économique des régions concernées. Cette tendance s'observe principalement dans les zones intéressant les États puissants, lorsque que le contexte de guerre ne permet pas à l'organisation de restaurer la paix ni d'assurer la sécurité, compte tenu de ses moyens et de son fonctionnement. Face au développement des stratégies asymétriques, aux réactions coercitives que celles-ci suscitent (et qui les alimentent en retour), l'ONU est aujourd'hui confrontée au défi du *State Building*, seule réponse adéquate sur le temps long, ce qui nécessite des stratégies s'inscrivant dans la durée.

Introduction

Portée par les aspirations du « *Projet de paix perpétuelle* » d'Emmanuel Kant, érigée sur les ruines de la SDN et en réaction à l'effroi que suscite, en 1945, l'analyse des deux conflits mondiaux, l'ONU a pour but de « maintenir la paix et la sécurité internationale ». Elle est la seule instance qui légitime le recours à la force. En adhérant à l'Organisation, les États marquent leur consentement à l'interdiction du recours à la force, qui n'altère cependant en rien leur droit naturel à la légitime défense. Cette apparente contradiction résulte d'un souci de réalisme. En effet, malgré les dispositions des articles 45 à 47, l'armée onusienne n'a jamais vu le jour. Ainsi, si les missions de paix sont décidées par l'ONU, les instruments d'intervention restent aux mains des États.



DR

Emmanuel Kant.

Bloquée durant la guerre froide, l'ONU connaît un renouveau dès 1990, laissant espérer un « nouvel ordre mondial » au sein duquel le droit international deviendrait effectif. La page de l'ère bipolaire définitivement tournée, cet article se concentre sur l'évolution des missions de paix depuis 1990. À l'heure à laquelle l'administration américaine affirme que « *ce n'est plus la coalition qui fait la mission, mais la mission qui fait la coalition* »¹ (dénonçant l'incapacité de l'ONU à gérer de véritables conflits), et tandis que des scandales entourent certaines de ses actions, l'ONU n'en reste pas moins l'instance de légitimation des relations internationales, et un forum de concertation tant unique qu'indispensable. Comme les autres acteurs de l'échiquier international, elle doit analyser ses actions passées tout en s'adaptant aux évolutions de l'espace mondial.

1. Comme l'affirme officiellement Donald Rumsfeld au lendemain du 11 septembre 2001.

I. L'évolution des missions de paix : quelles leçons d'ordre tactique et stratégique ?

Avec la dissolution du bloc soviétique, le début des années 1990 marque le renouveau de l'ONU et du Conseil de sécurité. Après des décennies de blocage, celui-ci recouvre son efficacité. Pour nombre d'observateurs, c'est le début d'une nouvelle ère. Très vite, les missions de paix se multiplient : on en dénombre 17 avec 73 000 soldats en 1994, contre 5 dix ans plus tôt, déployant 9 500 hommes. Mais, plus que le nombre, c'est la nature même des missions qui évolue. Aux traditionnelles opérations de maintien de la paix s'ajoutent le rétablissement de la paix, voire l'imposition de celle-ci, ainsi que les opérations humanitaires.



DR

L'ONU au Liban : la force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) a été mise en place en 1978, à la suite de l'invasion du Sud-Liban par Israël.

L'opération de maintien de la paix est une opération paramilitaire non coercitive aidant à maintenir la paix dans une zone de conflits, une fois les hostilités terminées, pour faire respecter le cessez-le-feu. C'est le cas des opérations menées à Chypre (1974) ou au Liban (1978). Leurs ambitions sont modestes et elles relèvent du chapitre VI de la Charte. Mais la disparition de la menace de veto soviétique permet à l'ONU de briguer de nouvelles ambitions : le rétablissement de la paix est une mission plus incisive, censée s'appliquer également dans le cadre du chapitre VI. Elle déploie des hommes en armes, même si l'usage de la force n'est pas envisagé (les règles d'engagement sont très restrictives), et que les Casques bleus doivent rester neutres. L'opération d'imposition de la paix relève quant à elle du chapitre VII afin de s'opposer à un agresseur identifié. Ce mandat est très proche des opérations militaires classiques. L'usage de la force est alors possible, mais doit rester limité.

Ainsi, l'ONU brigue des mandats ambitieux. Lorsqu'il s'agit de faire respecter un cessez-le-feu, comme au Cambodge (mars 1992-septembre 1993) ou au Mozambique (décembre 1992-décembre 1994), les résultats sont probants. Mais il s'agit en réalité d'opérations de première génération : le maintien de la paix. Dans les autres cas, la réalité des crises entourant ces opérations et le faible engagement des États marquent vite la limite de l'élan initial prometteur.

Dès 1992, la complexité de la crise yougoslave révèle l'inadaptation des missions de l'ONU. Elle caractérise, à bien des égards, nombre de situations actuelles. Il s'agit d'un conflit intra-étatique (domaine nouveau pour l'ONU, dont les missions prévoyaient initialement une interposition frontalière) et les belligérants sont déterminés : ils ne veulent pas la paix. En outre, les violences atteignent vite des niveaux que les opinions publiques occidentales ne peuvent supporter en silence.

En Bosnie-Herzégovine (février 1992-mars 1995), la FORPRONU, initialement déployée pour sécuriser l'aéroport de Sarajevo et ses environs voit son mandat s'élargir au reste du territoire, dans un pays en guerre. Les Casques bleus sont engoncés dans le carcan de la neutralité, et opèrent avec des règles d'engagement très restrictives. Les hommes sont faiblement armés (tels les Français qui ne sortent sur le terrain qu'avec deux chargeurs de FAMAS), sans artillerie lourde ni blindés. Face aux Serbes belliqueux, sur leur terrain, disposant de chars et d'artillerie, ils ne peuvent instaurer aucun rapport de force dissuasif. Et Belgrade comprend l'impasse dans laquelle se trouve la FORPRONU qui assiste, impuissante, aux massacres de Srebrenica².



DR



L'ONU au Cambodge : médecin de l'armée canadienne en activité (mission APRONUC).

Au Cambodge, la mission APRONUC (mars 1992-septembre 1993) devait garantir l'application de l'accord pour un règlement politique global du conflit. Elle prit fin avec la formation d'un nouveau gouvernement.



DR

Seule l'intervention de l'OTAN, lourde (elle déploie quatre fois plus d'hommes), avec l'appui de blindés et d'avions de combat permet de faire comprendre aux Serbes la détermination occidentale à mettre fin aux hostilités.

Il s'en dégage une première leçon d'ordre tactique : pour apaiser des factions déterminées, le déploiement doit être démonstratif. Les règles d'engagement ne doivent pas museler les hommes sur le terrain, et l'usage de la force est à prévoir. Le rapport de force doit, à tout prix, être bien largement supérieur en faveur du camp de la mission de paix. Lorsque l'un des camps est visiblement l'agresseur, se parer des habits de la neutralité relève alors de l'utopie. Même si cela peut sembler incompatible avec les buts de l'ONU, il faut accepter de s'engager dans une logique de guerre pour rétablir la paix, d'autant que, forme nouvelle de conflictualité, les civils deviennent des cibles privilégiées.



DR

Soldat de l'ONU au Mozambique (1992-1994). L'opération *ONUMOZ* devait assister la mise en œuvre des accords de paix signés entre le président du Mozambique, J. Chissano, et le président de la Résistance nationale du Mozambique, A. Dhlakama.

En Bosnie, les Casques bleus auront été pris en otage dans le « piège du maintien de la paix » : incapables de faire respecter leur mandat, impuissants à influencer sur le cours du conflit, dans l'interdiction morale de se retirer.

En Somalie (avril 1992-mars 1995), outre le fait que les factions ne désarment pas, l'État est déliquéscent et les groupes armés utilisent l'aide humanitaire pour prendre en otage la population tandis que les médias diffusent les images de la catastrophe humanitaire. Ainsi, les factions somaliennes sont en état de « guerre totale », bien que leurs moyens soient limités. Face à l'inefficacité de la mission de l'ONU à assurer la distribution de l'aide humanitaire, les Américains décident d'utiliser la force, mais quittent le pays sans plus de succès,

à la suite de l'épisode malheureux d'octobre 1993 à Mogadiscio. Même si l'opération incriminée ne relève pas directement de l'ONU (il s'agissait en fait de capturer le général Aidid), elle est vécue comme telle aux États-Unis, et constitue un tournant notable, puisque c'est dans son sillage que le président Clinton officialise la doctrine du « zéro mort », qui signifie que le Gouvernement américain n'est pas prêt à payer le prix politique du sacrifice de GI's pour des « petites guerres ». En d'autres termes, les Occidentaux n'acceptent, pour les opérations de paix, que des enjeux limités. Ce n'est pas le cas des autres acteurs impliqués. Il y a donc une contradiction de fond difficile à résoudre.

II. L'ONU face au dilemme légitimité *versus* efficacité : leçons politiques

Sur le plan politique, malgré leur adaptation au nouveau contexte international, les opérations de paix récentes de l'ONU illustrent le dilemme entourant les deux logiques contradictoires de légitimité et d'efficacité. Si l'ONU fixe le cadre légitime de l'emploi de la force, elle n'a, pour ses missions, ni état-major ni forces dédiées, et le droit de veto limite souvent son action aux zones ne touchant pas directement un des cinq membres permanents³. En outre, malgré le précédent de l'intervention au Kosovo⁴, le droit d'ingérence, soumis à des conditions très strictes, est rarement employé. C'est pourquoi, en dépit d'un socle juridique large et solide, la sécurité collective reste épisodique et partielle.



DR

En Bosnie-Herzégovine (juillet 1992-décembre 1995), la FORPRONU, initialement déployée pour sécuriser l'aéroport de Sarajevo et ses environs, voit son mandat s'élargir au reste du territoire.

Certaines leçons résultent directement de l'organisation de l'ONU. Dans son objectif de maintien de la paix, il n'apparaît pas de véritable ligne politique directrice permettant d'établir une stratégie. L'ONU n'agit que par mandat, et semble doublement prise au piège des États, tant par le droit de veto que par sa dépendance en leur bonne volonté pour l'envoi de troupes. Comme il n'existe pas de chaîne de commandement permanente de niveau stratégique ou opératif qui permettrait de conduire les opérations en temps réel et de façon autonome, les capitales reprennent le commandement de leurs hommes envoyés sous casque bleu dès que la situation tactique se dégrade, comme ce sera fréquemment le cas en Bosnie, lorsque la logique devient celle du combat. C'est le revers de la médaille du cadre dans lequel il faut éviter le recours à la force. Cette absence d'organe de planification et de conduite est déplorée en 2000 par Lakhdar Brahimi dans son rapport à Kofi Annan⁵.

Ce rapport souligne que l'ONU fixe des mandats alors que le Département des opérations de maintien de la paix ne connaît encore ni la nature, ni le volume des forces dont elle disposera. Cela manque d'une logique évidente. Décider d'intervenir sans connaître ses propres moyens (comme ce fut le cas de la FORPRONU) laisse entendre aux acteurs de terrain que le droit international se limite, dans les faits, aux sphères de l'ONU à New York. Outre l'horreur de Srebrenica, voilà une des leçons de l'été 1995. Au risque de perdre sa

3. Logique toujours d'actualité, si on considère le silence quant à la Tchétchénie (intérêts russes) ou le Darfour (intérêts pétroliers chinois).

4. Où il est notable que l'intervention de l'OTAN n'est légitimée qu'*a posteriori* par la Résolution 1244 de juin 1999.

5. Voir le lien : http://www.un.org/french/peace/reports/peace_operations/.



DR

Intervention au Rwanda de l'ONU en 1994 dans le cadre de la mission MINUAR.

crédibilité, l'ONU s'est engagée dans une opération sans tenir compte des moyens qu'elle aurait réellement à sa disposition.

Par ailleurs, être capable d'intervenir très rapidement est un point crucial. Cela ne résout pas le conflit sur le long terme, mais évite la montée aux extrêmes⁶. Outre un organisme de planification, cela requiert d'autres moyens : des hommes disponibles, aguerris, ayant l'habitude de travailler ensemble (selon des procédures et des règles identiques, dans une langue commune), dont l'efficacité opérationnelle ne fait aucun doute. En effet, les phases d'entrée en opération s'avèrent particulièrement délicates.

Or les armées occidentales, seules à remplir ces critères, sont de plus en plus sollicitées et peu disponibles pour les missions de l'ONU (sans parler de la réticence du « politique » à les engager dans des opérations aux contours mal définis). Dès lors, c'est la bonne volonté qui prime, et des contingents « exotiques », formés de Sri-Lankais ou de Bengalis, sont massivement engagés sous casque bleu, sans remplir les conditions précédentes⁷, ce qui entretient de fait l'idée que l'ONU ne peut être impliquée que pour des missions de faible intensité. Ainsi, elle est de plus en plus reléguée à intervenir là où les enjeux et les intérêts sont faibles pour les États les plus aptes à intervenir.

Cela explique que les alliances militaires comme l'OTAN, ou les coalitions de circonstance menées par une nation cadre se réservent les missions de paix dont les enjeux sont élevés (en Europe, par exemple), tandis que certains continents semblent délaissés, ou gérés à demi-mesure (l'exemple de la MONUC, en RDC, en est la concrétisation actuelle). Dans le pire des cas, aucune intervention crédible n'est organisée, comme l'illustre l'échec sanglant de la mission onusienne au Rwanda en 1994, où le génocide ne peut être empêché, malgré les mises en garde du chef de l'opération, le général Roméo Dallaire.

6. Voir l'ouvrage du général Smith, ancien chef de la FORPRONU : *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*. Penguin Books, 2005.

7. Mais cela leur apporte une manne financière inespérée.



L'échec sanglant de la mission onusienne au Rwanda en 1994, où le génocide a fait des milliers de morts (mission MINUAR).

Il semble que nous assistions en fait à une « renationalisation » des missions de paix au profit d'acteurs plus efficaces que l'ONU (les alliances ou coalitions de circonstance permettant un partage des coûts politiques), tandis que se profile un redécoupage géographique des zones d'intervention, comme le prouve la stratégie actuelle de redéploiement américaine.

L'exemple de l'Afghanistan montre que l'opération, lancée au titre de la légitime défense⁸, a fait appel à une coalition, seule apte à mener les opérations militaires. C'est seulement après cette phase initiale (octobre-novembre 2001) que le processus politique s'est mis en route, lors de la conférence de Bonn (décembre 2001), et que l'ONU s'est vu confier un rôle dans le processus politique (*State building*) avec l'UNAMA, mais aussi la difficile responsabilité de tenter de coordonner l'aide de reconstruction (qui s'appuie avant tout sur l'investissement dans les infrastructures). Cette dynamique semble rendre compte d'une nouvelle façon de conduire les opérations de paix, dans un cadre où l'ONU se veut le maître d'ouvrage de la pacification⁹.

Cependant, les dernières années sont marquées par la montée en force des stratégies asymétriques développées par des acteurs qui, conscients de leur infériorité militaire indiscutable, cherchent à élargir les conflits dans des secteurs leur permettant de conserver la victoire politique sur des adversaires beaucoup plus puissants. Le terrorisme et la guérilla font partie de ces stratégies qui s'attaquent principalement au volet *State building* (comme le confirment les attentats perpétrés en Irak contre les centres de recrutement des forces de police nationale). Face à ces situations, la société internationale se doit d'intégrer deux obligations : celle d'inscrire l'action dans la durée, et d'adopter des stratégies à plusieurs niveaux : militaire et policier (pour la sécurité), économique (pour la reconstruction durable) et surtout politique (pour l'autonomie). Dans chacun de ces domaines, les intervenants, leurs correspondants et les modes d'action diffèrent. On parle ainsi de « missions de stabilisation complexes »¹⁰. Désormais, à l'image de l'Afghanistan aujourd'hui, la mission du soldat de la paix a évolué et s'inscrit dans un cadre multidisciplinaire. Seule l'ONU, dépourvue d'intérêts propres, peut prétendre légitimement prendre la tête de tels défis. Le prix en est peut-être la « sous-traitance » de la partie purement sécuritaire.

8. Conformément à l'article 51 de la Charte.

9. En témoigne la création par le Conseil de sécurité et par l'Assemblée générale, le 23 décembre 2005, de la Commission de consolidation de la paix.

10. Étienne de Durand, *Des Balkans à l'Afghanistan, des opérations de stabilisation complexes*, Politique étrangère n° 2/2005, p. 329-342.



Ainsi, la principale leçon des missions de paix post-guerre froide est la nécessité de comprendre et d'intégrer les enjeux politiques du conflit sur le long terme dès le début de l'intervention. Cela conditionne la stratégie et l'efficacité de l'action, ainsi que sa perception par les acteurs locaux, mais nécessite d'accepter le risque de perdre des hommes.

L'émergence des stratégies asymétriques, face auxquelles l'outil militaire doit être particulièrement aguerri (pour ne pas tomber dans la répression massive qui nourrit les guérillas et les rébellions) ne devrait certainement pas modifier la tendance actuelle à la sous-traitance. Les États et les alliances de circonstance vont vraisemblablement conserver leur mainmise sur les opérations militaires, tandis que face à la recrudescence de modes d'action terroristes (comme c'est actuellement le cas en Afghanistan) se pose une question cruciale pour les États : combien de temps leurs opinions publiques supporteront-elles la perte de leurs soldats ?

L'exemple de la RDC¹¹ devrait également conduire l'ONU à poser les bases d'un outil autonome de planification et de conduite des opérations¹². Faute de quoi, d'aucuns seront en droit de croire que la question suggérée par le rapport de Lakhdar Brahimi reste en suspens : « *l'ONU a-t-elle l'intention de se confronter aux leçons des opérations de paix menées depuis 15 ans ?* »



DR

En 2004, la mission MINUSTAH doit pouvoir, à titre d'appui au gouvernement de transition, à la sécurité et à la stabilité propices au bon déroulement du processus constitutionnel et politique en Haïti.

Conclusion

Pour les observateurs les plus critiques, l'ONU a montré son incapacité à conduire des missions de paix plus complexes que celles de première génération (qui sont, et seront, de plus en plus rares). Des leçons politiques, stratégiques et tactiques émanent de ces opérations de paix souvent décevantes. En transposant la pensée de Clausewitz, il semble que le but des opérations (de paix) soit toujours politique, tandis que la guerre est un « caméléon » dont les formes changeront sans arrêt pour s'adapter aux nouveaux rapports de puissance entre des acteurs dont les enjeux, les moyens (et donc les stratégies) diffèrent singulièrement.

11. La MONUC, outre les scandales qui l'éclaboussent, s'avérant incapable d'assurer son mandat lorsque la situation devient sérieuse, comme ce fut le cas en juin 2003 (opération *Artémis*) ou encore aujourd'hui (avec l'envoi d'un groupement tactique franco-allemand pour la sécurisation des élections législatives).

12. Ce qui supposerait au minimum l'accord préalable des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, peu probable aujourd'hui.



DR



Siège de l'ONU à New York.

Les commandants de la force de l'ONU réunis en décembre 2006.



DR

La nouvelle distribution des rôles dans la gestion de ces crises n'est pas inquiétante, tant que les acteurs étatiques acceptent de respecter les principes de la Charte, y compris dans la lutte contre le terrorisme. Que l'ONU soit le maître d'ouvrage reconnu du processus global de stabilisation semble le plus important. Ainsi, le fait que les missions de paix s'orientent actuellement vers une « renationalisation » ne paraît en rien incompatible avec le but premier de l'ONU : maintenir la paix et la sécurité internationale.

Néanmoins, même s'il ne s'inscrit pas précisément dans le cadre des missions de l'ONU, le cas de l'Irak soulève des inquiétudes. En effet, derrière le contingent américain, les compagnies privées de sécurité arrivent en seconde place, avec 35 000 « mercenaires ». Pour les États-Unis, les avantages sont énormes : si le coût financier (en termes de salaires) est élevé, le prix politique est nul, car ces forces opèrent dans un vide juridique. Ainsi, on ne peut s'empêcher de se poser la question suivante : après une « renationalisation » des missions de paix, assiste-t-on aujourd'hui à une privatisation des opérations de stabilisation ? Il s'agirait d'une véritable remise en cause, par les États, du droit des conflits armés.

L'ONU semble être actuellement à une période charnière quant à la nature de sa mission originale : la paix. S'appuyant sur les leçons du passé, des études sont plus que jamais nécessaires pour ne pas laisser glisser les interventions en cours (et futures) hors du cadre du droit international. Le défi est de taille, notamment face aux stratégies asymétriques qui, plus que toute autre, appellent des modes de résolution de crise à large spectre ne s'appuyant pas uniquement sur la répression, et prévoyant, d'emblée, d'agir dans la durée. ●