

## LES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU FACE AU RISQUE D'UN DISCRÉDIT IRRÉMÉDIABLE : LA FAIBLESSE ET LA SÉLECTIVITÉ

David AMBROSETTI\*

Les échecs de l'ONU en Somalie (1993), au Rwanda (1994) et à Srebrenica (1995) ont généré une inquiétude diffuse au sein des délégations diplomatiques attachées au maintien de la paix onusien et des différents groupes professionnels engagés dans et autour de ces opérations. Tous ont progressivement ressenti le risque d'un discrédit complet de l'Organisation. À la fin des années 1990, celle-ci était donc à la recherche d'un succès. À partir de 2000, la Sierra Leone a constitué un terrain d'espoir à ce titre<sup>1</sup>. Nous voulons ici revenir sur les fondements de ce discrédit redouté, et illustrer les réponses informelles que ce sentiment a progressivement suscitées dans le travail des délégations du Conseil de sécurité.

Pour l'analyse, nous préférons postuler que l'attachement des décideurs diplomatiques aux principes de sécurité collective et de paix soutenus par l'ONU ne suffit pas à comprendre leur engagement et leurs choix dans les opérations de paix. Du point de vue de chaque membre du Conseil, la décision de plaider au sein du Conseil en faveur d'une opération de paix dans une situation de conflit armé révèle sans doute la volonté de préserver des « intérêts » que ce conflit vient menacer, et laisse supposer que cette diplomatie aborde la question d'une solution pacifique au conflit avec certaines préférences pour un certain type d'accord de paix au détriment d'un autre<sup>2</sup>. Mais on admettra également que l'influence de cette délégation sur ce dossier de conflit se gagne dans les opportunités qu'elle sait offrir à ses partenaires au sein de l'ONU au travers des solutions qu'elle préconise. Si elle leur permet d'accéder à de nouvelles relations d'échange politique et/ou économique dans les pays en sortie de conflit, en termes d'influence diplomatique, d'accès à des ressources naturelles ou à de nouveaux « marchés » pour des entreprises et organisations auxquelles ils sont liés, ces partenaires auront de bonnes raisons de soutenir le travail de cette délégation. La durée et la

---

\* David AMBROSETTI a soutenu sa thèse en Science politique (Relations internationales) à l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux, qui a porté sur les processus de prise de décision et de compétition entre diplomaties au sein du Conseil de sécurité de l'ONU en matière d'opérations de paix. Il est actuellement chercheur post-doctoral au Centre d'Études et de Recherches Internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM) et membre du Réseau francophone de recherches sur les opérations de paix de l'ONU.

<sup>1</sup> Jean-Marc CHÂTAIGNER, *L'ONU dans la crise en Sierra Leone. Les méandres d'une négociation* (Paris, CEAN-Karthala, 2005), p. 118.

<sup>2</sup> Chester A. CROCKER, Fen Osler HAMPSON, and Pamela AALL, *Taming Intractable Conflicts. Mediation in the Hardest Cases* (Washington, United States Institute of Peace Press, 2004), p. 24.

répétition aidant, cette perspective ouvre un espace à des formes de réciprocité entre les membres<sup>3</sup>.

Or, il faut voir que de telles opportunités pour les diplomaties qui s'engagent dans la gestion internationale des conflits ne flottent pas dans les airs ; leur fabrique et leur captation requièrent un support institutionnel. Aujourd'hui, pour de nombreux conflits régionaux, en particulier en Afrique, ce support est fourni par l'ONU. Sans l'Organisation, le jeu s'effondre, et devra se reconstruire autrement. En ce sens, l'influence, le leadership au sein du Conseil trouve également ses racines dans la satisfaction d'une attente diffuse partagée par de nombreuses diplomaties : la nécessaire protection de l'institution onusienne dans son ensemble. En conclure que la délégation qui consacre toute son énergie à cette protection gagnera immédiatement une influence supérieure aux autres serait une erreur, jusqu'à preuve du contraire. Nous soutenons en revanche que toute délégation aspirant à l'influence doit tenter de répondre aux problèmes et aux attentes de « gains » de ses partenaires-rivaux *tout en veillant à ne pas mettre en danger l'institution*. Elle doit donc montrer sa capacité à protéger la crédibilité de l'institution dans son ensemble aux yeux de tous ceux qui, par leurs comportements quotidiens, permettent sa survie et le développement de ses activités.

Contre une interprétation exagérément « stratégiste » de notre propos, il faut immédiatement souligner que les dangers en question, les risques de discrédit, ne sont pas perçus de façon exhaustive, systématique, par tous les individus composant cet espace diplomatique international au moment où ils abordent une question concernant l'ONU et son action. Ces dangers sont identifiés à mesure qu'ils font sentir leur existence, à mesure que des événements ou des comportements donnés au sein de l'ONU montrent leurs effets en termes de discrédit et de mise en péril, en termes de freins à son développement institutionnel dans le temps et dans l'espace.

Le présent article retrace précisément le décalage qui est apparu depuis la fin de la guerre froide dans les critères d'interprétation du succès et de l'échec entre délégations du Conseil de sécurité, et illustre les conséquences de ces différents risques de discrédit dans la redéfinition des normes d'action — au sens d'attentes collectives — reconnues par les délégations membres du Conseil de sécurité et de l'ONU plus largement.

Comme nous l'exposons dans un premier temps, ce décalage renvoie à deux risques de discrédit potentiellement contraires en pratique. Le premier peut être associé à la *faiblesse*, le second, à la *sélectivité*. Les deux renvoient en grande partie à la visibilité médiatique. Les suites de l'intervention américano-onusienne en Somalie en 1993 consacrent la prise de conscience du premier risque, celui de l'humiliation, de la faiblesse visible, jugée inacceptable par le premier bailleur de fonds des opérations de paix de l'ONU, les États-Unis, et en particulier par le

---

<sup>3</sup> Voir John G. RUGGIE (ed.), *Multilateralism matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York, Columbia University Press, 1993), en particulier p. 11, p. 32 et p. 60.

Congrès américain devenu hostile à l'ONU. Cette prise de conscience déterminera fortement l'inaction internationale pendant le génocide rwandais. Le second risque apparaît précisément dans le sillage de cette inaction au Rwanda, puis à Srebrenica. Parmi les plus graves de son histoire, du point de vue de l'ampleur mais aussi voire surtout du point de vue de la nature des crimes qu'il s'agissait de stopper, ces échecs de l'ONU venaient menacer les fondations mêmes de ses actions en faveur de la paix : la croyance au récit universaliste plaçant l'humanité en son centre.

Le deuxième temps de notre propos recourt à un cas d'étude précis en décrivant les choix adoptés par la délégation britannique au sein du Conseil de sécurité vis-à-vis du conflit en Sierra Leone, et leur correspondance avec ces deux types d'attentes au profit d'une nécessaire protection de l'image de l'Organisation et de ses actions de paix dans les médias. L'influence reconnue à la délégation du Royaume-Uni sur ce dossier de conflit a montré aux autres délégations le chemin à suivre vers une position d'influence au sein du Conseil. Elle a montré que les membres du Conseil reconnaissaient de façon informelle la responsabilité particulière d'une délégation membre face à un possible déploiement de Casques bleus, délégation désignée alors comme « leader » sur ce dossier par ses partenaires<sup>4</sup>, en vertu des garanties que cette diplomatie sait apporter quant à la prévention de tout échec jugé « humiliant », très visible sur la scène médiatique et diplomatique internationale. La leçon pouvait particulièrement intéresser les capitales les plus interventionnistes dans le cadre onusien, comme Paris dans le dossier du conflit en République démocratique du Congo (RDC).

## 1. LE RISQUE DE DISCRÉDIT DE L'ONU, ENTRE FAIBLESSE ET SÉLECTIVITÉ

### 1.1. La faiblesse: Somalie 1993

Pour comprendre l'évolution des opérations de paix au cours des années 1990 jusqu'à aujourd'hui, il faut ici revenir à l'échec américano-onusien en Somalie en juin et octobre 1993, qui cristallisa l'hostilité de nombreuses élites politiques américaines à l'égard de l'ONU et engendra un important appel en faveur d'une réduction des dépenses de l'ONU et de la quote-part des États-Unis, son premier bailleur de fonds. Ces opinions devenaient d'ailleurs majoritaires au Congrès dès novembre 1994. Des échecs visibles servaient ces points de vue, quelles que furent les raisons de ces échecs, toujours complexes, débattues, contestées. Les images de foules somaliennes traînant le corps d'un soldat américain dans les rues de Mogadiscio le 3 octobre 1993 eurent l'effet d'un électrochoc dans les médias, une honte rapidement imputée au commandement onusien et exploitée par les isolationnistes et les unilatéralistes américains.

---

<sup>4</sup> Nous avons directement observé la reconnaissance collective de ce rôle de leader lors d'un travail de deux mois mené durant l'été 2002 au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, aux côtés de la délégation française, à travers les cas de la délégation britannique sur le dossier sierra léonais et de la délégation française sur le dossier de la République démocratique du Congo.

À la suite de cet échec, les décideurs diplomatiques américains ont montré leur détermination à éviter un nouvel échec onusien, qui aurait comme effet de discréditer davantage l'ONU et d'aggraver le mouvement de l'opinion américaine pour un retrait accru du cadre onusien. Selon Richard Clarke, alors membre du *National Security Council* et concepteur de la doctrine de la *Presidential Decision Directive* n° 25 limitant l'engagement des États-Unis dans les opérations de maintien de la paix, son texte visait non pas à « tuer » mais à « sauver le maintien de la paix », qui était déjà « presque mort » après la Somalie<sup>5</sup>. Samantha Power soutient ainsi que, au moment du génocide rwandais, des humanitaires travaillant avec le gouvernement américain étaient également persuadés que l'avenir des relations entre les États-Unis et les Nations Unies montraient de préoccupantes faiblesses et qu'elles ne survivraient pas à une seconde Somalie<sup>6</sup>.

Les défenseurs de l'ONU ont compris qu'à partir de ce jour, il devenait plus difficile, plus coûteux politiquement, pour le Département d'État d'obtenir l'accord du Congrès et du Président pour l'engagement des États-Unis en faveur d'opérations onusiennes intéressant la diplomatie américaine. Au Rwanda, la directive fut appliquée à la lettre, mais en toute discrétion à l'égard des commentateurs américains, pour ne pas les incommoder, d'où les efforts du Département d'État pour nier le génocide en cours. Ainsi, aucun haut décideur politique et diplomatique américain ne fut vraiment impliqué dans la gestion du conflit et du génocide rwandais, et les fonctionnaires en charge de cette dernière avaient fortement intégré l'objectif d'éviter tout nouvel échec retentissant de forces onusiennes composées de soldats américains ou du moins financées par les deniers publics américains<sup>7</sup>, alimentant à eux seuls un tiers du budget des opérations de paix de l'ONU à cette date (25-26 % depuis 2000)<sup>8</sup>.

Mais, si les concepteurs de la PDD-25 voulaient éviter un discrédit total de l'ONU, c'était selon une certaine interprétation de ce qui fonde le crédit et le discrédit. Cette interprétation honnit un aspect plus que tout autre : l'impuissance visible sur le terrain, l'enlisement, la faiblesse. L'observation de la rhétorique américaine face aux situations de désordre et de conflits régionaux suggère que, depuis la fin de la guerre froide, Washington associe de plus en plus l'image de la réussite à l'image de la *puissance*, par opposition à la *faiblesse*<sup>9</sup>. Cette image est celle qui sera reçue hors du théâtre d'intervention, et en particulier dans les foyers américains. Elle gagne en cela à être la plus spectaculaire possible. Le débarquement de milliers de *marines* sous les feux des projecteurs des télévisions du monde entier a fait de *Restore Hope* un stéréotype, à ce titre, qui a fait

<sup>5</sup> Samantha POWER, *Bystanders to genocide. Why United States Let the Rwandan Tragedy Happen*, *The Atlantic Monthly*, septembre 2001, p. 90.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 97-98, et p. 102.

<sup>8</sup> Alexandra NOVOSSELOFF, *Les États-Unis et les Nations Unies*, *Annuaire français des Relations internationales* (Bruxelles, Bruylant, 2001), pp. 648-666. ([http://www.afri-ct.org/article.php?id\\_article=183](http://www.afri-ct.org/article.php?id_article=183))

<sup>9</sup> Robert KAGAN, *La puissance et la faiblesse : les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial* (Paris, Plon, 2003).

long feu toutefois. Le coût politique croît avec l'image de l'enlèvement et de la faiblesse sur le terrain, et les interventions au Viêt-nam ou en Irak aujourd'hui doivent leur longévité, vraisemblablement, aux forts soutiens dont bénéficient leurs décideurs au sein du parti politique du Président, dans certains secteurs d'activité économique appuyant financièrement ce parti, et dans des organes de presse à grande audience. L'absence de tels soutiens capables de minimiser cette image d'impuissance militaire et d'enlèvement rend très probable un retrait des forces américaines. Ce fut le cas en Somalie.

Le Département d'État a visiblement appliqué ce mode de calcul à toutes les opérations onusiennes de maintien de la paix. Alors que les décideurs américains, avec d'autres membres permanents du Conseil, s'opposent à la constitution d'une force onusienne permanente et excluent d'engager des forces importantes et fortement équipées sous la bannière bleue, le Département d'État semble, depuis 1993, redouter de voir des Casques bleus enlisés dans des combats, perdant la face, ridiculisés par les belligérants. Car cela expose les participations financières, diplomatiques et militaires américaines aux attaques virulentes du Congrès et d'éditorialistes influents. Or l'impréparation des Casques bleus, les difficultés de commandement liées à l'absence de prééminence reconnue au Secrétariat général et de coordination entre ses services, et la tendance du début des années 1990 à octroyer un large mandat en l'absence de moyens matériels et organisationnels nécessaires à sa réalisation, ont multiplié ce risque de fiasco sur le terrain. En cas de non-intervention, en revanche, le risque immédiat de fiasco, d'enlèvement, donc de cette forme de discrédit fortement ressentie à Washington, est contourné.

Le génocide au Rwanda constitua la triste occasion de faire prévaloir de nouvelles règles d'engagement de l'ONU, des règles plus sélectives, au nom d'une efficacité accrue et donc d'une protection de la crédibilité de l'Organisation alors mise à mal. L'inaction totale de l'ONU ne portait donc pas les mêmes risques de discrédit, du point de vue des agents de la politique étrangère américaine dans la région, comme pour d'autres diplomaties qui acceptèrent sans difficulté cette position. Et aujourd'hui encore, avant tout déploiement d'une mission onusienne, la délégation américaine souhaite voir réunies les conditions favorables à un succès, en termes de nombre, d'équipement et de préparation des Casques bleus, en termes de mandat, en termes de stabilisation de la situation *via* la signature préalable d'accords de paix ou de cessez-le-feu, souvent arrachés sous la pression des bailleurs de fonds. De telles conditions lui ont offert des arguments amplement utilisés afin de décourager les autres contributeurs de s'engager dans une opération de paix qui ne l'intéressait pas, comme ce fut le cas de la force multinationale envisagée au Zaïre en novembre 1996<sup>10</sup>.

Il est à souligner que la question de l'impuissance visible des Casques bleus sur le terrain comporte un autre enjeu pour toutes les diplomaties attachées au maintien de la paix onusien : le déploiement de forces onusiennes perdrait tout

---

<sup>10</sup> John B. HAY, *Conditions of Influence: a Canadian Case Study in the Diplomacy of Intervention* (Ottawa, Carleton University, The Norman Paterson School of International Affairs. Occasional paper no 19, 1999), 37 p.

intérêt du point de vue des diplomaties les demandant si ces forces s'avéraient toujours au mieux impuissantes, au pire contre-productives et indiscutablement préjudiciables à la paix. Or leurs chances de succès dans un théâtre de conflit dépendent de leur crédibilité aux yeux des belligérants, crédibilité en termes d'impartialité et de capacité de médiation dans les conflits, mais aussi crédibilité en termes de vigueur militaire, de capacités défensives et même offensives en cas de violations d'accords et de violences massives contre des populations. Or cette crédibilité à un temps  $t$  dépend des expériences précédentes, telles qu'elles sont rapportées par les observateurs, par les organes de presse aux publics ou par les diplomates aux élites de leurs pays.

D'un point de vue opérationnel, ces préoccupations pour la crédibilité présentent donc un intérêt réel. Dans de nombreux théâtres de conflit, les Casques bleus ne bénéficient que peu d'estime parmi la population, les élites politiques et les belligérants. Le Secrétariat général entretient des relations difficiles avec de nombreux chefs d'États qui ont fait l'objet d'un déploiement de Casques bleus. C'était par exemple le cas du président Dos Santos en Angola lors de la crise alimentaire en Afrique australe durant le printemps et l'été 2002, après l'échec de l'opération onusienne dans ce pays en 1999. Au Rwanda, selon le colonel Luc Marchal, commandant en second du général Dallaire, la mission avait perdu sa crédibilité parce que « *tout le monde à Kigali connaissait l'existence de caches d'armes et que tout le monde s'attendait à ce que la Minuar agisse pour confisquer ces armes [...]* Pour nous, il n'y avait rien de pire que de rester sans intervenir. »<sup>11</sup> Plus récemment, en République démocratique du Congo, il était de coutume de se moquer de la Monuc (la « Monique ») et de son impuissance. Il en était de même de la Mission de l'ONU en Sierra Leone, la Minusil, comme les attaques des rebelles du *Revolutionary United Front* contre la Minusil en mai 2000 l'ont démontré<sup>12</sup>.

En Somalie, la chasse à l'homme contre le général Aïdid fut vigoureusement défendue par Boutros Boutros-Ghali, après que ce chef de guerre eut, le 5 juin 1993, utilisé une foule de femmes et d'enfants pour dissimuler ses combattants et ainsi atteindre les forces onusiennes. Vingt-quatre Casques bleus pakistanais furent tués. Du point de vue des membres du Conseil de sécurité et du leader américain, comme du point de vue du Secrétariat général, la crédibilité des forces de maintien de la paix était défiée par Aïdid, et méritait un exemple<sup>13</sup>. Par la suite, les souvenirs

---

<sup>11</sup> Cité dans le Rapport du Groupe international d'éminentes personnalités nommées par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine, *Rapport sur le génocide au Rwanda*, mai 2000, p. 106, chap. 13, § 34. ([http://cec.rwanda2.free.fr/doc/Rapport\\_OUA/OUA-Rwanda.pdf](http://cec.rwanda2.free.fr/doc/Rapport_OUA/OUA-Rwanda.pdf)). Interview à *Frontline* (PBS : <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline///shows/evil/interviews/marchal.html>).

<sup>12</sup> Nous en avons fait l'expérience sur place deux ans plus tard, en septembre 2002. Les Casques bleus avaient plutôt mauvaise presse : peu téméraires face aux dangers et avides d'enrichissement et d'amusement. Les forces britanniques déployées dans le pays échappaient à cette critique.

<sup>13</sup> Gérard PRUNIER, *The Experience of European Armies in Operation Restore Hope*, in Walter CLARKE et Jeffrey HERBST (ed.), *Learning from Somalia: the lessons of armed humanitarian intervention* (Boulder, Westview, 1997).

des exactions commises par les Casques bleus de l'ONUSOM II, de leur manque d'impartialité entre belligérants, et du retrait honteux des forces américaines en 1994, ont perduré. L'incapacité de l'ONU à faire respecter le régime d'embargo appliqué à ce pays n'a fait que renforcer cet état de fait.

Enfin, on cite souvent le mépris que Paul Kagamé voue à l'Organisation après son inaction devant le génocide rwandais<sup>14</sup>. Mais dans ce dernier cas, il ne s'agit pas de faiblesse sur le terrain, mais de démission collective à New York. Cela renvoie à une autre source de discrédit potentiel : le risque d'une sélectivité par trop évidente dans le maintien de la paix onusien.

## 1.2. La sélectivité: Rwanda 1994

Les inactions au Rwanda et à Srebrenica ont suscité davantage d'inquiétudes dans les milieux diplomatiques concernés par la gestion onusienne des conflits armés que le traitement médiatique de ces échecs n'en a laissé paraître. S'abritant derrière l'hostilité du Congrès contre l'ONU pour freiner l'augmentation des opérations onusiennes d'après-guerre froide, en particulier face au génocide rwandais et ses 500 000 à un million de morts, la diplomatie américaine a progressivement imposé certains de ses choix, ses règles d'intervention. Ces choix ont beaucoup à voir avec l'image que renvoient ces opérations onusiennes sur la scène diplomatique internationale, elle-même influencée par les images dominant la scène médiatique internationale, et américaine en priorité. Ainsi, la considération des décideurs américains pour le risque d'« humiliation » médiatisée et pour l'« opinion publique » en général est soulignée par Nik Gowing à propos du conflit en l'ex-Yougoslavie<sup>15</sup>. William Zartman ou encore Gérard Prunier insistent également sur le poids de cette « opinion publique » dans la politique africaine des États-Unis et des autres puissances<sup>16</sup>.

Mais les voies utilisées par Washington pour ainsi modeler le maintien de la paix onusien ont, à la suite du génocide rwandais, conduit à la perception d'un nouvel objectif dans les autres diplomaties « utilisatrices » de l'ONU et/ou attachées à cette institution, celui de protéger cette dernière d'un discrédit profond, même irréversible. Face à la visibilité du génocide rwandais, aucune des délégations membres du Conseil ne pouvait se réjouir de voir la responsabilité collective du Conseil, donc leur responsabilité « individuelle » pour partie, engagée par des commentateurs dans la presse comme dans l'espace diplomatique international. On a même observé des porte-parole du gouvernement français incriminant dans

<sup>14</sup> Rapport du Groupe international d'éminentes personnalités nommées par l'OUA, *op. cit.*, p. 101.

<sup>15</sup> Nik GOWING, *Real-time television coverage of armed conflicts and diplomatic crises: does it pressure or distort foreign policy decision?* (Cambridge, Joan Shorenstein Barone Center, President and Fellows of Harvard College working paper 94-1), 1994, p. 85.

<sup>16</sup> Voir Olivier LANOTTE, *Guerres sans frontières en République démocratique du Congo* (Bruxelles, GRIP-Complexe, 2003), p. 24 et p. 219.

les médias l'ONU pour cette inaction internationale<sup>17</sup>, sans évoquer les choix français antérieurs à l'égard du régime Habyarimana, et sans combattre directement et ouvertement le tabou imposé par la délégation américaine quant à la qualification de ce génocide. Ces décideurs français imitaient là l'administration Clinton confrontée à l'enlèvement en Somalie, désignant l'ONU comme un tout, acteur autonome par rapport aux États membres, qu'on place à ce titre commodément en position de responsable, avec la différence notable que cette fois, Washington n'a même pas permis à l'ONU de se placer en bouc émissaire à la façon dont l'Organisation avait assumé ce rôle en octobre 1993 en Somalie, étant donné qu'il a refusé tout effort onusien de rattrapage du désastre diplomatique qui a abouti à la non-interruption du génocide au Rwanda.

Pour d'autres délégations au sein de l'ONU, la perception des événements fut bien différente. À propos du Rwanda, nous avons pu établir, notamment grâce à l'examen des procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité, l'inquiétude diffuse qui s'est emparée des membres du Conseil à partir de mai 1994, à mesure qu'ils prenaient toute la mesure de la gravité de la situation rwandaise et de leur échec, inquiétude qui a conduit à la marginalisation de la diplomatie française au sein de l'ONU à propos de la région des Grands Lacs. Ce climat a favorisé une mobilisation du Conseil dans des conditions d'affichage médiatique exceptionnelles (relativement aux autres « crises » en Afrique) en novembre 1996 face à la situation des réfugiés rwandais au Kivu (Est du Zaïre devenu République démocratique du Congo) menacés par la rébellion de Laurent-Désiré Kabila appuyée par la nouvelle Armée patriotique rwandaise, mobilisation qui s'est évanouie avec la disparition de cette « crise humanitaire » des écrans de télévision<sup>18</sup>.

Certes, le Rwanda n'est pas le premier échec de l'ONU. Il est cependant progressivement apparu comme l'un des plus graves aux yeux de ceux concernés par l'action de l'Organisation et la gestion internationale des conflits en général. Lorsque le département de l'information de l'ONU présente en 2004 l'évolution du maintien de la paix au cours des années 1990, il place le Rwanda parmi les plus graves échecs onusiens, et attribue à ces échecs la réduction subséquente des déploiements de Casques bleus entre 1996 et 1999, en particulier en Afrique<sup>19</sup>.

Des rapports récents relatifs aux activités de maintien de la paix de l'ONU reflètent explicitement la place reconnue à l'échec onusien au Rwanda au sein de l'espace diplomatique international. Commençons par le plus récent, le rapport du Groupe

---

<sup>17</sup> Voir la justification fournie par les membres du groupe RPR-UDF-DL à l'appui de leur vote négatif contre le Rapport de la Mission d'information parlementaire, présidée par Paul QUILÈS, *Enquête sur la tragédie rwandaise (1990-1994)*, Rapport de l'Assemblée nationale no 1271, 1998, tome I, p. 386.

<sup>18</sup> David AMBROSETTI, *La Politique internationale comme espace de jugement. La Pratique légitimatrice de la diplomatie française dans la gestion onusienne des conflits* (Université Montesquieu — Bordeaux IV / Institut d'études politiques de Bordeaux, 2005), en particulier p. 289-332.

<sup>19</sup> Document officiel du département de l'Information des Nations Unies. *Nations unies, maintien de la paix. Face à de nouveaux défis*, DPI/2350/Rev.1 — juillet 2004 — 2M, p. 2.



de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, présidé par Anand Panyarachun, rapport intitulé *Pour un monde plus sûr : notre affaire à tous*, et rendu le 1<sup>er</sup> décembre 2004 à Kofi Annan<sup>20</sup>. Le Rwanda y est mentionné sept fois (contre trois fois pour la Somalie, trois fois pour la Bosnie, deux pour le Kosovo, trois pour le conflit israélo-palestinien, seul l'Irak atteignant sept occurrences). On peut y lire :

‘[L’ONU] s’est aliénée l’opinion internationale pour n’avoir pas agi face au nettoyage ethnique en Bosnie et au génocide rwandais.’ (p. 20, § 13).

[...]

‘Trop souvent, l’ONU et ses États Membres pratiquent le deux poids deux mesures face aux menaces contre la sécurité internationale. Qu’il suffise de comparer la célérité avec laquelle l’ONU a réagi aux attentats du 11 septembre 2001 à son attitude face à une tragédie autrement plus meurtrière : d’avril à la mi-juillet 1994, le Rwanda, pays 36 fois moins peuplé que les États-Unis, a connu jour après jour, pendant trois mois, l’équivalent de trois attentats du 11 septembre. Deux semaines après le déclenchement du génocide, le Conseil de sécurité a retiré l’essentiel de son contingent de Casques bleus du pays. Il aura fallu près d’un mois à l’ONU et davantage à certains membres du Conseil de sécurité pour parler de génocide. Lorsqu’une nouvelle mission a enfin été autorisée pour le Rwanda, six semaines après le début du génocide, rares sont les États qui ont offert de fournir des contingents, et la mission ne s’est déployée qu’à la fin du génocide.’ (p. 25, § 41)

[...]

‘L’incapacité de l’ONU à mettre fin au nettoyage ethnique et au génocide est son échec le plus grave s’agissant de la défense de civils contre la violence.’ (p. 36, § 87)

Ces passages illustrent la gravité de ce précédent rwandais et questionnent, de façon intéressante pour notre propos, la perception extérieure (« *l’opinion internationale* ») de ce précédent, tant par les élites d’opinion dans les médias à grande audience nationale et internationale que par l’ensemble des agents gravitant autour de l’ONU, diplomates et membres d’organisations humanitaires en particulier.

Le rapport de la Commission indépendante d’enquête sur les actions de l’ONU lors du génocide de 1994 au Rwanda (rapport Carlsson), bien que prudent, ne peut débiter autrement qu’en soulignant la gravité de cet échec onusien. Il note, par exemple, que : « [...] *les problèmes de moyens fondamentaux de la MINUAR ont entraîné la terrible et humiliante situation d’une force de maintien de la paix de l’ONU presque paralysée face à l’une des pires brutalités de ce siècle* [...] »<sup>21</sup>

Un troisième rapport intéressant est celui rendu par la Commission internationale de l’intervention et de la souveraineté des États, présidée par Gareth Evans et coprésidée par Mohamed Sahnoun (et comprenant notamment Michael Ignatieff), rapport intitulé *La responsabilité de protéger*, et rendu le 30 septembre 2001. Dès

<sup>20</sup> Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Pour un monde plus sûr : notre affaire à tous*, 2 décembre 2004, A/59/565.

<sup>21</sup> Rapport de la commission indépendante d’enquête sur les actions de l’ONU lors du génocide de 1994 au Rwanda, 15 décembre 1999, S/1999/1257, p. 28.

l'avant-propos, le Rwanda apparaît en force : « *Nous voulons qu'il n'y ait plus jamais d'autre Rwanda, et nous estimons que l'adoption des propositions que nous formulons constitue le meilleur moyen de nous en assurer.* » (p.vii)

Quant au corps du texte, il commence comme suit :

‘Les événements de 1994 au Rwanda ont exposé au grand jour toutes les horreurs auxquelles peut conduire l'inaction. [...] Du coup, de nombreux peuples africains en ont conclu qu'au-delà de tous les beaux discours sur l'universalité des droits de l'homme, certaines vies humaines ont beaucoup moins d'importance que d'autres aux yeux de la communauté internationale.’

Le rapport compte vingt-six évocations du Rwanda, qui ont toutes directement à voir avec le conflit et le génocide de 1990-1994. Par comparaison, la Somalie est citée treize fois, la Sierra Leone et la Yougoslavie sept fois, le Liberia trois fois, le Timor oriental deux fois, l'Irak une seule fois, de même que l'Angola ou la Bosnie. Seul le Kosovo se rapproche du Rwanda, en apparaissant seize fois, à propos des inquiétudes et des débats que l'absence de mandat du Conseil de sécurité a suscités. De fait, la diplomatie canadienne a particulièrement ressenti la gravité de l'échec rwandais pour l'ONU, organisation sur laquelle elle s'appuie depuis les années 1990 pour rendre plus visible le positionnement international du Canada, et ce en fournissant des efforts notables, en termes financiers et de personnels fournis aux opérations. John Hay évoque ainsi la prise de conscience par le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères du Canada qu'une catastrophe comme le génocide rwandais ne pouvait être répétée<sup>22</sup>.

En Afrique, enfin, des décideurs diplomatiques ont, selon Gérard Prunier, tiré les mêmes conclusions, selon lesquelles « [...] *la communauté internationale n'avait cherché lors du génocide rwandais qu'à éviter toutes les responsabilités et surtout l'éventualité d'avoir à se battre, ne serait-ce qu'un tout petit peu. Ce mélange de négligence, de racisme inavoué et d'incapacité matérielle suscita dans toute la région un profond mépris qui affaiblirait durablement toute possibilité d'initiative diplomatique un tant soit peu originale. L'ONU, et à travers elle l'ensemble de la communauté internationale, fut perçue au mieux comme impuissante, au pire comme indifférente.* »<sup>23</sup>

En témoignent les jugements portés par le Groupe international d'éminentes personnalités nommées par l'Organisation de l'Unité Africaine pour enquêter sur les actions internationales face au génocide rwandais.

‘[Les directives reçues par Dallaire] semblent avoir attiré si peu d'attention qu'elles n'ont pas été signalées par le rapport de l'enquête Carlsson. Elles nous paraissent pourtant d'une importance capitale. “Vous devez tout faire pour ne pas compromettre votre impartialité et ne pas agir au-delà de votre mandat”, disait le télégramme envoyé le 9 avril par Kofi

---

<sup>22</sup> John B. HAY, *op. cit.*, p. 4.

<sup>23</sup> Gérard PRUNIER, *Le conflit congolais et la “communauté internationale”*, postface de l'ouvrage d'Olivier LANOTTE, *op. cit.*, p. 248.

Annan et Iqbal Riza, “mais [vous] pouvez exercer votre pouvoir discrétionnaire si cela est essentiel pour l’évacuation des ressortissants étrangers. Ceci ne doit pas, et nous insistons sur ce point, s’étendre à la participation à des combats éventuels, sauf en cas de légitime défense.” Cette approche sélective nous semble outrageuse. Dallaire n’a jamais reçu de consigne du genre pour assurer la protection de civils rwandais innocents. Il n’a jamais reçu de consigne explicite indiquant que les Casques Bleus devaient protéger les civils et, ce faisant, s’ils étaient attaqués, pouvaient se battre pour se défendre. On ne lui a jamais dit “d’exercer son pouvoir discrétionnaire [...] pour agir au-delà de son mandat” lorsqu’il s’agissait des Rwandais. Au contraire, chaque fois qu’il a soulevé la question, il a reçu la consigne expresse qu’il ne devait sous aucun prétexte aller au-delà du mandat strictement délimité approuvé par le Conseil de sécurité. Comment ne pas en conclure qu’une valeur plus grande a été accordée aux vies des ressortissants expatriés qu’à celles des Africains ?<sup>24</sup>

Pour divers observateurs, les diplomaties influentes à l’ONU ont perçu que leur jeu d’influence ne pourrait plus supporter un Rwanda ou un Srebrenica<sup>25</sup>. Selon nous, une telle inquiétude diffuse a contribué à l’émergence de nouvelles règles du jeu au sein du Conseil de sécurité à propos des opérations de paix qu’il décide. Dans ces règles, la considération pour la prévention de tout échec hautement médiatisé demeure prégnante. Le leadership assumé par le Royaume-Uni à l’égard du conflit en Sierra Leone permet d’illustrer cette évolution au sein des opérations de paix et les apprentissages qui en ont découlé au sein d’autres diplomaties.

## **2. PROTÉGER L’ONU D’UN NOUVEL ÉCHEC HAUTEMENT MÉDIATISÉ : LE ROYAUME-UNI DANS LE CONFLIT EN SIERRA LEONE**

À partir de 2000, Londres a exercé une influence indiscutable sur la gestion du conflit (et du post-conflit) en Sierra Leone. Il a proposé un véritable exemple de leadership pleinement reconnu par les délégations de l’ONU, qui va dans le sens des recommandations faites la même année par Lakhdar Brahimi et le Groupe d’étude sur les opérations de paix de l’ONU, préconisant la désignation d’un État leader au cœur des opérations de paix en vue de leur assurer la vigueur nécessaire, contre toute faiblesse des Casques bleus sur le terrain et leurs conséquences néfastes pour l’Organisation<sup>26</sup>. Nous allons voir que cet engagement ne peut être compris hors des contraintes d’image qui ont pesé sur la délégation britannique au sein du Conseil de sécurité, et sur le *Foreign Office* plus généralement. De telles contraintes d’image ne sont pas étrangères à une prise en compte plus large de la crédibilité « humanitaire » de l’ONU et des menaces pesant sur elle.

Dans un premier temps, la réponse militaire apportée dès août 1990 par la Communauté économique des États d’Afrique de l’Ouest (CEDEAO) contre

<sup>24</sup> Rapport du Groupe international d’éminentes personnalités nommées par l’OUA, *op. cit.*, p. 74-75.

<sup>25</sup> Bertrand BADIE, *La diplomatie des droits de l’homme* (Paris, Fayard, 2002), p. 258.

<sup>26</sup> Rapport du Groupe d’étude sur les opérations de paix de l’ONU, présidé par Lakhdar Brahimi, 17 août 2000, A/55/305-S/2000/809, p. 5, § 25.

la rébellion du *National Patriotic Front of Liberia* (NPFL) au Liberia et du *Revolutionary United Front* (RUF, soutenue par le NPFL) en Sierra Leone a constitué une réponse satisfaisante pour les membres du Conseil de sécurité, alignés en cela sur les positions des États membres du Conseil les plus influents dans la région, le Royaume-Uni (Sierra Leone) et les États-Unis (Liberia). Ces deux diplomaties se sont néanmoins engagées en faveur d'une médiation politique sous les auspices des Nations Unies à partir de 1993 pour le Liberia et fin 1994 pour la Sierra Leone, parallèlement à la promotion d'une élection populaire et d'un candidat précis, Ahmed Tejan Kabbah, ancien fonctionnaire du PNUD.

Lorsque ce dernier est élu en février 1996, puis renversé en mai 1997 par une alliance entre l'armée sierra léonaise et la rébellion, Londres et Washington préfèrent appuyer la riposte menée par le Nigeria et les forces de la CEDEAO, l'ECOMOG (*Economic Community of West African States Monitoring Group*), pour restaurer le président Kabbah, et l'adoption de sanctions contre la junte par la CEDEAO, relayées par le Conseil de sécurité<sup>27</sup>. Mais la reconquête de Freetown accroît la visibilité du conflit, des exactions du RUF, de la dégradation économique du pays sous embargo, et des bombardements aériens menés par l'ECOMOG au cœur de Freetown, en particulier en octobre 1997. Avec le retour du président Kabbah le 10 mars 1998 et la poursuite de la reconquête militaire par l'ECOMOG, les exactions se multiplient, y compris de la part des forces nigérianes et des milices qui les secondent (les *Civil Defence Forces*), ce qui freine progressivement les dispositions du Conseil à soutenir ouvertement et pleinement l'option militaire offensive privilégiée par la CEDEAO, au profit d'un projet de déploiement onusien<sup>28</sup>.

Ce contexte a renforcé la crainte de dérapages militaires aux conséquences humanitaires incontrôlables aux yeux des membres du Conseil, ce dernier ayant toujours appuyé les efforts de l'ECOMOG. Selon un fonctionnaire du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, cette crainte se trouvait exacerbée par le souvenir de l'inaction et des erreurs commises au Rwanda, en particulier celles relatives à l'absence de contrôle des hommes en armes soutenus et formés par des intervenants extérieurs agissant comme médiateurs du conflit en lien avec l'ONU (France au Rwanda, Royaume-Uni, États-Unis et Nigeria en Sierra Leone). À cette date, le sous-traitant ouest-africain, nigérian en particulier, ne permettait plus de maintenir le désintéret et la confiance des autres délégations et des observateurs quant à la gestion de ce conflit. Par ailleurs, la charge émotionnelle liée à la campagne d'amputations de civils menée par le RUF dès le printemps 1998<sup>29</sup> a sensibilisé les opinions à la nécessité d'intervenir pour la paix en Sierra Leone.

S'est ajoutée une configuration de politique intérieure, où la nouvelle « *Ethical Foreign Policy* » lancée par le *New Labour* durant l'été 1997 a suscité d'importantes

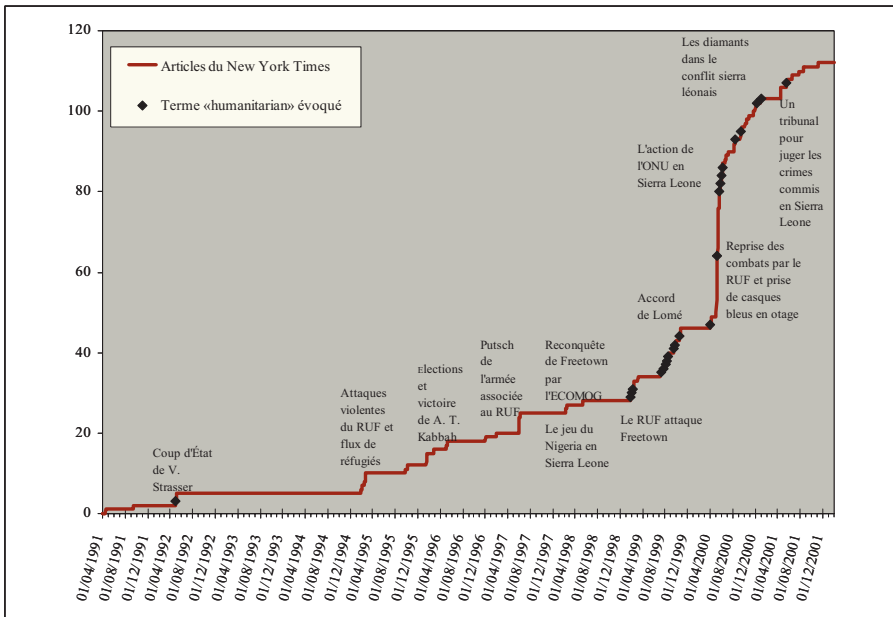
<sup>27</sup> Résolution 1132 du 8 octobre 1997. Jean-Marc CHÂTAIGNER, *op. cit.*, p. 59-65.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 63-71.

<sup>29</sup> Cinquième rapport du Secrétaire général sur la situation en Sierra Leone, 9 juin 1998 (S/1998/486), p. 7-8.

critiques dans la presse britannique après la découverte en mai 1998 de livraisons illégales d'armes et du recours à des mercenaires de la société *Sandline International* par Londres pour restaurer le président Kabbah, alors que le pays est entièrement sous embargo pour les armes (résolution 1132)<sup>30</sup>. Cette légèreté prise par les autorités britanniques apparaît d'autant plus embarrassante que Tony Blair et ses ministres concernés, Clare Short à la coopération (DFID) et Robin Cook à la diplomatie, ont constamment placé l'Afrique très haut dans l'agenda officiel de la politique extérieure britannique<sup>31</sup>. Enfin, avec la mise en cause du commerce du diamant et de ses imbrications dans la guerre en Sierra Leone<sup>32</sup>, conduisant l'ONG *Global Witness* à brandir la menace d'une campagne internationale de boycott du diamant, la nécessité de rompre le lien existant dans les esprits entre lui et le conflit sierra léonais ne pouvait pas laisser la diplomatie britannique indifférente, étant donné la place de Londres dans ce commerce<sup>33</sup>.

Le conflit sierra léonais a ainsi suscité davantage d'intérêt parmi les divers observateurs des conflits, notamment dans les médias. L'analyse quantitative du traitement du conflit dans le *New York Times* l'illustre.



Conçu par l'auteur

<sup>30</sup> Comfort ERO, British foreign policy and the conflict in Sierra Leone, in *Sierra Leone, one year after Lomé. One-day analytical conference on the peace process in London, 15 September 2000* (Londres, Centre for Democracy and Development Planning Series, n° 5, décembre 2000), p. 107-117.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 108-109, et p. 116.

<sup>32</sup> Voir Sylvie BRUNEL, Sierra Leone : le rêve humaniste fracassé par la rente, in *Action contre la faim, Géopolitique de la faim* (Paris, PUF, 2001), p. 53-80.

<sup>33</sup> Jean-Marc CHÂTAIGNER, *op. cit.*, p. 39-40.

Si cette mobilisation s'est traduite par le déploiement, en juillet 1998, d'une Mission d'observation des Nations unies en Sierra Leone (Monusil), les réticences en présence au sein du Conseil perduraient. Lors de la nouvelle offensive du RUF en décembre 1998, qui l'a conduit dans Freetown le 6 janvier 1999 dans des conditions de violences très graves, les membres permanents du Conseil ont refusé d'assumer le coût politique et financier d'une nouvelle imposition de la paix réclamée par la délégation gambienne au nom de la CEDEAO et par le Canada et la Namibie<sup>34</sup>, préférant ouvrir une nouvelle négociation politique avec le RUF. Ces hésitations ont contribué à accélérer le départ des troupes nigérianes de l'ECOMOG, ne laissant au président Kabbah d'autre choix que celui d'accepter la négociation sous le pilotage des Britanniques et des Américains<sup>35</sup>.

La signature de l'accord de Lomé le 7 juillet 1999 entre le président Kabbah et le RUF a ouvert la voie à la transformation de la Monusil en Mission de paix digne de ce nom (Minusil) le 22 octobre 1999. Ainsi, la délégation américaine a contourné la demande d'une opération d'imposition de la paix<sup>36</sup> au profit d'un déploiement moins problématique aux yeux du Congrès américain et des autres membres permanents du Conseil, puisque inscrit dans un processus de paix déjà entamé. C'est donc bien le coût *politique* de l'opération, en termes essentiellement domestiques, que la délégation américaine a ainsi minimisé.

Mais cette précaution générale a conduit à une réelle faiblesse de la Mission sur le terrain, une faiblesse invisible dans le traitement médiatique international mais bien perçue par les Sierra Léonais et par le RUF. En mai 2000, celui-ci s'est attaqué aux Casques bleus dans différents endroits du pays, prenant en otage jusqu'à cinq cent d'entre eux<sup>37</sup>. Ce faisant, le RUF menaçait directement l'avenir de la mission, tirant visiblement les leçons de l'expérience somalienne, comme la garde présidentielle rwandaise hutu l'avait également montré le 7 avril 1994 : attaquer délibérément les forces de maintien de la paix constituait le meilleur moyen de hâter le départ de ces forces, ne bénéficiant pas du soutien politique suffisant pour surmonter le risque d'enlèvement. Le Département d'État américain n'a pas tardé à plaider pour la solution qu'il avait choisie au Rwanda : un retrait immédiat lui semblait préférable à un enlèvement humiliant. Avec l'échec de Lomé et de la Minusil, l'instrument onusien avait atteint les limites que les membres permanents du Conseil avaient fixées pour pacifier la Sierra Leone, disqualifiant tout rattrapage collectif de l'échec diplomatique en Sierra Leone. La délégation

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>35</sup> William RENO, *War and the failure of peacekeeping in Sierra Leone*, in *SIPRI Yearbook 2001: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford, Oxford University Press, 2001), p. 153.

<sup>36</sup> Voir les négociations que relate Jean-Marc CHATAIGNER, *op. cit.*, p. 98-101, à propos des demandes américaines pour que la mission ne soit pas qualifiée d'opération d'imposition de la paix, tout en acceptant que son mandat soit placé sous le chapitre VII de la Charte.

<sup>37</sup> Quatrième rapport du Secrétaire général sur la Minusil du 19 mai 2000 (S/2000/455).

britannique devait alors choisir entre la sortie de jeu, donc le redéploiement des Casques bleus d'une part, et l'intervention en propre d'autre part.

Il faut bien voir la portée d'un tel choix pour Londres : l'abandon de « son » dossier sierra léonais affecterait directement son prestige au sein d'une Organisation en attente d'une opération de paix réussie. Le gouvernement britannique avait effectivement laissé espérer un succès en Sierra Leone, étant donné son engagement diplomatique accru aux côtés du président Kabbah pour faire cesser le conflit, via notamment la restructuration du secteur de la sécurité de ce pays assumée par l'*International Military Assistance Training Team* grâce aux fonds du *Department for International Development*<sup>38</sup>. Au début de l'année 2000, une paix réussie semblait plus accessible en Sierra Leone qu'ailleurs, qu'en RDC, par exemple. Les prises d'otage de Casques bleus par le RUF en mai 2000 provoquaient une véritable urgence à l'ONU, à cet égard. Non seulement convainquaient-elles définitivement que le RUF ne voulait pas la paix, disqualifiant les options préalablement choisies par le Conseil, en particulier l'accord de Lomé<sup>39</sup> ; elles défiaient directement l'ONU du point de vue politique et militaire, faisant resurgir le spectre d'un retrait honteux et d'une inaction internationale face à des risques d'exodes massifs et d'exactions qui avaient prévalu après le coup d'État de 1997 ou après l'entrée du RUF à Freetown en janvier 1999<sup>40</sup>.

Le gouvernement britannique décida finalement de se lancer seul dans une intervention militaire de sauvetage de la Minusil, dès le 6 mai 2000 (opération *Palliser*), avec pour mission officielle la protection des ressortissants britanniques<sup>41</sup>. Commençaient alors un fort engagement de Londres dans ce conflit, en faveur d'une solution « musclée » contre le RUF (avec l'aide de l'armée guinéenne) qui maintenait néanmoins les voies de la négociation et des incitations à la fin des combats au travers de l'action de la Minusil (ce qui fut appelé la « *twin-track approach* »). Dans ce contexte, le Conseil accepta de porter les effectifs de la Minusil à 17 500 hommes en mars 2001, devenant dès juin 2001 la plus importante opération sous commandement onusien dans le monde, symbole du renouveau du maintien de la paix onusien. L'ONU put ainsi déclarer officiellement la fin du conflit en janvier 2002 et organiser les élections du 14 mai 2002, au profit du président Kabbah. Depuis, les Casques bleus sont partis en direction du Liberia voisin, mais la présence britannique aux côtés du pouvoir sierra léonais est demeurée forte.

---

<sup>38</sup> Comfort ERO, *op. cit.*, p. 114.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>40</sup> Paul WILLIAMS, La Grande-Bretagne de Tony Blair et l'Afrique, *Politique africaine*, 94, juin 2004, p. 116.

<sup>41</sup> Selon Jean-Marc CHÂTAIGNER, *op. cit.*, p. 112-113 ; Comfort ERO, *op. cit.*, pp. 110-111 ; et Paul WILLIAMS, *op. cit.*, p. 116, l'envoi d'une force britannique s'inscrivait clairement, aux yeux des diplomates du Conseil de sécurité, dans une volonté de sauvetage de la Minusil, pour éviter un nouveau fiasco de forces de paix onusiennes.

### **3. CONCLUSION : LA PRÉSERVATION DE LA CRÉDIBILITÉ DE L'ONU COMME ENJEU D'INFLUENCE AU CONSEIL**

Sauver la Minusil et contribuer grandement à offrir à l'ONU un succès a valu à la délégation britannique la reconnaissance d'un leadership incontesté sur le dossier sierra léonais, et plus largement une image positive dans les couloirs onusiens en matière de conflits en Afrique. Le rôle de leader pleinement assumé par Londres a justifié le soutien constamment accordé par le Conseil à cette opération<sup>42</sup>. Significativement, l'exemple britannique fut exploité par l'ambassadeur de Singapour lors d'une séance publique du Conseil le 18 juillet 2002 consacrée à la région du fleuve Mano (Liberia, Sierra Leone, Guinée), lorsqu'il évoqua l'éthique exceptionnelle dont avait fait preuve le Royaume-Uni sur ce dossier, un comportement qui méritait d'être imité pour le Liberia voisin, dont la situation se dégradait à cette date. Ce propos devait être interprété comme une invitation destinée à la seule puissance à qui les autres membres reconnaissent un rôle particulier sur la question libérienne : les États-Unis. Le Royaume-Uni avait fini par assumer un leadership à la fois conforme aux contraintes posées par le Département d'État et satisfaisant la plupart des « gestionnaires » de conflits car dépassant l'engagement attendu d'une puissance étrangère dans un conflit à faible valeur géostratégique ; les États-Unis eux-mêmes ne pouvaient-ils faire de même dans un conflit libérien d'ampleur similaire ?

Significativement encore, la délégation américaine fut, lors de cette séance publique à laquelle nous assistions, la seule à rappeler que ce succès en Sierra Leone n'était pas applicable en tout lieu et ne pouvait donc faire figure d'exemple en la matière. La réponse à ceux qui songeaient à un leadership américain au Liberia ne pouvait être plus claire, en même temps qu'elle rassurait les membres du Congrès hostiles à toute implication étasunienne en Afrique. Il fallut attendre août 2003 et le départ négocié de C. Taylor pour voir Washington soutenir le déploiement de Casques bleus (la Minul) dans les rues de Monrovia, dans une période de croissance forte des opérations de paix de l'ONU, en Afrique en particulier.

Le leadership assumé en 2002-2003 par Paris au Conseil de sécurité à propos de la Monuc en RDC révèle un apprentissage au sein de la délégation française de ces nouvelles règles du jeu conformes aux attentes de protection de la crédibilité de l'ONU, selon ses deux pôles décrits dans cet article. Après une longue période de retrait à la suite du génocide rwandais et du discrédit qui en a résulté au Conseil à propos de la région des Grands Lacs, la diplomatie française a su éloigner les soupçons qui pesaient sur elle depuis 1994 et offrir les garanties contre tout risque d'humiliation hautement médiatisée de la mission de l'ONU qu'elle a fortement soutenue face au conflit de la RDC qui éclate en août 1998. Une de ces garanties fut de constituer une force d'intervention — l'opération multinationale *Artémis*, sous bannière de l'Union européenne et sous leadership français — pour répondre

---

<sup>42</sup> Quinzième rapport du Secrétaire général sur la Minusil du 5 septembre 2002, S/2002/987, p. 8, § 37 ; Paul WILLIAMS, *op. cit.*, p. 117.



à la déliquescence de la situation sécuritaire à Bunia (Ituri) au cours du printemps 2003 et surtout à la médiatisation de cette situation et de l'impuissance de la Monuc face aux violences. Elle a d'ailleurs fortement soutenu l'organisation d'une nouvelle opération armée de l'Union européenne destinée à assurer la sécurité dans ce pays lors des élections prévues en juillet 2006 (l'EUFOR RDC), pour l'essentiel composée de contingents français et allemands.

Notons enfin que le déploiement actuel de la Mission des Nations Unies au Soudan (l'UNMIS) avec le fort soutien de Washington, chose rare pour un conflit en Afrique, qui tient à une conjonction de facteurs favorables en politique intérieure (appui de la droite évangélique, des congressistes africains-américains et des organisations de défense des droits de l'homme) et internationale (volonté de rapprochement de Washington avec ses alliés dans le cadre de l'ONU après la crise diplomatique à propos de l'Irak, implication chinoise au Soudan), ouvre là un terrain de questionnement fort utile quant aux garanties offertes par la délégation leader, celle américaine, contre les risques de discrédit qui pèsent sur les actions de l'ONU, entre faiblesse et sélectivité.