



Après Srebrenica : la perpétuelle réforme du maintien de la paix

par Thierry Tardy

Le 16 juillet dernier, une cour néerlandaise a reconnu la responsabilité civile des Pays-Bas dans la mort de 300 Musulmans bosniaques tués par les forces bosno-serbes lors de la chute de Srebrenica en juillet 1995. A l'époque, les soldats néerlandais du Dutchbat étaient déployés dans le cadre de l'opération des Nations unies dont le mandat incluait la sanctuarisation de certaines villes de Bosnie-Herzégovine, dont Srebrenica. Dépassé par les événements, le Dutchbat avait laissé aux mains des forces du général Mladic des centaines de Musulmans qui avaient trouvé refuge dans la base de l'ONU. Les magistrats du tribunal néerlandais ont affirmé que « si le Dutchbat avait permis à ces hommes de rester sur place, ils seraient restés en vie ».

En 2013, la Cour d'appel de La Haye avait déjà reconnu la responsabilité des Pays-Bas dans la mort de trois Musulmans livrés aux Serbes par le Dutchbat. En revanche, la même année la Cour européenne des droits de l'homme avait invoqué l'immunité de l'ONU pour débouter une plainte de l'association des « Mères de Srebrenica » contre l'organisation pour son inaction face au massacre de 8 000 civils. De fait, si l'épisode de Srebrenica a été qualifié de génocide par la Cour internationale de Justice et si le Secrétariat de l'ONU a reconnu dès 1999 sa responsabilité dans la chute de l'enclave, aucune décision de justice n'a été prise contre l'organisation mondiale.

Du discrédit au renouveau

Srebrenica fut pourtant le symbole de l'impuissance de l'ONU à protéger les populations civiles de Bosnie alors même qu'une telle protection avait été exigée par le Conseil de sécurité. L'épisode arrivait un an après l'« autre » génocide de la deuxième moitié du XX^e siècle, au Rwanda, où la passivité des Casques bleus fut également déplorée mais où, contrairement à la Bosnie, le mandat de l'opération de l'ONU n'incluait pas la protection des populations. Là comme en Bosnie, les Casques bleus ont bénéficié de l'immunité de juridiction propre à leur statut.

L'ONU n'en paya pas moins le prix fort, celui du discrédit et de la mise à l'écart, notamment par les Etats occidentaux pour lesquels l'organisation était finalement inadaptée aux impératifs de la gestion des crises contemporaine. Il s'ensuivit un lent processus de réforme et de progressive remontée en puissance, si bien que vingt années après, l'ONU est redevenue la principale maîtresse d'œuvre du maintien de la paix, avec dix-sept opérations comptant près de 100 000 hommes en uniforme, 120 000 avec les civils.

L'ONU a de fait évolué et ses missions ont, en termes généraux, gagné en professionnalisme. En réponse aux drames du Rwanda et de Srebrenica, la protection des civils fait aujourd'hui partie intégrante des mandats de sorte qu'aucun Casque bleu ne

peut invoquer le flou de la mission pour justifier une éventuelle passivité face à des violations des droits humains perpétrées sous ses yeux.

L'ouverture des bases de l'ONU à plus de 80 000 personnes fuyant les combats au Sud Soudan en mai 2014 témoigne du changement d'approche et de la priorité donnée à la protection des personnes. En République démocratique du Congo (RDC), l'opération de l'ONU (MONUSCO) intègre une Brigade d'intervention mandatée pour la confrontation directe avec les groupes armés, dont le M-23 qui a ainsi été défait suite aux opérations de la Brigade. La MONUSCO – et bientôt la MINUSMA au Mali – utilise également des drones afin d'améliorer sa connaissance du terrain et des mouvements de groupes armés. La simple gestion de dix-sept missions dont certaines dépassent les 20 000 hommes et auxquelles vont bientôt s'ajouter l'opération en République centrafricaine (RCA) et peut-être même en Syrie dans le cas où un cessez-le-feu interviendrait, est une performance pour le Secrétariat dont les ressources sont limitées.

Enfin, dix-neuf ans après Srebrenica, le retour des Pays-Bas dans le maintien de la paix avec près de 400 hommes déployés au sein de l'opération au Mali (MINUSMA) offre un symbole d'une forme de renouveau.

La persistance de problèmes structurels

Dans le même temps, malgré les avancées, il n'est pas possible d'affirmer que l'ONU soit à l'abri de catastrophes telles que celles qu'elle a connues en Bosnie et au Rwanda. Le Sud Soudan, la RDC, ou la RCA sont le théâtre de violations massives des droits de l'homme que les opérations déployées peinent à contenir. Début juin, les Casques bleus de la MONUSCO ne sont pas intervenus pour stopper les exactions de groupes armés contre des civils dans le Sud Kivu. Selon *Human Rights Watch*, au moins 30 civils ont été tués à moins de 10 km d'une base de l'ONU alors que des appels aux Casques bleus avaient été lancés, conformément à la procédure établie pour de telles circonstances. Les processus de génération de force montrent également la difficulté à trouver des contingents de qualité, tandis que les Occidentaux se refusent à fournir les unités spécialisées indispensables au maintien de la paix efficace.

Début juillet, la Cinquième Commission de l'Assemblée générale parvenait à un compromis sur les taux de remboursement aux Etats contributeurs de troupes, et préconisait une hausse du remboursement par personne et par mois de 1 210 à 1 332 dollars à partir du 1er juillet 2014 avant de nouvelles hausses en

2016 et 2017. Cet accord conclut de laborieuses négociations entre, d'un côté, les pays du Sud qui, fournissant les troupes en assurant un financement minimal, poussaient pour des augmentations des taux de remboursement, et de l'autre, les pays du Nord qui, globalement absents des opérations, les financent largement et rechignaient à payer davantage.

Sur le terrain, contrairement au principe du maintien de la paix selon lequel une opération se déploie après que la paix, même précaire, a été établie, en pratique nombre d'opérations sont confrontées à des situations de conflit ouvert ou dans lesquelles aucun processus politique n'est conduit en parallèle. Et les Casques bleus sont de plus en plus confrontés à des menaces de nature asymétrique ou non conventionnelle (terrorisme, crime organisé, violences inter-ethniques, etc.), soulevant la question de leur mandat et capacités à gérer de tels défis.

Vers une nouvelle revue

C'est dans ce contexte que le Conseil de sécurité a tenu en juin un débat sur le maintien de la paix et ses nouvelles tendances. Dans son allocution, le Secrétaire général Ban Ki-moon a demandé une nouvelle revue de ce qu'il considère comme l'« activité phare » de l'ONU. Les contours de cette revue restent à préciser : les questions de mandat, soutien politique, logistique, formation, redevabilité, règles d'engagement, innovation technologique, clarté des réserves (« *caveats* ») des contributeurs de troupes et de police, partenariats avec les organisations régionales doivent être examinées.

Il s'agira d'étudier ce que l'ONU doit pouvoir faire et avec quels moyens, mais aussi ce qu'elle ne devrait pas faire. Lors des débats, si l'ensemble des Etats se sont prononcés pour un renforcement des capacités de l'Organisation, certains ont émis des réserves sur au moins deux points : d'abord sur la tendance vers davantage de coercition, dont les conséquences sur l'identité et le mandat général de l'ONU restent à disséquer ; d'autre part sur l'adaptation des opérations de maintien de la paix aux nouveaux contextes, avec des questionnements sur les réponses alternatives aux grosses opérations (opérations moins intrusives, missions politiques, prévention des conflits) et sur une nécessaire sélectivité de l'ONU au nom d'un plus grand réalisme.

D'une certaine façon, tout comme pour l'OTAN ou l'Union européenne, c'est, au fond, de stratégie qu'il est question, c'est-à-dire de la définition ce que l'on souhaite accomplir, pourquoi et comment.

Thierry Tardy est Analyste Senior à l'EUISS.

