

LE RENFORCEMENT DE LA FORCE INTÉRIMAIRE DES NATIONS UNIES AU LIBAN

ETUDE DES PROCESSUS DÉCISIONNELS AU SOMMET

PAR

ALEXANDRA NOVOSSELOFF (*)
ET RICHARD GOWAN (**) (***)

Les évaluations récentes des opérations de maintien de la paix de l'ONU ont souvent accusé le Conseil de sécurité d'élaborer des mandats au mieux vagues et irréalistes, au pire irréalisables (1). Les délibérations du Conseil sur l'avenir de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) en 2006 ont fait l'objet de critiques particulièrement vives. D'un point de vue strictement humanitaire, le fait qu'il ait fallu un mois au Conseil pour voter la Résolution 1 701 qui fixe les conditions de l'arrêt des hostilités et du renforcement de la FINUL paraît inacceptable (2). D'un point de vue strictement militaire, la résolution n'offre pas de directives suffisamment claires quant à la mission, ce qui est source de frustrations pour les contingents de la FINUL. Cependant, aucun de ces points de vue ne tient compte des réalités diplomatiques de l'élaboration du processus de paix par le Conseil de sécurité au cours de l'été 2006. La Résolution 1 701 – comme toutes les résolutions des Nations Unies portant sur des opérations de maintien de la paix – n'est pas conçue pour être une directive militaire; il s'agit d'un document politique qui a entraîné l'arrêt à court terme des hostilités et permis de préparer le terrain pour un accord de cessez-le-feu éventuel à plus long terme entre Israël, le gouvernement libanais et le Hezbollah. Le fait que cela ait été agréé par l'intermédiaire du Conseil a ménagé aux trois parties une voie de sortie de la guerre, malgré le refus du Liban de reconnaître Israël et l'engagement du Hezbollah à mener une lutte anti-israé-

(*) Chercheur associée au Centre Thucydide – Analyse et recherches en relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et membre du Réseau francophone de recherches sur les opérations de paix (Université de Montréal, Canada).

(**) Directeur adjoint du Center on International Cooperation (New York, Etats-Unis).

(***) Cet article se fonde en partie sur une série d'entretiens réalisés auprès de membres du Secrétariat de l'ONU et de représentants des gouvernements français et américain. Traduction par Lucie MAUPIN.

(1) Cf. par exemple Bruce D. JONES/Richard GOWAN/Jake SHERMAN, *Building on Brahimi : Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty*, Center on International Cooperation, 2009; Départements de maintien de la paix et d'appui au maintien de la paix de l'ONU, *A New Partnership Agenda : a New Horizon for UN Peacekeeping*, Nations Unies, 2009; Alexandra NOVOSSELOFF, «Les opérations de maintien de la paix en 2009 : crise de croissance ou crise de maturité?», *Bulletin du maintien de la paix*, n° 92, janv. 2009.

(2) Hitoshi NASU, «The responsibility to react? Lessons from the Security Council's response to the Southern Lebanon crisis of 2006», *International Peacekeeping*, vol. XIV, n° 3, pp. 339-352.

lienne incessante, tout en offrant une garantie multilatérale dans le cadre de la recherche d'un cessez-le-feu.

Le mandat d'une FINUL renforcée n'est que l'un des volets de cet accord aux strates multiples. La Résolution 1 701 ne traite pas seulement des problèmes dans la zone d'opération de la Force, dont la négociation de la frontière entre le Liban et Israël (paragraphe 14), mais elle élargit en outre le cadre diplomatique pour appeler à des avancées en vue d'une «*paix globale, juste et durable au Moyen-Orient*» (paragraphe 18). On ne peut pas dire que la FINUL «échoue» ou «réussisse» si on ne tient pas compte de ces processus ou de cet environnement politique plus vaste. Afin d'analyser la performance de la FINUL, il est donc nécessaire de poser trois questions : l'adéquation des moyens déployés au mandat ; la volonté d'appliquer le mandat par les contributeurs de troupes, le Secrétariat et le Conseil de sécurité ; l'évolution de l'environnement de la Force. Toute évaluation nécessite avant tout la compréhension pleine et entière des origines et des nuances du mandat voté par le Conseil et les compromis qui le sous-tendent. Ainsi, il convient de revenir à une série de débats extrêmement sensibles qui ont eu lieu en 2006. Pendant les négociations sur la Résolution 1 701, des tensions ont existé entre les compromis politiques nécessaires pour obtenir un cessez-le-feu et les priorités militaires.

DU G8 AU CONSEIL DE SÉCURITÉ (12 JUILLET – 6 AOÛT) :
ELABORATION D'UNE NOUVELLE FORCE DE MAINTIEN
DE LA PAIX POUR LE LIBAN

Le Conseil de sécurité s'est saisi de la guerre du Liban dès le début. Au lendemain du début de l'opération israélienne sur le Liban, le Conseil s'est réuni le 13 juillet et a débattu d'un projet de résolution sur le Moyen-Orient présenté par le Qatar comme «*condamnant tous les actes de violence, de terreur et de destruction*» et «*appelant au retrait des troupes israéliennes*». Les Etats-Unis exercèrent leur droit de veto (3). Le Conseil se réunit à nouveau le 14 juillet, mais ne parvint pas à s'accorder sur une déclaration présidentielle, ni même sur un communiqué de presse. Pendant les quinze premiers jours de cette crise, le Conseil a eu les mains liées du fait de l'obstructionnisme américain. De son côté, le secrétaire général Kofi Annan a vite compris l'urgence d'un cessez-le-feu immédiat et en a fait l'élément central de sa diplomatie pendant le premier stade de la crise. Cela l'a mis en opposition frontale par rapport aux Etats-Unis, qui voulaient préserver la liberté de manœuvre d'Israël. Bien que l'administration Bush ait été divisée sur la meilleure manière de gérer la guerre alors que cette dernière s'éternisait, les

(3) Bien que ce projet de résolution ne concernât pas exclusivement la situation au Liban, le veto des Etats-Unis constitua un message négatif sur la capacité du Conseil à gérer la situation au Liban. Cf. le site Internet www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8775.doc.htm.

acteurs américains-clefs dans leur quasi-totalité étaient initialement prêts à donner à Israël le temps de vaincre le Hezbollah, surtout les plus faucons d'entre eux, parmi lesquels John Bolton, ambassadeur auprès des Nations Unies. Il se déclara par la suite «*sacrément fier*» d'avoir bloqué les premiers appels à un cessez-le-feu au Conseil de sécurité (4). L'ambassadeur Bolton a également tenté d'écarter des pourparlers en vue d'une nouvelle opération de paix au Liban, par crainte qu'il ne s'agisse d'un complot pour limiter les possibilités militaires d'Israël. Le 17 juillet, il demanda si une force internationale aurait «*le pouvoir de désarmer et de démobiliser les éléments armés du Hezbollah? Aurait-elle la capacité de régler le problème posé par des pays tels que la Syrie et l'Iran, qui soutiennent le Hezbollah?*» (5). Toutefois, il n'est pas parvenu à maintenir l'ONU hors jeu. Les dirigeants européens, travaillant de conserve avec Kofi Annan, ont commencé à parler d'une force de maintien de la paix.

Le sommet du G8 : vers une présence de sécurité/surveillance internationale

Les premiers jours de la guerre ont coïncidé avec le sommet annuel du G8 à Saint-Pétersbourg, où les participants ont débattu du Liban le 16 juillet. En d'autres circonstances, les dirigeants du G8 auraient peut-être repoussé le moment de réagir. Cependant, ils se trouvaient rassemblés sous les regards d'un grand nombre de journalistes et devaient faire part rapidement de leurs positions initiales. Les dirigeants européens et Kofi Annan, en quête d'arguments, proposèrent une opération de paix de grande envergure pour aider à mettre fin à la guerre. M. Annan et le Premier ministre britannique, Tony Blair, appelèrent à une force du maintien de la paix qui mettrait fin aux bombardements d'Israël par le Hezbollah et donnerait ainsi à Israël «*une raison de cesser ses attaques contre le Hezbollah*» (6). Le Président français, Jacques Chirac, préconisa une application par la force des résolutions existantes de l'ONU, qui appelaient au désarmement du Hezbollah (7). Le Premier ministre italien, Romano Prodi, promit «*une contribution essentielle à la mise en œuvre de cette idée*», estimant que 10 000 soldats seraient nécessaires (8) dans ce cas.

Cependant, le consensus du G8 avait des limites bien définies, surtout du fait de la position américaine. Un enregistrement indiscret a surpris George

(4) «Bolton admits Lebanon truce block», *BBC News Online*, 22 mars 2007.

(5) Son Excellence John R. BOLTON, Représentant des États-Unis aux Nations Unies, «Remarks on the situation in the Middle East», Remarks at the Security Council Stakeout, New York, 17 juil. 2006 (Communiqué de presse US-UN 173(06)).

(6) «UN calls for Lebanon peacekeeping force», *BBC News Online*, 17 juil. 2006; «Kofi Annan milite pour 'une force de stabilisation'», *Le Figaro*, 18 juil. 2006.

(7) Peter BARKER/Robin WRIGHT, «Push made for Peacekeeping Force to go into Lebanon», *The Washington Post*, 18 juil. 2006, p. A15.

(8) «Italian Prime minister optimistic on Lebanon peacekeeping, realistic on energy prices», 17 juil. 2006, disponible sur le site Internet www.encyvil8.ru.

W. Bush dire à Tony Blair que Kofi Annan suivait une logique «bizarre» : «*en gros, son attitude, c'est un cessez-le-feu sinon rien*» (9). Le Président américain pensait qu'Annan devait faire pression sur la Syrie pour que le Hezbollah «*arrête ses conneries*». Lors d'un communiqué commun sur le Liban, les dirigeants du G8 n'arrivèrent qu'à «*saluer l'examen, par le Conseil de sécurité de l'ONU, de l'éventualité d'une présence de surveillance/sécurité internationale*» (10). Cela ne signifiait pas que la présence fût placée sous le commandement de l'ONU : le cadre institutionnel d'une telle opération restait à trouver. Israël écarta, en particulier, l'idée d'une force de Casques bleus (11). On émit l'hypothèse qu'une mission de l'UE serait plus acceptable pour les pays européens fournisseurs de contingents et, peut-être, pour Israël. Certains membres du gouvernement américain préféraient l'idée d'une force initiale fournie par les alliés de la région, l'Égypte et la Turquie, chargée de désarmer le Hezbollah (12). Quoi qu'il en soit, le G8 affirma que le Conseil de sécurité était le lieu où la forme d'une force post-conflit devait être définie. Les Européens et M. Annan ne l'avaient pas emporté sur les États-Unis, mais ils avaient fait quelques progrès pour trouver des moyens de restaurer la paix. A compter de cette date et jusqu'au début du mois d'août, tous les planificateurs militaires – y compris au Secrétariat de l'ONU – travaillèrent au scénario du déploiement d'une force internationale au mandat robuste. Le 23 juillet, après que les dirigeants israéliens eurent commencé à parler en termes positifs d'une opération de paix multinationale, Bolton déclara à CNN que les États-Unis avaient étudié des options de recours à la force, «*mais pas une force de l'ONU*» (13).

Le rôle de Kofi Annan lors de cette étape initiale mérite d'être souligné. Bien qu'il se soit aliéné le président Bush avec son appel à un arrêt immédiat de la guerre, le Secrétaire général a au moins ouvert le débat public sur le lien entre un cessez-le-feu et une nouvelle force de maintien de la paix, option qui mettrait fin à la guerre. Ces premières actions de Kofi Annan, suivies d'une tournée éclair des capitales moyen-orientales qui n'apporta que peu de résultats concrets, étaient dans le droit fil de sa carrière antérieure à l'ONU. Il s'était toujours investi personnellement dans le maintien de la paix, qu'il a ressuscité d'une quasi-extinction après Srebrenica. Son intérêt pour le Moyen-Orient était tout aussi prononcé. Il avait également approfondi sa compréhension de l'emploi de la diplomatie publique pendant les crises majeures. Au cours des mois précédant la guerre

(9) Jim RUTENBURG, «Bush's policy chit-chat : undiplomatic prose», *New York Times*, 18 juil. 2006. Le premier ministre canadien Stephan Harper, plus proche du président Bush par idéologie que la plupart des autres dirigeants du G8, n'était pas convaincu non plus par les idées de M. Annan.

(10) Dirigeants du G8, «Middle East», disonible sur le site Internet www.eng8russia.ru/docs/21.html.

(11) Bruce D. JONES/Andrew HART, «Keeping Middle East peace?», *International Peacekeeping*, vol. XV, n° 1, 2008, p. 113.

(12) *Ibid.*

(13) Gwen ACKERMAN/David ROSENBERG, «Olmert might accept multinational force», *Bloomberg*, 23 juin 2006.

au Liban, il avait utilisé son influence personnelle pour promouvoir la possibilité d'une mission de l'ONU au Darfour, en partie à cause de la pression de l'administration Bush. Puis, confronté à la dernière crise moyen-orientale de sa carrière, il utilisa encore la diplomatie publique pour ouvrir l'espace des négociations sur le Liban.

Le mémorandum de la France, la Conférence de Rome et le Plan en sept points de Fouad Siniora

Après le sommet du G8, la France a travaillé sur la base d'un mémorandum – écrit le 18 juillet – énonçant les options d'une solution après l'arrêt immédiat des hostilités : la définition d'un cadre politique général – sur la base des Résolutions 1 559 et 1 680 – et la définition du mandat d'une force internationale adaptée (14). Les autorités françaises envisageaient une approche en deux étapes, comprenant un accord politique signé par toutes les parties avant le déploiement d'une force de stabilisation internationale. Le 21 juillet, le ministre de la Défense, Michèle Alliot-Marie, avait reçu une note de la part de ses services concernant le déploiement d'une force multinationale pouvant aller jusqu'à 20 000 hommes, qui, mandatée par le Conseil de sécurité mais non conduite par l'ONU, pourrait être remplacée ultérieurement par une nouvelle force de l'ONU, laquelle se déploierait après l'obtention d'un cessez-le-feu selon les dispositions du mémorandum français – et non, comme la déclaration commune de MM. Blair et Annan l'avait laissé entendre, visant à augmenter la confiance d'Israël « avant » un cessez-le-feu). Les principaux contributeurs pourraient être la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Belgique et les pays scandinaves. Les membres du cabinet de Mme Alliot-Marie considérèrent que la mission pourrait éventuellement se déployer sous l'étendard de l'UE ou de l'OTAN ou encore être dirigée par une « coalition de volontaires ». Elle aurait pour mandat la stabilisation d'une zone tampon – plus vaste que la zone alors sous la responsabilité de la FINUL. Le désarmement du Hezbollah uniquement par des moyens militaires était considéré comme une tâche impossible et une entreprise trop risquée pour être tentée sans intégration préalable de la milice dans un processus politique.

Si la planification initiale d'une nouvelle force avait reflété la nécessité de prendre en compte les priorités d'Israël et des Etats-Unis, la Conférence de Rome – qui a réuni des membres du Core Group on Lebanon – donna au gouvernement libanais une plate-forme pour faire entendre son point de vue – Israël ne participait pas à la conférence. Les Libanais redoutaient toute intervention qui ferait passer leur pays pour un Etat failli – car telle était leur vision d'une opération déployée en vertu du Chapitre VII – et pourrait provoquer une guerre civile avec le Hezbollah. Le 28 juillet, le Premier

(14) Cf. le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Non-papier-rome.pdf.

ministre libanais, Fouad Siniora, présenta un «*plan en sept points*» qui proposait que «*les effectifs, les équipements, le mandat et le champ d'opération [de la FINUL] soient augmentés et renforcés, autant que de besoin, afin d'entreprendre un travail urgent humanitaire et d'aide, dans le but de garantir la stabilité et la sécurité au Sud afin que ceux qui ont dû fuir leur foyer puissent revenir*» (15). L'importance accordée par Fouad Siniora au renforcement de la FINUL représentait un obstacle important aux projets de force multinationale alternative; or, sans le consentement libanais, aucune force de maintien de la paix ne serait crédible. D'autres participants à Rome n'ont pas pris ce problème au sérieux et le communiqué de la conférence annonçait simplement : «*il convient d'autoriser en urgence une force internationale au Liban sous un mandat de l'ONU afin de soutenir les Forces armées libanaises dans leur tentative d'apporter un environnement sûr*» (16).

L'idée d'une force internationale, qui ne fût pas sous commandement de l'ONU, semblait donc avoir encore un certain poids. Deux jours après la Conférence de Rome, George Bush et Tony Blair se rencontrèrent à la Maison-Blanche et annoncèrent ensemble leur soutien à une force multinationale. Washington faisait ainsi preuve d'une nouvelle approche plus constructive. Le Secrétariat de l'ONU n'était pas totalement exclu de la préparation de la nouvelle force et posa certaines conditions à un engagement permanent ou à un nouveau rôle à venir au cours des réunions avec les pays fournisseurs de contingents (le 25 juillet) et les débats sur le renouvellement du mandat de la FINUL (le 31 juillet) : «*l'expérience du maintien de la paix par les Nations Unies dans la période de l'après-Guerre froide suggère qu'il existe certaines tâches pour lesquelles les forces des Nations Unies ne sont pas adaptées à tous les cas de figure; à savoir : le déploiement sans le consentement explicite du gouvernement du Liban ainsi que des parties exerçant un contrôle effectif sur le territoire; le désarmement forcé des éléments armés; et l'interdiction de la circulation des armes ou du personnel au travers des frontières libanaises. Si l'on devait parvenir à la conclusion que ces tâches sont essentielles à la mission, alors des forces internationales autres que celles des Nations Unies devront intervenir*» (17). Les fonctionnaires de l'UE et de l'OTAN chargés d'évaluer la faisabilité d'une force internationale avant la Conférence de Rome étaient également pessimistes sur les chances de réunir des contributions en nombre suffisant de la part des nations européennes. Un fonctionnaire européen déclara en plaisantant au *New York Times* que les politiciens avaient beau approuver chaleureusement la force, «*tout le monde allait se porter volontaire pour s'occuper de la logistique à Chypre*» (18). Ces difficultés

(15) Le texte du plan en anglais est disponible sur le site Internet www.rebuildlebanon.gov.lb/english/f/NewsArticle.asp?CNewsID=61.

(16) «Déclaration du coprésident : Conférence de Rome sur le Liban», 26 juil. 2006.

(17) Briefing du DOMP/document interne.

(18) Elaine SCIOLINO/Steven ERLANGER, «US and NATO balk on troops for Lebanon force», *New York Times*, 24 juil. 2006.

ont été soulignées lors de la réunion du Conseil des Affaires générales de l'UE du 1^{er} août. Les Etats-Unis indiquèrent qu'ils ne voulaient pas envoyer de contingents. Le Royaume-Uni ne pouvait pas participer car ses propres forces étaient déjà pleinement sollicitées et l'Allemagne refusa pour des raisons politiques. Si la FINUL avait l'air en mauvaise posture, l'alternative ne faisait pas meilleure figure (19).

Dans les coulisses du Secrétariat de l'ONU : que faire de la FINUL ?

Si les jours de la FINUL semblaient comptés, le Secrétariat des Nations Unies n'en avait pas moins bien du mal à décider quoi faire de la force entre-temps. Le 21 juillet, Kofi Annan soumit au Conseil de sécurité un rapport d'après lequel la mission n'est pas en mesure de travailler «*dans de bonnes conditions*» pendant les hostilités et alors que le mandat devait expirer le 31 (20). Juste avant la guerre, le Liban avait demandé à ce que celui-là soit prorogé de six mois. Kofi Annan concluait que «*puisque le retour au statu quo ante semble impossible et pour que le Conseil ait le temps d'envisager toutes les options possibles concernant les arrangements à venir au Sud-Liban, je recommande plutôt au Conseil de proroger ce mandat d'un mois*» (21). Le Conseil finit par donner son accord seulement après que M. Annan se fut à nouveau retrouvé en conflit avec M. Bolton. Le 25 juillet, les bombardements israéliens tuèrent quatre observateurs militaires de l'ONU à Khiam. Le personnel était assigné à l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST), mais sous le contrôle opérationnel de la FINUL. Leur mort a provoqué des doutes sur la présence globale de l'ONU dans la région. M. Annan accusa les Israéliens de les avoir ciblés «*de façon apparemment délibérée*», mais M. Bolton empêcha les autres membres du Conseil d'inclure cette phrase dans une déclaration sur l'incident, avec l'avertissement qu'il ne devait pas devenir «*une issue de secours vers un cessez-le-feu ou d'autres questions militaires et politiques plus larges*» (22).

Cet épisode affaiblit l'influence de Kofi Annan : sa déclaration l'entraîna dans un conflit acerbe avec l'ambassadeur d'Israël auprès des Nations Unies et les circonstances du bombardement firent l'objet d'une polémique. L'ONU enleva les autres observateurs de l'ONUST des postes à risque. Le

(19) Discussions entre Européens sur d'éventuelles contributions : France, Belgique, Espagne, Italie, Irlande, Suède, Turquie et Australie à titre d'«Etats tiers». Cf. «Force internationale : les Européens posent leurs conditions», *Le Figaro*, 3 août 2006.

(20) Rapport du Secrétaire général sur la Force d'intérim des Nations Unies au Liban, document de l'ONU S/2006/560, 21 juil. 2006, par. 42.

(21) *Ibid.*, par. 43.

(22) Judy ATTA, «Security Council distressed by UN observers' deaths in Lebanon», 28 juil. 2006, disponible sur le site Internet www.america.gov. La rencontre à Khiam n'en a pas moins débouché sur une déclaration présidentielle (S/PRST/34). Une seconde déclaration eut lieu 3 jours après le bombardement israélien sur le village de Qana.

Secrétariat des Nations Unies se mit à travailler sur des possibilités pour l'avenir de la FINUL, toutes élaborées d'après la supposition qu'elle finirait par être remplacée par une nouvelle force. A la fin du mois de juillet, le DOMP disposait de cinq propositions prêtes à être partagées avec les membres du Conseil :

- la FINUL devait rester en place dans sa zone de responsabilité au Sud-Liban afin de soutenir l'aide humanitaire aux Libanais laissés de côté et de surveiller la situation sur le terrain;
- la FINUL devait être redéployée loin de la Ligne bleue, au nord de sa zone de responsabilité existante, afin de jouer un rôle humanitaire plus étendu;
- la FINUL devait continuer à opérer dans sa zone de responsabilité, mais en accordant une importance nouvelle aux opérations humanitaires ailleurs au Liban, comme à Naqoura, Tyr ou Beyrouth;
- la FINUL allait se redéployer au nord de sa zone de responsabilité, aux alentours de Tyr sur le littoral et/ou au nord du fleuve Litani, afin d'établir un nouveau secteur dans l'attente de l'arrivée d'une force internationale;
- la FINUL tout entière devait se retirer dans une zone sûre (Chypre) afin d'attendre la suite des événements ou de devenir un détachement précurseur pour une nouvelle force des Nations Unies ou une force internationale (23).

Ces possibilités ont été envisagées dans l'attente du déploiement d'une force militaire internationale au mandat robuste, nécessaire pour garantir un environnement stable au Sud-Liban, vérifier le retrait de tous les éléments armés, empêcher la résurgence des combats par la surveillance et l'application d'un cessez-le-feu, faciliter les opérations humanitaires et protéger les civils et aider le gouvernement libanais à recouvrer et à étendre son autorité au Sud. On pensait que le déploiement d'une nouvelle force militaire serait plus rapide que le renforcement de l'opération onusienne existante. En tant que «réalité sur le terrain», la FINUL pourrait alors servir de lien avec la nouvelle force multinationale envisagée. Personne ne voulait humilier la FINUL en interrompant subitement son action. Toutes ces raisons expliquent pourquoi le mandat de la FINUL a été prorogé d'un mois le 31 juillet. (S/RES/1 697). La planification d'une FINUL renforcée, passant de 8 000 à 10 000 soldats, a été étudiée au cas où il serait impossible de s'accorder sur une force internationale.

(23) Briefing du DOMP/document interne. Cf. «Force internationale: les Européens posent leurs conditions», *Le Figaro*, 3 août 2006.

La reprise des négociations au Conseil de sécurité

Après la Conférence de Rome, le Conseil de sécurité a repris les négociations, les Etats-Unis et la France jouant le rôle de représentants respectifs d'Israël et du Liban. Ils ont tenté de trouver un consensus à partir de positions de départ radicalement opposées, mais sont généralement parvenus à s'accorder sur un certain nombre de principes fondamentaux. Ces derniers comportaient : la préservation de l'unité du Conseil de sécurité – un problème soulevé par la Russie, en particulier – ; l'inclusion du plan en sept points de Fouad Siniora ; la volonté d'éviter d'affaiblir le gouvernement libanais ; la nécessité de prendre en compte certaines exigences d'Israël ; la nécessité de tracer les contours d'une solution durable pour le conflit israélo-libanais comme condition préalable pour le déploiement d'une force internationale ; un accord sur une cessation des hostilités comme condition minimale. En fonction de ce consensus de base, un premier projet fut présenté le 31 juillet, appelant à « *une cessation immédiate des hostilités* », énonçant « *les conditions d'un cessez-le-feu permanent et d'une solution durable à la crise actuelle entre Israël et le Liban* » (comprenant un accord sur les frontières du Liban, un embargo sur les importations illicites d'armes et une « *élimination des forces étrangères présentes au Liban sans le consentement de son gouvernement* »). Le projet appelait également le gouvernement du Liban à déployer des troupes au Sud. Restait le déploiement d'une force internationale : le projet déclarait qu'une fois que les Libanais et les Israéliens auraient accepté les principes du cessez-le-feu le Conseil passerait « *une résolution supplémentaire sous Chapitre VII, autorisant le déploiement d'une force internationale mandatée par l'ONU pour aider les forces armées libanaises et le gouvernement à apporter un environnement sûr et contribuer à la mise en œuvre d'un cessez-le-feu permanent et d'une solution durable* » (24). Dans l'attente de cette force, la FINUL serait chargée de surveiller la fin des hostilités et d'assister le gouvernement libanais à mettre fin à l'afflux des armes au Sud-Liban. A ce moment, les négociations fondamentales portent sur le contenu d'un « *cessez-le-feu permanent et [d']un cadre politique nécessaire à une solution durable* ». Ce texte représentait le point culminant de la réflexion enclenchée par les représentants français et américains après le sommet du G8. Le projet de résolution franco-américain était prêt le 6 août, mais le gouvernement libanais le rejeta.

La raison principale de ce rejet était que le projet de résolution n'exigeait pas le retrait immédiat d'Israël du territoire libanais. Le projet de résolution identifiait également le Hezbollah en tant qu'agresseur initiateur de la guerre (25). Et la proposition d'une force internationale était également un

(24) Le projet de texte est disponible sur le site Internet www.guardian.co.uk/world/2006/aug/06/syria.usa.

(25) Selon les autorités libanaises, le fait est qu'Israël a lancé une guerre en réponse aux provocations du Hezbollah (la capture des soldats israéliens).

sujet de discordance : les politiciens libanais redoutaient que, bien que la force fût mandatée par l'ONU, elle fût hors de son contrôle et qu'elle pût utiliser le Chapitre VII pour passer outre les exigences du gouvernement libanais : des parallèles défavorables furent faits avec la Force multinationale déployée à Beyrouth en 1982, qui, censée être une présence de maintien de la paix, s'était retrouvée poussée à la confrontation avec les milices de la capitale. Les dirigeants libanais, pris au piège d'un jeu de pouvoir complexe avec le Hezbollah, devaient montrer que non seulement ils pouvaient maintenir les forces israéliennes hors de leur territoire, mais également avoir leur mot à dire sur le comportement des forces internationales sur leur sol : une prérogative dont ils bénéficiaient avec la FINUL sous Chapitre VI de la Charte de l'ONU, mais qu'ils risquaient de perdre avec une force sous Chapitre VII. Les négociateurs à New York ayant exclu la FINUL au cours des semaines précédentes convinrent qu'elle pourrait encore apporter la meilleure base politique disponible d'une nouvelle force acceptable pour les Libanais. Cependant, à ce moment-là, Israël ne croyait pas qu'une FINUL renforcée «ferait l'affaire», particulièrement pour désarmer le Hezbollah ; son rôle devait se borner à l'humanitaire et à une transition avec une force multinationale plus solide.

Cette première partie des négociations, qui s'étendit de la mi-juillet au début août et vit l'échec de la première proposition franco-américaine, montra que les débats tortueux au G8 et à la Conférence de Rome promouvaient des idées militaires vouées à l'échec (26). Au G8, les dirigeants européens lancèrent des propositions détachées des réalités du conflit pour une force de maintien de la paix. Leur position était rendue complexe par le fait que les gouvernements israéliens et libanais développaient leurs positions au fur et à mesure de l'évolution du conflit. Israël passa d'un rejet pur et simple de l'idée d'une opération de maintien de la paix à un intérêt timide. Fouad Siniora se contenta d'énoncer ses sept points à la Conférence de Rome et laissa entendre qu'une alternative à la FINUL serait inacceptable, ce qui fut ignoré par les participants. Comme John Bolton bloquait les discussions au Conseil de sécurité, les tentatives de mettre fin à la guerre étaient fragmentées et on ne prit pas totalement la mesure des obstacles politiques à une force internationale n'agissant pas sous commandement de l'ONU. Après le 6 août, le Conseil de sécurité revint sur le devant de la scène en tant qu'unique forum où il était possible de traiter simultanément des aspects juridiques, politiques et militaires de la fin de la guerre au Liban.

(26) Négation de l'affirmation de M. Coleman selon laquelle le Conseil n'engendrait que des prises de décision inefficaces du point de vue militaire.

LES DISPOSITIONS DE LA RÉOLUTION 1 701 :
UNE RÉOLUTION EN DEUX VOLETS RESTRUCTURANT LA FINUL

Le Liban ayant rejeté leur projet de texte, les diplomates américains et français ont été confrontés à un paradoxe : pouvaient-ils trouver une formule réconciliant le désir d'Israël d'une présence internationale robuste au Sud-Liban avec les exigences du gouvernement libanais ? Les Français étaient confrontés à un second défi : ayant soutenu l'idée d'une force non commandée par l'ONU, pourraient-ils aboutir à un compromis politique dans le cadre offert par la FINUL ou bien cela leur aliénerait-il à la fois Israël et l'armée française ? Dans la deuxième partie de cet article, nous discutons des compromis juridiques et militaires des négociateurs nécessaires à l'élaboration de la Résolution 1 701.

La négociation d'un second projet de résolution

L'immobilisme résultant du rejet du projet franco-américain par le gouvernement libanais prit fin quand Fouad Siniora annonça le 7 août sa décision de déployer l'armée libanaise au Sud, événement que l'ONU attendait depuis 2000. La proposition de Siniora comblait le fossé entre les positions occidentales et israéliennes sur l'extension de l'autorité libanaise au Sud et son besoin de montrer qu'il ne dépendait pas de l'Occident. C'est Jean-Marie Guéhenno, de l'ONU, qui avait suggéré ce compromis. Dans ce contexte, le gouvernement israélien accepta le plan de Siniora en sept points à titre de base de cessation de l'opération et consentit au retrait des troupes derrière la Ligne bleue. La négociation d'un second projet de résolution pouvait alors commencer à partir du précédent texte franco-américain.

A ce stade, les Américains n'étaient plus convaincus que le Conseil pût voter deux résolutions. Ils croyaient fermement à présent que tous les processus (le politique et le dispositif militaire) devaient être contenus dans une seule et même résolution. Entre-temps, il y avait un intérêt croissant pour l'idée selon laquelle la FINUL aiderait, au moins dans un premier temps, au redéploiement de l'armée libanaise au Sud. Le renforcement envisagé ne se limiterait qu'à cette tâche. Trois jours avant l'adoption de la Résolution 1 701, l'idée d'une force internationale avait encore cours. Néanmoins, elle disparut au cours des 72 heures qui suivirent, même si elle est restée théoriquement d'actualité jusqu'aux toutes dernières minutes des négociations.

Alors que le nouveau cycle de négociations sur la résolution s'achevait, tous les camps convergèrent vers un renforcement de la FINUL. Ce dernier était acceptable pour les Israéliens si la mission devait connaître un renforcement véritable et suffisant. Les Américains, après avoir écarté l'hypothèse d'envoyer des troupes, étaient disposés à céder du terrain sur la question même si cela entraîna des tensions entre John Bolton et des

personnalités moins faucons comme Condoleezza Rice – qui abandonna aussi progressivement l'idée d'inclure un élément de désarmement dans le mandat. Ils incitèrent également les autorités israéliennes à abandonner toute demande d'imposition de la paix par une force de l'ONU. Kofi Annan rassura les Israéliens et les Américains en leur affirmant que la FINUL pouvait également être une force robuste sans la mention explicite du Chapitre VII. Pour les Libanais, il s'agissait du type d'opération le plus acceptable sur le plan politique. Pour les Français, il y avait simplement un manque d'alternatives possibles.

Il n'en restait pas moins quelques limites à ne pas franchir : pour Israël, un simple mandat d'observation était inacceptable parce qu'il ne pouvait pas garantir l'application de la sécurité à ses frontières. Pour le Hezbollah, un mandat contenant des paragraphes sur le désarmement des milices était intolérable. Ainsi, le gouvernement libanais insista pour qu'il ne fût pas fait mention du Chapitre VII. Pour cette raison, la France – qui était officieusement en contact avec le Hezbollah – n'approuvait pas l'inclusion d'une mission de cette nature dans la résolution. La Russie et la Chine étaient d'avis que toute force militaire devrait être autorisée par le Conseil de sécurité et le gouvernement libanais, sans ingérence dans les affaires libanaises. La Russie fit pression sur les négociateurs pour s'assurer qu'ils tiendraient compte de toutes les demandes du Liban. La Russie et la Chine, généralement ignorées des médias, jouèrent un rôle très important, alors que les négociateurs avaient le sentiment croissant qu'une résolution approuvée avec une abstention de leur part serait inacceptable.

La résolution en deux temps prit la forme d'un scénario consolidé en deux étapes : des mesures de court terme (le renforcement de la FINUL) et des mesures de long terme (déploiement d'une force internationale mandatée par l'ONU au Liban). Ce double tempo se retrouve dans le projet de résolution du 9 août. Toutefois, il est rapidement apparu que : il n'y aurait pas assez de place pour deux forces militaires sur ce petit territoire : un accord pour une deuxième résolution serait risqué ; la FINUL, si elle était renforcée par les pays occidentaux, serait alors assez forte ; le désarmement du Hezbollah n'était pas réaliste dans un sens ou dans l'autre. Afin de garantir l'acceptation du renforcement de la FINUL, Jean-Marie Guéhenno suggéra que le projet de résolution contînt des dispositions sur l'emploi de la force. Elles furent finalement intégrées au paragraphe 12 de la Résolution 1701, qui visait à rassurer les pays contributeurs de troupes existants et à venir. Ces dispositions sur l'emploi de la force représentaient un compromis mutuel face aux tentatives américaines et israéliennes de renoncer à un désarmement du Hezbollah et de maintenir la FINUL sur le terrain. Ce paragraphe a été accepté par le gouvernement de Siniora au cours des dernières minutes des négociations, sans avoir le temps d'effectuer une consultation préalable avec le Hezbollah. Enfin, les espoirs français qu'une force

renforcée ne se déploierait qu'après un cessez-le-feu permanent furent abandonnés : le déploiement d'une FINUL restructurée ne devait avoir lieu qu'avant un cessez-le-feu permanent et n'était associé qu'à une cessation des hostilités. En ce qui concerne les chiffres, un premier nombre de 20 000 troupes fut avancé : c'était le plafond envisagé par les stratèges militaires pour la force multinationale.

Le Conseil de sécurité se réunit le 11 août au niveau ministériel afin d'adopter à l'unanimité un projet de résolution co-écrit par la France et les Etats-Unis, parrainé par le Danemark, le Ghana (Président du Conseil), la Grèce, la Slovaquie et le Royaume-Uni. La Résolution 1 701 mit fin à un conflit de 30 jours. La cessation des hostilités devait avoir lieu le 14 août. Comme toutes les résolutions de l'ONU, il s'agit d'un texte de consensus qui n'a été rendu possible que grâce à certaines ambiguïtés au cœur de la FINUL, portant sur son mandat, son renforcement et son comportement quotidien. Ce texte est en réalité le fruit, sous forme de résolution du Conseil de sécurité, d'une négociation indirecte entre Israël et le Liban *via* les Etats Unis et la France.

***Les dispositions de la Résolution 1 701 :
les ambiguïtés d'un mandat politique***

Quelles sont les ambiguïtés restant dans la résolution et pourquoi étaient-elles nécessaires? Afin de répondre à ces questions, il convient d'étudier le texte de la résolution en détail. Après avoir expliqué les raisons qui ont conduit à la cessation des hostilités – «*la décision unanime du gouvernement libanais de déployer 15 000 troupes au Liban du Sud au fur et à mesure du retrait de l'armée israélienne de la ligne bleue*» –, le Conseil de sécurité qualifie la situation au Liban de «*menace à la paix et à la sécurité internationales*», sans faire référence aux dispositions du Chapitre VII, selon sa pratique habituelle depuis les années 1990. Cette référence non explicite au Chapitre VII est due à l'opposition du Hezbollah à toute disposition sur l'imposition de la paix, ainsi qu'à toute référence au Chapitre VII dans la résolution – une opposition qui fut, comme nous l'avons vu, ignorée lors des négociations de dernière minute sur l'emploi de la force. Néanmoins, le Conseil a situé son action dans le cadre des dispositions de l'article 39, le premier article du Chapitre VII, ce qui a évité un débat inutile sur le placement de la Résolution 1 701 sous l'égide du Chapitre VI ou du Chapitre VII. La FINUL reste une «*force intérimaire*» – c'est-à-dire «*provisoire*», selon les dispositions de l'article 40 – de maintien de la paix, capable de se défendre elle-même et de défendre son mandat (27).

(27) Comme la doctrine fondamentale l'a énoncé, l'important, c'est ce qui est dit dans la résolution et non les références à des chapitres spécifiques de la Charte de l'ONU. Pour une analyse plus approfondie des dispositions du Chapitre VII, cf. Alexandra NOVOSSELOFF, «Le Chapitre VII, le recours à la force et le maintien de la paix», *Guide du maintien de la paix*, Montréal, 2008, pp. 85-102.

Après ces paragraphes d'introduction, il est possible de diviser la Résolution 1 701 en deux parties : l'une traitant des principes et des éléments autorisant «*un cessez-le-feu permanent et une solution à long terme*» (paragraphe 8); l'autre autorisant «*un accroissement des effectifs [de la FINUL] pour les porter jusqu'à un maximum de 15 000 hommes*» (paragraphes 11 et 12).

Il ne nous appartient pas de débattre ici des fondements de chaque élément du processus politique israélo-libanais recommandé au paragraphe 8. Cela reste un objectif, mais, en contradiction avec les recommandations du rapport Brahimi, la FINUL n'agit pas en soutien d'un processus politique (28). Il s'agit du défaut fondamental de la FINUL, qui remonte à son premier déploiement en 1978 et qui n'a été que renforcé en 2006. Cependant, la résolution rappelle «*le respect total de la Ligne bleue par les deux parties*», ce qui signifie que toute tentative à l'encontre de «*l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance politique du Liban à l'intérieur de ses frontières reconnues par la communauté internationale*» constituerait une violation de la Résolution 1 701.

Le paragraphe 11 donne le mandat fondamental de la FINUL et complète son mandat initial, inclus dans les Résolutions 425 et 426 de 1978, concernant la nouvelle situation à laquelle elle est confrontée : «*(a) contrôler la cessation des hostilités; (b) accompagner et appuyer les forces armées libanaises au fur et à mesure de leur déploiement dans tout le Sud, y compris le long de la Ligne bleue, pendant qu'Israël retire ses forces armées du Liban comme il est prévu au paragraphe 2; (c) coordonner ses activités relatives à l'exécution du paragraphe 11 (b) avec les gouvernements libanais et israélien; (d) fournir son assistance pour aider à assurer un accès humanitaire aux populations civiles et le retour volontaire des personnes déplacées; (e) aider les forces armées libanaises à prendre des mesures en vue de l'établissement de la zone mentionnée au paragraphe 8, c'est-à-dire une zone sans personnel armé, sans autres actifs et armes que ceux du gouvernement libanais et de la FINUL entre la Ligne bleue et le fleuve Litani; (f) aider, sur sa demande, le gouvernement libanais à donner effet au paragraphe 14*». Ce mandat doit être mis en œuvre dans la zone de responsabilité de la FINUL depuis 1978, alors étendue pour couvrir le secteur de Tyr. Il n'autorise aucun désarmement actif du Hezbollah ou d'autres milices et ne prévoit pas d'activités directes envers les populations libanaises.

Le paragraphe 12 donne à une FINUL renforcée les moyens de son mandat. Le Conseil de sécurité autorise la FINUL «*à prendre toutes les mesures nécessaires dans les secteurs où ses forces sont déployées et [...] dans les limites de ses capacités*». Par cette phrase, la FINUL est autorisée à employer la

(28) Depuis, l'importance du processus politique a été soulignée par la «Capstone Doctrine» (2007) et le rapport *New Horizon* (2009).

force; mais elle n'a aucun pouvoir d'exécution, puisque son mandat est d'*aider* [le gouvernement libanais] à *exercer son autorité sur l'ensemble du territoire*. Elle ne donne aucun droit à la FINUL de se substituer au gouvernement du Liban. Selon une interprétation stricte du paragraphe 12, cette autorisation est valable uniquement en vue de garantir que *«son théâtre d'opérations ne soit pas utilisé pour des activités hostiles de quelque nature que ce soit, de résister aux tentatives visant à l'empêcher par la force de s'acquitter de ses obligations dans le cadre du mandat que lui a confié le Conseil de sécurité et de protéger le personnel, les locaux, les installations et le matériel des Nations Unies, d'assurer la sécurité et la liberté de mouvement du personnel des Nations Unies et des travailleurs humanitaires et, sans préjudice de la responsabilité du gouvernement libanais, de protéger les civils exposés à une menace imminente de violences physiques»*.

Ce paragraphe permet à la FINUL de remplir son mandat d'assistance et de créer l'environnement nécessaire à cette fin. Il permet également à la FINUL renforcée d'avoir une attitude différente, plus crédible, et de reprendre la posture de dissuasion perdue après les actes que les parties au conflit lui ont infligés depuis 1978. A l'appui de cet argument, il est utile de rappeler les mots du rapport du Secrétaire général en mars 1978 : *«la FINUL fera tout ce qui est son pouvoir pour prévenir une reprise des combats»*. Selon ce même rapport, *«la légitime défense comprend la résistance à toute tentative de l'empêcher par la force de s'acquitter de ses fonctions conformément au mandat du Conseil de sécurité»*. Il est précisé que *«dans l'exercice de ses fonctions, la FINUL agira avec une impartialité totale»*. Il est souligné que, *«comme toutes les autres opérations de maintien de la paix de l'ONU, la FINUL ne peut ni ne doit assumer de responsabilités qui incombent au gouvernement du pays dans lequel elle opère»* (29).

La FINUL renforcée de 2006 a été dotée des moyens de se défendre – c'est-à-dire de défendre son mandat – en cas d'agression – locale – et en outre de pouvoir anticiper toute menace susceptible d'empêcher ses actes et de pouvoir dissuader les provocations. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle est censée se retrouver dans une situation de confrontation avec l'une des parties. Une question-clef est également de savoir si la FINUL peut agir sans le soutien des Forces armées libanaises (FAL) : selon les dispositions de la Résolution 1 701, la FINUL dépend entièrement de la – bonne – volonté des FAL et de leurs décisions. Le défi est d'assurer sa crédibilité vis-à-vis des parties au conflit et de conserver sa liberté de mouvement. Les règles de l'engagement ont été adaptées en conséquence, même si la définition d'un *«acte hostile»* reste plutôt vague – *«une action dont l'intention est de causer la mort, de graves préjudices corporels ou la destruction d'une propriété, ou d'empêcher la FINUL de s'acquitter de ses obliga-*

(29) Rapport du Secrétaire général sur l'application de la Résolution 425 du Conseil de sécurité (1978), S/12 611, 19 mars 1978.

tions dans le cadre de l'application de la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies»). Le premier rapport du Secrétaire général en application de la Résolution 1 701 résume les objectifs et les devoirs de la FINUL 2 : «*la FINUL renforcée ne fera la guerre à aucune des parties. Elle n'est pas censée obtenir par la force ce qui doit être réalisé par la négociation et par un consensus interne libanais. Elle ne pourra pas non plus se substituer à un processus politique. Le processus politique devra néanmoins bénéficier du type d'aide, d'assistance et de confiance que seules des activités de maintien de la paix robustes peuvent apporter, et ce, pour faciliter la tâche du gouvernement libanais dans les efforts qu'il déploie pour exercer efficacement son autorité sur l'ensemble du territoire*» (30).

Cela ne pouvait avoir de sens que s'il y avait des forces en quantité suffisante pour remplir le mandat. Lors de l'événement, le déploiement rapide de plus de 12 000 soldats et l'engagement des grands pays d'Europe comme l'Italie, la France et l'Espagne pour former la colonne vertébrale de l'opération ont permis à la FINUL de disposer pour la première fois des moyens adaptés au mandat que le Conseil de sécurité lui avait confié. Néanmoins, il n'y avait aucune garantie sur la disponibilité de ces forces; comme nous l'avons vu, la possibilité d'un déploiement sous commandement de l'ONU était une source d'inquiétudes majeures pour de nombreux officiers européens, pas seulement en France. A présent, nous allons examiner brièvement la manière dont ces défis ont été surmontés.

APPLICATION DE LA RÉOLUTION 1 701 : LES DIFFICULTÉS DE MODIFIER UNE OPÉRATION DE MAINTIEN DE LA PAIX EN COURS

Nous avons noté que le mandat de la FINUL à la Résolution 1 701 ne diffère pas radicalement de celui contenu dans les Résolutions 425 et 426 de 1978. Cependant, ce sont la volonté, les moyens et les pays fournisseurs de contingents qui ont fait la différence en août 2006. Au lendemain du vote de la Résolution 1 701, le DOMP souhaitait voir ce renforcement dès que possible sur le terrain (3 500 soldats en moins de 15 jours) afin de mettre fin à la guerre, d'obtenir une cessation effective des hostilités et de permettre aux parties d'appliquer rapidement les dispositions de la résolution.

Le processus confus de contribution de contingents

Le DOMP se tourna vers la France pour qu'elle apporte une contribution majeure à la FINUL 2 et qu'elle en soit la colonne vertébrale. En effet, le Secrétariat des Nations Unies, les Etats membres de l'ONU et les médias

(30) Rapport du Secrétaire général sur l'application de la Résolution 1 701 (2006), S/2006/670, 18 août 2006, par. 61.

s'attendaient à ce que l'engagement de la France dans le processus de négociations soit lié au niveau de sa contribution militaire. Cependant, comme l'a dit la ministre de la Défense, Michèle Alliot-Marie, en réponse à une question sur l'existence de divergences entre l'armée et les autorités civiles sur le Liban : «*entre les militaires et les politiques, non. Entre les militaires et les diplomates, peut-être. Ils ne font pas le même travail. Ils n'opèrent pas dans le même environnement*» (31).

Le fait était que l'armée s'était préparée, jusqu'au dernier moment, à une force extérieure au cadre institutionnel de l'ONU. Une semaine après le vote de la Résolution 1 701, Mme Alliot-Marie parlait encore de la possibilité d'un déploiement d'une «*force de réaction rapide*» française à l'appui de la FINUL (32). Et le rythme des négociations diplomatiques comme de la nécessité de trouver des compromis ne permit pas aux diplomates de faire le lien avec les conditions préalables et la stratégie militaire, comme Mme Alliot-Marie l'avait laissé entendre. En outre, les autorités françaises s'empressèrent de déclarer que «*la France ne souhait[ait] pas jouer un rôle plus grand que celui des autres Etats membres de l'ONU dans la FINUL*» (33). En raison de ses liens avec le Liban, de ses politiques passées et de son rôle dans l'établissement d'un Tribunal international pour l'assassinat de Rafic Hariri, la France ne souhaitait pas non plus voir ses soldats devenir des cibles faciles ou trop exposées. En conséquence, elle a été très prudente dans un premier temps concernant l'annonce des effectifs qu'elle allait envoyer. Cependant, la pression du Secrétariat des Nations Unies et des médias l'a conduite à envisager une contribution plus substantielle à la FINUL 2.

Le 16 août, la France a annoncé le déploiement de 200 hommes pour un renforcement immédiat de la FINUL 2, s'accordant du temps pour consulter ses alliés européens et analyser le concept d'opération et les règles d'engagement écrites par le Secrétariat. Elle s'est également donnée le temps d'établir les conditions d'une chaîne de commandement claire et des moyens de protection de la force. Elle a consenti à maintenir en place le Commandement de la Force, le général Alain Pellegrini, pour six mois supplémentaires afin de permettre une bonne transition entre les deux formats avant la passation de pouvoir à l'Italie. La France a également contacté les autorités israéliennes et libanaises afin de s'assurer de leur soutien dans le déploiement des soldats français. Kofi Annan a insisté sur le fait qu'une participation française importante créerait un élan pour d'autres participations. Le 24 août, Jacques Chirac annonçait le déploiement de 2 000 hommes pour la FINUL renforcée, «*après avoir obtenu les conditions*

(31) «Liban : Paris s'engage sur le déploiement de 2 000 soldats avant la réunion de Bruxelles», *Le Monde*, 24 août 2006.

(32) Philippe BOLOPION, «La France réticente à engager son armée au Liban», *Le Monde*, 17 août 2006.

(33) *Id.*

d'une opération sûre et efficace» (34). Au cours de ces quinze jours d'«*hésitation*», la France a montré qu'elle ne voulait pas prendre la tête de la FINUL 2 et qu'elle voulait partager le fardeau avec d'autres États membres de l'UE.

D'autres nations européennes adoptèrent une approche différente envers le déploiement. L'Italie fut la plus affirmée : le premier ministre Romano Prodi donna à ses commandants sur le théâtre d'opération une certaine liberté d'action afin de s'assurer qu'ils joueraient un rôle de premier plan dans la nouvelle force. L'Italie annonça le déploiement de 2 à 3 000 hommes et son intention de tenir la position de commandement de la Force (35). Cependant, les officiers supérieurs italiens partageaient le souhait de leurs homologues français de mettre des conditions au déploiement. Des participants potentiels plus petits, comme la Belgique – encore marquée par les souvenirs de l'échec du Rwanda –, partageaient ces inquiétudes, mais étaient prêts à suivre la direction franco-italienne. L'Allemagne s'est retrouvée dans une situation inhabituelle, car elle souhaitait s'engager dans l'opération, mais ne voulait pas que ses troupes sur le terrain se retrouvent dans une situation où elles pourraient se retrouver confrontées aux soldats israéliens. Berlin a donc décidé d'orienter sa participation vers la nouvelle composante maritime de la FINUL – une première pour une opération de maintien de la paix – au large du Liban, afin de persuader Israël de mettre fin à son blocus du littoral libanais et de restreindre – au moins en théorie – l'approvisionnement en armes du Hezbollah par la mer. Le Royaume-Uni s'est également engagé à fournir un navire à ce groupe, arguant d'un manque de soldats disponibles (36).

La présence européenne dans la FINUL 2 s'est donc combinée au gré des volontés de chacun, bien que la session spéciale du Conseil européen du 25 août y ait apporté une certaine cohérence. Alors que la FINUL prenait forme, le DOMP eut la surprise de voir des représentants de nations européennes plus petites se renseigner sur la participation des autres États de l'UE, dans ce qui apparaissait comme une tentative de voir ce qu'elles devaient offrir pour avoir l'air sérieux. La plupart des diplomates européens n'avaient pas l'habitude de collaborer avec l'ONU de cette manière : les membres du gouvernement allemand, prévoyant leur rôle naval, se retrouvèrent à tenter de déterminer seuls le taux de remboursement de leur personnel marin. Cependant, ce processus relativement chaotique fournit la base d'un déploiement européen consistant, sérieux et – ce qui a son importance – rapide. Il a fallu quatre mois à la FINUL 2 pour être opérationnelle dans son nouveau format.

(34) Laurent ZECCHINI, «2 000 soldats français participeront à la FINUL», *Le Monde*, 26 août 2006.

(35) Philippe BOLOPION/Jean-Jacques BOZONNET, «L'Italie propose de prendre les rênes de la force internationale», *Le Monde*, 23 août 2006.

(36) Alexandrine BOULHET, «L'Union européenne compte ses troupes devant Kofi Annan», *Le Figaro*, 25 août 2006.

Les structures de commandement particulières de la FINUL 2 : une «Cellule militaire stratégique» et un Coordinateur spécial pour le Liban

Comme nous l'avons vu, le renforcement de l'opération en cours de l'ONU ne constituait pas le choix de prédilection des militaires français ni de leurs collègues européens. L'armée française, qui n'oubliait pas les échecs du maintien de la paix par l'ONU au milieu des années 1990, posa certaines conditions au déploiement d'environ 2 000 soldats sous le commandement de l'ONU : des règles solides d'engagement «*tenues de garantir la liberté de mouvement de la Force et sa capacité d'action*», des moyens pour la protection de la force qui ont abouti au déploiement des chars de combat Leclerc et de missiles sol-air à courte portée, une chaîne hiérarchique militaire claire – c'est-à-dire «*simple, cohérente et réactive*») avec l'établissement d'une cellule dédiée pour la FINUL au siège de l'ONU à New York (37).

L'établissement d'une cellule dédiée à la FINUL, appelée Cellule militaire stratégique (CMS), peut être considéré comme une spécificité de la FINUL renforcée. Il convient ici de rappeler l'ensemble du processus qui a conduit à la création d'une nouvelle entité au siège de l'ONU à New York. La première idée de l'armée française était de répliquer le système de commandement auquel elle est le plus habituée : un commandement des opérations au quartier général et un commandement sur le théâtre. Le premier objectif de la CMS était donc de devenir le quartier général des opérations de la FINUL, sur le plan stratégique du commandement et de la prise de décision. Initialement, il devait se situer hors du DOMP. La seconde idée était d'avoir un lien permanent entre Naqoura et New York en cas d'urgence ou de crise, lieu qui permettrait au commandement de la force de parler directement au commandement des opérations (le chef de cette CMS) et de disposer d'un échange entre militaires. L'armée française voulait par tous les moyens éviter la structure mise en place à Zagreb au moment de la Forpronu.

Ainsi, l'état-major français a imaginé une petite structure militaire construite selon la «structure en J» des quartiers généraux militaires, composée de représentants des pays fournisseurs de contingents – et des représentants du P5 – et commandée par un général 4 étoiles (ou 3 étoiles OTAN) ayant un lien direct avec le niveau politique – c'est-à-dire le Secrétaire général ou le chef du DOMP. Cette structure pouvait se situer, selon eux, à l'intérieur ou – de préférence – hors du DOMP. Au cours des négociations qui ont eu lieu dans la seconde moitié d'août 2006 pour élaborer les termes de référence du chef de cette structure, l'objectif de Jean-Marie Guéhenno a été de ramener cette structure à l'intérieur du DOMP, sous son

(37) Extraits du discours de Jacques Chirac le 24 août. Cf. Laurent ZECCHINI, «2 000 soldats français participeront à la FINUL», *Le Monde*, 26 août 2006.

commandement et son contrôle directs. Le chef de la CMS est devenu un « directeur » et non pas un « commandant ». La CMS fut incluse dans la structure du DOMP, mais hors de sa Division militaire et hors de son Bureau des opérations. Elle fut donc perçue par les deux structures comme une intruse qu'il fallait intégrer dans les tâches quotidiennes, ce qu'ils firent avec beaucoup de réticence. De manière plus générale, la CMS était également vue comme un caprice des nations occidentales qui forçait l'ONU à établir une cellule de 33 personnes dédiée à une opération de maintien de la paix où ils étaient engagés, alors que la Division militaire ne disposait que de 43 personnes pour élaborer la planification et le suivi de 17 ou 18 opérations dans le monde. Toutefois, les autorités des Nations Unies comprirent très vite que la création d'une telle structure constituait une condition absolue à la participation des Etats européens à la FINUL : dans son premier rapport, le Secrétaire général de l'ONU décrit la création de la CMS comme une nécessité pour le DOMP plutôt que comme une condition préalable posée par les Etats membres (38). Le Secrétariat a également compris que la CMS pourrait s'avérer nécessaire en cas de crise : *« l'importance du rôle de la Cellule tient à la complexité, aux risques et aux conséquences stratégiques des opérations de maintien de la paix dans des contextes politiques et opérationnels extrêmement délicats et embrouillés. Les tâches confiées à la FINUL exigent non seulement un travail ordinaire de suivi et d'appui, mais également une capacité de planifications de circonstance et de préparation opérationnelle, pour qu'elle puisse s'adapter et réagir à des situations inédites ou imprévues »* (39). La CMS est devenue opérationnelle à la mi-octobre 2006.

La CMS n'a aidé que partiellement le DOMP à faire face au défi de l'accroissement de la FINUL de 2 000 à 11 000 soldats. La rapidité du déploiement – notamment initial – est surtout due aux capacités nationales des Etats européens. De plus, certains d'entre eux ont très vite mis à la disposition, de manière temporaire, des officiers planificateurs pour mettre à jour tous les documents opérationnels (concepts d'opération et règles d'engagement). De fait, l'existence de la CMS n'a jamais été facile. Même le commandement de la Force n'a pas toujours eu recours à ses services, ne voyant souvent en cette structure qu'un intermédiaire encombrant entre lui et le Secrétaire général adjoint. A New York, le Directeur de la CMS était un membre de l'équipe de direction du DOMP et faisait partie du groupe de travail sur le Liban au sein du DOMP – présidé par le Directeur de la Division Asie et Moyen-Orient. Sa voix n'était pas plus influente que celle de n'importe quel autre directeur du DOMP, sauf pour les affaires mili-

(38) *« Une cellule militaire [...] sera nécessaire pour offrir une direction militaire au plan stratégique »*, peut-on lire dans le Rapport du Secrétaire général sur l'application de la Résolution 1 701 (2006) – Liban, S/2006/670, 18 août 2006, par. 39.

(39) Deuxième rapport du Secrétaire général sur l'étude de la Cellule militaire stratégique, A/62/744 (14 mars 2008), par. 8.

taires, où le chef du DOMP demandait également l'avis du Commandement de la force et du Conseiller militaire en chef du DOMP. La création de la CMS n'en a pas moins fait apparaître les faiblesses des structures militaires de l'ONU à New York. Elle a contribué à la transformation de la Division militaire en un Bureau des affaires militaires renforcé au cours de l'année 2007.

A la mi-septembre 2006, le DOMP souhaitait créer le poste de Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) pour le Liban afin de rassembler dans une fonction unique toutes les activités entreprises par l'ONU au Liban (Résolution 1 559, Résolution 1 701). La France, sous la pression de ses militaires, refusa de voir le Commandant des troupes de la FINUL sous l'autorité d'un RSSG, même si l'armée n'aimait pas le fait que le commandement de la force, en tant que chef de mission, jouisse également de prérogatives politiques. Cela a débouché sur la création d'un poste de Coordinateur spécial pour le Liban, qui ne donnerait que des directives au Commandement des troupes de la FINUL sans interférer dans sa chaîne hiérarchique.

* *
*

Parmi toutes les opérations de maintien de la paix, la FINUL est unique : il s'agit d'une opération presque purement militaire, tandis que les autres opérations de l'ONU sont multidimensionnelles. C'est un commandement des troupes qui joue le rôle de chef de mission et non un RSSG comme dans les autres opérations (à l'exception des missions de l'ONU entre l'Inde et le Pakistan, sur les Plateaux du Golan et à Jérusalem (40)). La FINUL peut-elle constituer un modèle pour les opérations à venir de maintien de la paix ou bien est-elle une relique du passé dans le sens où elle ne traite que de l'aspect militaire d'un conflit (surveillance de la cessation des hostilités)? Cela semble le cas, même si elle n'est pas déployée dans une zone tampon comme à Chypre par exemple : de fait, au Liban, elle ne se situe que d'un côté de la « ligne de cessez-le-feu ». Cela reste vrai même si elle est bien plus mobile et plus solide qu'avant et qu'elle ne consiste plus uniquement en des postes d'observation le long de la Ligne bleue comme avant 2006 (FINUL 1). La différence est qu'elle évolue sans doute dans un environnement particulièrement complexe.

La FINUL peut-elle donc être considérée comme un modèle de « *maintien de la paix robuste* »? La « robustesse » n'est pas seulement une question de capacité et de ressources militaires, ce dont la FINUL dispose, mais également de volonté. Comme l'a déclaré le général Obiakor, actuel chef du Bureau des affaires militaires au DOMP, ses caractéristiques sont : « *un*

(40) UNMOGIP, FNUOD, ONUST.

maintien de la paix qui manifeste de la volonté, une capacité et des ressources de dissuasion et de confrontation, y compris par l'emploi de la force si nécessaire, face à tout obstacle à la mise en œuvre du mandat d'une mission» (41). Bien sûr, cela doit toujours être évalué selon le coût ou l'effet politique qui sera sans doute la conséquence de l'usage de la force.

La FINUL est-elle efficace? Comment mesurer le succès de la FINUL? Comment mesurer son échec? En 1978, il y avait «trois conditions essentielles» selon le Secrétaire général, pour que «la Force soit efficace»: «en premier lieu, elle doit avoir à tout moment l'entière confiance et le plein appui du Conseil de sécurité. En deuxième lieu, elle doit opérer avec la pleine coopération de toutes les parties en cause. Et enfin, elle doit être en mesure de fonctionner en tant qu'unité militaire efficace et intégrée» (42). Ces conditions s'appliquent encore aujourd'hui. D'abord, étant donné le chemin pris par la France et les Etats-Unis pour parvenir au compromis qui a mené à la Résolution 1 701, le Conseil de sécurité est-il et restera-t-il uni sur la question de l'évolution de la FINUL? La FINUL a-t-elle l'assurance d'obtenir «la confiance pleine et entière» du Conseil en cas de reprise des hostilités par l'une des parties? Ensuite, la FINUL renforcée a effectivement su stabiliser le Sud-Liban. Malgré son changement de mode d'opération (de nombreuses patrouilles ajoutées à certains postes d'observation), elle a gagné la confiance de la population locale grâce à la poursuite de nombreux programmes humanitaires et d'actions de déminage et elle est acceptée comme telle par les parties. La FINUL est devenue l'élément de stabilité et le facteur de stabilisation de toute la région et les parties la reconnaissent comme telle. Cependant, la FINUL exécute son mandat dans une situation très volatile, où la population est sur ses gardes, vigilante à la moindre erreur des Casques bleus, où ce qui se passe hors de la zone de responsabilité peut avoir des répercussions à l'intérieur. Il est certain que la crédibilité actuelle de la FINUL dépend en grande partie de ses contingents européens (60 % de la Force) agissant en tant que force de dissuasion envers le Hezbollah et les Forces de défense israéliennes. Cela permet également une unité dans le commandement. Toutefois, tous les pays participants ont-ils la même interprétation du mandat? Cette unité de commandement se traduira-t-elle en unité d'action ou de réaction en cas de reprise des hostilités par les parties au conflit? Si Israël initiait un nouveau «round» d'hostilités, les renforts solides que les contingents européens ont apportés à la FINUL seront-ils utilisés contre les soldats israéliens?

En bref, la FINUL sera-t-elle capable d'endiguer la reprise du conflit ou se contentera-t-elle de se protéger et de trouver un moyen de partir en évitant l'humiliation de ses Casques bleus? Toutes ces questions sont cruciales,

(41) Symposium international sur le maintien de la paix, Pékin, nov. 2009.

(42) Rapport du Secrétaire général sur l'application de la Résolution 425 du Conseil de sécurité (1978), S/12 611, 19 mars 1978, par. 3.

mais y répondre est des plus difficiles en dehors de tout contexte. Quoi qu'il en soit, la reprise des hostilités constituerait un échec de la diplomatie – du processus politique – et serait le fait des parties au conflit, mais ne signerait en aucun cas l'échec de la FINUL. Cependant, la principale limite de la FINUL reste l'absence de processus politique en soutien de son action. Une opération de maintien de la paix ne peut jamais se substituer à un processus politique, qui est la seule stratégie de sortie possible. Cette stratégie de sortie, pour la FINUL, est l'application du processus de paix prévu au paragraphe 8 de la Résolution 1 701. Faute de quoi la FINUL pourrait vite rentrer dans une certaine routine pour encore bien des années.