

---

# AQUILON

---

Revue en ligne de l'Association des internationalistes



- La Bande à Eole
  - Editorial du Président
  - La vie de l'Association
  
  - La France au Conseil de sécurité
  
- Vents du large
  - Ouverture. Michel Foucher
  - La conception française du Conseil de sécurité. Manuel Lafont Rapnouil
  - L'adoption des résolutions : quelle concertation ? Jean-Marc de La Sablière
  - Le veto est-il un attribut de la puissance ? Jean-Baptiste Jeangène Vilmer
  - Le concours militaire français aux décisions du Conseil de sécurité. Thierry Tardy
  - La contribution financière française aux actions du Conseil de sécurité. Charles Tellier
  - L'application des résolutions du Conseil de sécurité en droit français. Pierre Bodeau-Livinec
  - Remarques finales. Serge Sur
  
- Vent en poupe
  - European Review of International Studies
  
- Vents contraires
  - Premiers enseignements de la crise ukrainienne. Crimée sans châtements. Guillaume Berlat
  - "Les récits de Sébastopol". Léon Tolstoï
  
- Le Zéphyr
  - Résumé de thèses soutenues en relations internationales

---

# LA BANDE A EOLE

---

<http://www.association-des-internationalistes.org>

## L'éditorial du Président

L'Assemblée générale de l'Association s'est tenue le 2 avril 2014 au Centre Panthéon. On trouvera dans la rubrique « Vie de l'Association » du présent numéro d'Aquilon les éléments qui la concernent, et la nouvelle composition du Conseil et du Bureau.

Le même jour, s'est déroulée, également au Centre Panthéon, la première table ronde consacrée au Conseil de sécurité, dont la rubrique « Vents du large » du présent numéro reprend les principaux éléments. Cette réunion de travail s'inscrit dans le cadre plus large d'une série d'études consacrées par notre Association, avec le Centre Thucydide comme opérateur, au Conseil de sécurité. Ce programme bénéficie du concours financier de la Délégation aux affaires stratégiques du Ministère de la Défense et du partenariat de l'IHEDN.

D'autres réunions se tiendront durant le deuxième semestre, en étroite articulation avec le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du Ministère des affaires étrangères. Le sommaire d'Aquilon souligne que la thématique lancée par l'Association a été fort bien reçue puisque plus de la moitié des intervenants sont des diplomates chevronnés, dont deux anciens représentants de la France au Conseil de sécurité et le nouveau Directeur Politique du Ministère, qui conduit au nom de la France les négociations quotidiennes avec la Partie iranienne. Une fois encore a été montrée l'efficacité de ce dialogue entre praticiens et chercheurs, qui est notre ligne de travail.

---

La rubrique « Vent en poupe » présente la nouvelle revue ERIS, European Review of International Studies, dont notre Association est partenaire, et dont le premier numéro vient de paraître. Elle doit en particulier permettre à des chercheurs francophones, notamment aux membres de l'Association, de publier en anglais à destination d'un public considérablement élargi.

Les jeunes chercheurs ont organisé le 3 mars 2014 à l'Académie diplomatique internationale un débat passionnant et d'actualité sur les questions russes et ukrainiennes autour d'Andrei Gratchev, ancien porte-parole de Mikhaïl Gorbatchev, devant une salle comble et réactive. Notre partenariat bénéfique avec l'ADI va se poursuivre. Le présent Aquilon publie en outre dans la rubrique « Zéphyr » les résumés des thèses récemment soutenues en France dans le champ des relations internationales. C'est l'occasion de rappeler aux doctorants que nous attendons leurs résumés, qui seront accueillis dans cette rubrique régulière.

Enfin, le premier ouvrage collectif sera publié au début du mois de septembre chez CNRS Editions ; il porte sur Carl Schmitt. Le deuxième ouvrage paraîtra en novembre. Les droits d'auteur attachés à ces publications seront intégralement versés à l'Association.

Michel Foucher, Président de l'Association des internationalistes

Association des  
Internationalistes

Aquilon est la revue en ligne de l'Association des Internationalistes. Elle paraît tous les quatre mois et rend compte de l'actualité de l'Association : activités, articles inédits, publications des membres de l'Association, etc.

Les opinions exprimées dans les articles publiées par Aquilon, revue en ligne de caractère scientifique, n'engagent que leurs auteurs.

Rédacteur en chef : Paul Dahan  
ISSN : 2259j 8677

---

Association des  
Internationalistes

---

**Association des internationalistes****Assemblée générale du 2 avril 2014**

## Rapport moral

présenté par Michel Foucher, Président de l'Association

Depuis la dernière AG du 25 mars 2013, l'Association a été active.

Je voudrais en rappeler les principales réalisations :

1. La publication de 3 numéros d'*Aquilon*, revue en ligne, en juin, novembre 2013 et mars 2014
2. L'organisation de la Table ronde sur les BRICS, *L'émergence en question*, le 7 octobre, à l'IHEDN, avec 186 participants effectifs dont deux tiers d'étudiants et de chercheurs. Les travaux sont repris dans *Aquilon* 12.
3. La première des trois *Tables rondes* consacrées au Conseil de sécurité, sur *La France au Conseil de sécurité*, qui doit se dérouler dans l'après-midi du 2 avril, au Centre Panthéon. Ces Tables rondes sont l'une des activités régulières de l'Association, en partenariat avec l'IHEDN et, ponctuellement, d'autres institutions ou centres de recherche.
4. Le démarrage du cycle de *rendez-vous réguliers* autour d'experts ou de praticiens des relations internationales, en direction des jeunes chercheurs et jeunes professionnels de 22 à 30 ans, une idée de jeunes doctorants ou docteurs, avec le concours actif de Chloé de Perry, Hélène De Pooter, Emmanuel Bourdoncle. Les quatre réunions successives ont été des succès, avec une forte présence de jeunes internationalistes. Deux se sont déroulées à l'Académie diplomatique internationale, avec successivement l'Ambassadeur Jean-Claude Cousseran, directeur de l'Académie, sur les printemps arabes ; Andreï Gratchev, ancien conseiller politique de Mikhaïl Gorbatchev, sur le retour de la Russie ; une troisième s'est tenue à l'INALCO, avec Serge Sur, sur les acteurs des relations internationales, Etats et acteurs non étatiques ; une enfin au Centre Panthéon, avec Vera Lacoeylle, diplomate, sur le thème de la diplomatie multilatérale : l'exemple de l'UNESCO.

---

5. Une coopération a été établie avec les *éditions du CNRS* pour publier deux ouvrages par an, dans la collection *Biblis*, de large diffusion, le premier sur Carl Schmitt, le second sur l'Arctique. Ces ouvrages, qui doivent paraître en 2014, reprendront les textes revus et augmentés diffusés dans *Aquilon*, et pourront comporter des contributions additionnelles d'autres auteurs.

6. Le *Colloque international* organisé à Annecy, les 13 et 14 décembre 2016 sur l'Union européenne et la Russie, a été un véritable succès, tant par la coopération interuniversitaire qui a permis sa tenue que par la qualité de la participation et des interventions. Les travaux feront l'objet d'une publication ultérieure dans un ouvrage spécial.

Pour le proche avenir, les anticipations sont les suivantes :

7. Un dialogue international de haut niveau sur *L'influence* sera organisé les 27 et 28 novembre à la Bibliothèque Nationale de France par le Collège d'études mondiales (chaire de géopolitique appliquée) et Assinter, en coopération avec le Ministère des affaires étrangères, France Culture et d'autres entités. La tenue annuelle d'un colloque ou conférence internationale est l'une des activités régulières d'Assinter.

8. Assinter nourrit un dialogue entre chercheurs, experts et praticiens, qui est l'une de nos lignes de travail sur laquelle je veille. Une déception : notre projet de colloque sur 1914 / 2014 soumis au Ministère délégué aux anciens combattants n'a pas reçu de suite.

9. Les activités actuelles vont se maintenir et si possible se développer. En particulier, la participation de l'Association à une revue européenne anglophone de relations internationales, ERIS, va déboucher sur la publication des premiers numéros. Les Tables rondes continueront à être organisées régulièrement en partenariat avec l'IHEDN. Le cycle de rencontres et dialogue entre jeunes chercheurs et praticiens/experts en relations internationales devrait s'institutionnaliser sur la base d'un partenariat permanent entre Assinter et l'Académie diplomatique internationale. *Aquilon* poursuivra son rythme de diffusion, trois numéros par an.

10. Comme Assinter ne fonctionne qu'avec les cotisations de ses membres et le concours de partenaires qui accompagnent ses activités, que tous les acteurs en son sein le font de façon bénévole, le montant des cotisations reste modéré. Mais il est des frais qui restent nécessairement à sa charge. C'est pourquoi il est important que les membres s'acquittent régulièrement de leurs cotisations, et *Aquilon* ne pourra plus être diffusé qu'aux cotisants à jour.

J'exprime enfin ma reconnaissance à l'ensemble des membres d'Assinter, et en particulier au Conseil et au bureau pour leur dévouement et leur activité.

---

## Composition du Conseil et du Bureau

### Composition du Conseil :

- 1) Gilles ANDREANI; Cour des Comptes
- 2) Laurence BADEL ; historienne (Paris I)
- 3) Christian de BOISSIEU : économiste (Paris I)
- 4) Emmanuel BOURDONCLE ; Doctorant, Panthéon-Assas)
- 5) Yves BRULEY; historien (chargé de mission ASMP)
- 6) Eric BUSSIERE; historien (Paris IV)
- 7) Paul DAHAN ; ancien ambassadeur, rédacteur en chef d'Aquilon
- 8) Hélène DE POOTER, droit international (Paris I) Vice-présidente (chargée des contacts avec les jeunes chercheurs)
- 9) Gérard DUSSOUY, géographe (Bordeaux)
- 10) Pierre Michel EISEMANN; droit international (Paris I) Vice-président (chargé des adhésions)
- 11) Jacques FONTANEL ; économiste (Grenoble) Vice-président (chargé de la promotion de l'AI auprès des spécialistes de l'économie)
- 12) Michel FOUCHER; géographe (ENS), Président
- 13) Jean-Denis MOUTON, droit international et européen, (Nancy II)
- 14) Delphine PLACIDI-FROT; sciences politiques (Poitiers) Vice-présidente (chargée de l'Anthologie)
- 15) Constantin PREVELAKIS ; IHEDN
- 16) Frédéric RAMEL, politiste (Sciences Po Paris)
- 17) Annie REIGNER ; fonctionnaire du MAE (er), Trésorière
- 18) Georges-Henri SOUTOU; historien (Paris IV) Président d'honneur
- 19) Serge SUR; droit et relations internationales (Panthéon-Assas) Secrétaire général

### Composition du Bureau : Michel FOUCHER, Président

Serge SUR, Secrétaire général – Annie REIGNER, Trésorière – Paul DAHAN, Rédacteur en chef d'Aquilon – Emmanuel BOURDONCLE - Frédéric RAMEL - Hélène DE POOTER - Pierre Michel EISEMANN - Jacques FONTANEL - Delphine PLACIDI-FROT

Secrétaire général adjoint : Jérôme BENZIMRA-HAZAN

---

# VENTS DU LARGE

---

## La France au Conseil de sécurité



---

## La France au Conseil de sécurité 2 avril 2014

### Ouverture

Michel Foucher

Président de l'Association des internationalistes  
Chaire de géopolitique appliquée au Collège d'études mondiales

La présence de la France au Conseil de sécurité des Nations Unies comme membre fondateur et permanent est sans conteste un fondement de son influence sur le système international.

Il en est d'autres, plus anciens, tels que sa contribution à l'élaboration et à la mise en place de concepts structurants du système européen d'abord : équilibre des puissances, garantie commune des traités par l'ensemble des Etats, puis sécurité collective (mécanismes d'arbitrage, SDN). La France a participé à la majorité des grandes conférences internationales de sécurité (Westphalie 1648, Utrecht 1713, Vienne 1815, Versailles 1919, San Francisco 1945, Helsinki 1975, Paris 1990, sommet du Millénaire 2000, prochaine conférence sur le climat à Paris en 2015). Ont fait exception Téhéran et Yalta.

Elle a contribué à la création des organisations intergouvernementales (de la Commission centrale pour la navigation sur le Rhin en 1816 à l'ONU en 1945, l'OTAN en 1952 ou la CEE en 1957). Huit d'entre elles ont leur siège à Paris (OCDE, UNESCO, OIF,...).

Le droit international (droits de l'homme, droit humanitaire) doit beaucoup aux juristes français, qui ont plaidé pour leur caractère universel et pas seulement international.

Enfin, les forums informels ont été lancés à Paris dès 1975 (G5, devenu G8 en 2003 et G 20 en 2008).

Membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, la France se distingue par sa capacité d'initiative. Elle n'a fait usage de son droit de veto que dix-huit fois depuis 1946 . Mais surtout, elle fait office de « *pen holder* », de preneur d'initiative de rédaction de projet de résolution.



Ainsi, en 2013, sur 47 résolutions adoptées, on en dénombre 19% où la France tient la plume, 83% où le P3 (France, Royaume-Uni, Etats-Unis) tient la plume. La France en a co-parrainé 49% (si elle ne tenait pas la plume). Parmi les résolutions emblématiques où la France a été en pointe: Mali (Rés.2100), RCA (Rés. 2088, 2121 et 2127), RDC (Rés. 2098 qui met en place la brigade d'intervention).

Pour la période antérieure (de 2002 à 2012), la moyenne des initiatives d'origine française se situe à 23%, soit près qu'un quart des 688 résolutions votées par le CSNU. Le pourcentage varie de 7,5% (en 2002 : RDC et Liban) à 33% (2007 : Grands Lacs, Côte d'Ivoire). La géographie des aires concernées par les résolutions dessine les contours d'une sphère d'initiative régionale (du Liban et de la Syrie à l'Afrique centrale en incluant la Libye, le Mali et la République centra-africaine). On relève 46 résolutions ayant trait à la Côte d'Ivoire, 46 également sur la République démocratique du Congo et 25 sur le Liban.

Plusieurs d'entre elles ont été le préalable indispensable de légitimité à toute intervention militaire, seul ou en coalition. Et à l'inverse, le Conseil a été une tribune pour exprimer un désaccord majeur, sous forme de refus, au sein même du P 3 sur l'expédition militaire anglo-américaine en Irak, dont le bien-fondé est tragiquement éclatant onze années plus tard.

S'y ajoutent celles relatives à la non-prolifération (2006, 2007 et 2008, qui traitent de la question nucléaire en Iran), en conformité avec le format 5+1 de négociation entre des Etats européens, les Etats-Unis, la Fédération de Russie et l'Iran.

Que la France soit active au Conseil de sécurité ne vise donc pas à justifier une place que certains jugeraient indue. Favorable à l'élargissement du Conseil aux Etats soucieux de participer de manière plus active au système international (ils sont peu nombreux et en désaccord : qui pour représenter l'Afrique, le monde arabe ?), la France, par sa diplomatie innovante, trouve au Conseil la légitimité requise pour agir en tant que puissance responsable, une catégorie très minoritaire dans le jeu actuel des puissances.



## Annexe : Résolutions au CSNU en 2013

	La France tient la plume	Le Royaume- Uni tient la plume	Les États-Unis tiennent la plume	Le P3 tient la plume	La France parraine seulement la résolution
	47	9	12	18	39
	19%	26%	38%	83%	49%
États-Unis			1	1	1
États-Unis			1	1	1
Guatemala					0
États-Unis			1	1	1
États-Unis			1	1	1
France	1			1	-
États-Unis			1	1	0
États-Unis			1	1	1
Royaume-Uni		1		1	1
présidence tournante du groupe de contact					1
Royaume-Uni		1		1	1
France	1			1	-
Australie					0
États-Unis			1	1	1
États-Unis			1	1	-
Australie					1
États-Unis			1	1	1
France	1			1	-
Royaume-Uni		1		1	0
Royaume-Uni		1		1	0
France	1			1	-
Royaume-Uni		1		1	1

---

## La France et le pouvoir décisionnel du Conseil de sécurité

### La conception française du Conseil de sécurité

Manuel Lafont Rapnouil

Sous-directeur des Affaires politiques  
Direction des Nations Unies, des Organisations internationales, des droits  
de l'Homme et de la Francophonie, Ministère des Affaires étrangères

Alors qu'on m'a demandé d'évoquer la conception française du Conseil de sécurité, et puisque cette session est placée sous la présidence de l'ambassadeur Dejammet, je serais tenté de me contenter d'en revenir aux textes, comme il a enseigné de le faire à des générations de jeunes diplomates. La conception française du Conseil de sécurité, c'est en effet celle de la Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945.

Mais, en dehors du fait qu'il y a au moins autant de conceptions de la Charte que d'Etats-membres des Nations Unies, la façon dont la France conçoit la responsabilité et l'action du Conseil de sécurité est aussi et surtout pratique. Notre pays est un membre permanent de ce Conseil. Notre conception est directement informée par cette expérience directe, et notamment par le fait qu'au total, la France est désormais l'un de ses membres les plus actifs et dès lors l'un des plus conscients de la nécessité de travailler au-delà du cercle limité des cinq membres permanents (le « P5 »), c'est-à-dire avec les membres non-permanents du Conseil, mais aussi avec le Secrétariat, avec les Etats non-membres du Conseil, avec les organisations régionales ou encore avec la société civile. Mais l'ambassadeur de La Sablière abordera plus en détail les différents aspects de la dynamique des négociations au sein du Conseil.

Pour ma part, je voudrais évoquer la conception française du Conseil de sécurité en quatre temps : comme un organe central dans la sécurité collective (I), comme un organe dont la France travaille en conséquence à ce qu'il reste adapté à l'évolution des réalités internationales (II), comme un organe dont le bilan montre qu'il est résilient et plutôt efficace, au moins en termes relatifs (III), et enfin en guise de conclusion comme un organe qui se trouve en effet tenir une place importante dans la politique étrangère de la France (IV).

---

## I - Un organe central dans la sécurité collective

### A - La centralité des Nations Unies, et notamment du Conseil de sécurité, au sein du système international de sécurité collective découle d'abord de la Charte de San Francisco.

Elle résulte en quelque sorte de la conjonction des chapitres V, VI et VII. Le Conseil y est entre autres chargé de la responsabilité « principale » du maintien de la paix et de la sécurité internationales (art. 24) au nom des membres de l'Organisation, qui conviennent d'accepter et d'appliquer ses décisions (art. 25).

La principale illustration de cette centralité, bien sûr, est l'autorité conférée au Conseil de sécurité par l'article 42 de la Charte, qui lui permet d'autoriser le recours à la force armée en dehors des situations de légitime défense (couvertes par l'art. 51). Cette autorité vient en effet en dérogation de l'article 2 qui pose le principe de non-recours à la force (et de la menace de l'emploi de la force) dans les relations internationales.

Même s'il est souvent moins cité, il faut aussi évoquer comme un des piliers contribuant à cette centralité le chapitre VIII de la Charte, qui porte sur les Accords régionaux. En 1945, les organisations régionales étaient rares, et n'avaient qu'une action limitée en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les rédacteurs de la Charte avaient pourtant anticipé d'une certaine manière l'essor qu'elles ont connu depuis, et le rôle souvent décisif qu'elles jouent dans la gestion des crises internationales de sécurité. Le chapitre VIII reconnaît ce rôle, tout en maintenant le Conseil dans une position centrale, afin de garantir l'universalité du système de sécurité collective contre tout risque de fragmentation. Pour la France, cette question est doublement sensible puisqu'elle concerne à la fois des organisations auxquelles nous appartenons et à travers lesquelles nous intervenons sur la base du mandat de l'ONU – que ce soit l'Union européenne (depuis la République démocratique du Congo en 2003 jusqu'à la République centrafricaine en 2014) ou l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (comme en Afghanistan ou en Libye) – mais aussi des organisations aux côtés desquelles les forces françaises peuvent être déployées sur des théâtres de crise, comme l'Union africaine (au Mali ou en RCA pour s'en tenir à la période récente).

## B - Mais cette centralité est évidemment plus pratique que textuelle.

Depuis son adoption en 1945, la Charte n'a pas toujours suffi à la garantir. Mais avec la fin de la Guerre froide, le Conseil s'est à nouveau imposé au premier plan de l'environnement stratégique mondial. C'est en fait dès le milieu des années 1980, avec son action pour mettre fin à la guerre Iran-Irak, qu'il s'est affirmé à nouveau, à l'époque grâce à l'impulsion du Secrétaire général (Javier Pérez de Cuéllar) et à la concertation entre les cinq permanents. Et quelles qu'aient été les avanies de la sécurité collective onusienne et les transformations du système international depuis cette époque, le Conseil de sécurité continue d'occuper une place centrale dans la gestion de la paix et de la sécurité internationales.

Comme les divisions du Conseil sur la Syrie ou l'Ukraine le mettent en évidence, il s'agit de ne pas sur-interpréter ce que cette centralité signifie. Mais ces divisions ne contredisent pas ce constat de centralité. Au contraire, il suffit de constater les difficultés de la communauté internationale à trouver une réponse adéquate aux situations de crise lorsque face aux situations à propos desquelles le Conseil est bloqué pour se convaincre.

La France, qui considère que cette centralité du Conseil est un élément important de notre sécurité collective, et de sa sécurité nationale, est toutefois consciente qu'elle ne se décrète pas. C'est pourquoi notre conception du Conseil nous conduit à être constamment engagés en faveur des efforts qui permettent au Conseil de rester efficace.



New York Herald Tribune.  
27 juin 1945

---

## II - Un organe qui doit rester adapté à l'évolution de la réalité internationale

A - Le Conseil n'est pas juste une tribune, c'est d'abord un acteur politico-militaire, un contributeur de sécurité collective. Dès lors, au-delà de la scène diplomatique qu'il offre, il a besoin d'instruments adaptés pour agir de la manière la plus efficace.

La France prend par conséquent sa part aux efforts et aux initiatives qui permettent aux Nations Unies de peser le plus efficacement possible en faveur du règlement des crises et du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

La France soutient par exemple les efforts de professionnalisation de la médiation entrepris par le Secrétariat, pour que celui-ci soit le mieux à même de conduire les bons offices prévus par la Charte. Au sein du Conseil, elle même a œuvré et continue d'œuvrer en ce sens.

Il en va de même [en matière de sanctions](#), lesquelles jouent un rôle considérable dans la gestion des crises internationales de sécurité par le Conseil. La France continue de jouer un rôle décisif dans l'évolution de leur usage et de leur fonctionnement dans un sens à la fois plus ciblé (sur certains biens sensibles – comme en matière de lutte contre la prolifération – ou contre des entités non-étatiques – groupes terroristes, entreprises, groupes armés – voire contre des individus), mais aussi plus stratégique, par exemple de façon plus étroitement articulée avec notre souci de lutte contre l'impunité, qui relève d'une logique distincte, ou encore dans le cadre d'une approche globale du processus de stabilisation puis de sortie de crise.

La France est évidemment engagée dans une démarche similaire s'agissant des opérations de maintien de la paix (OMP). L'action de la France en faveur d'une réforme de cet outil si symbolique de l'action de l'ONU est constante depuis la relance des OMP à la fin des années 1990. Pour s'en tenir à ces dernières années, et aux dossiers où nous avons plus particulièrement un rôle moteur au sein du Conseil comme la République démocratique du Congo (renforcement de la MONUSCO par la [R. 2098 en 2013](#)), le Mali (création de la MINUSMA par la [R. 2100 en 2013](#)) ou la République centrafricaine (création de la MINUSCA par la [R. 2149 en 2014](#)), la France a systématiquement cherché à progresser vers un maintien de la paix sous casque bleu plus robuste, mais aussi plus multidimensionnel, plus intégré et mieux adapté à chaque situation.

---

B – Cet effort français sur l'efficacité de l'action décidée par le Conseil de sécurité s'accompagne d'un effort en faveur d'une amélioration des méthodes et des pratiques du Conseil.

La France est par exemple, au contraire de plusieurs autres membres du Conseil y compris parmi les permanents, soucieuse d'une action plus efficace en matière de prévention des crises : il s'agit par exemple de permettre au Secrétariat d'anticiper sur des situations pouvant menacer la paix et la sécurité internationales, même lorsqu'il s'agit d'affaires intérieures, et le cas échéant de briefier le Conseil.

Dans la gestion des crises elles-mêmes, la France pèse aussi en faveur d'une meilleure prise en compte des droits de l'Homme et des questions humanitaires. Elle est en particulier favorable à des échanges fréquents du Conseil avec le Haut commissariat aux droits de l'Homme (HCDH) et le Bureau de la Coordinatrice pour les Affaires humanitaires (BCAH), ainsi qu'à une articulation étroite avec les travaux du Conseil des droits de l'Homme (CDH) basé à Genève et à une coopération resserrée des Nations Unies avec la Cour pénale internationale (CPI) qui siège à La Haye, et notamment avec le bureau du Procureur.

La France est aussi favorable à une ouverture des travaux du Conseil aux acteurs non-étatiques. Elle a ainsi recours en tant que de besoin à la formule dite « Arria », qui permet d'ouvrir le tour de table à des intervenants qui ne représentent ni un Etat, ni une organisation internationale. Cela a encore été le cas le 14 mars, avec des représentants de la société civile centrafricaine à propos du dialogue entre les communautés et de la prévention des crimes. Le Conseil de sécurité lui-même se déplace parfois dans les pays inscrits à son ordre du jour, et la France a ainsi pris notamment l'initiative d'une mission des ambassadeurs du Conseil en République démocratique du Congo en octobre 2013, puis au Mali en février 2014. De façon générale, la France est d'ailleurs favorable à une transparence accrue du Conseil dans le respect de la nature exécutive des responsabilités qui lui sont confiées.

Enfin, il faut mentionner l'attention portée aux ressources qui permettent l'action collective. Le Conseil de sécurité prend de fait de plus en compte cette problématique, notamment s'agissant des OMP. Il ne s'agit pas seulement de contrôler l'évolution d'un budget qui atteint les 8 Mds de dollars annuels (un coût modéré en comparaison de celui d'opérations comme en Irak ou en Afghanistan, mais dont la maîtrise reste indispensable), mais aussi de tenir compte des tensions autour de la disponibilité des contingents répondant aux standards (formation, comportement, équipement), des lacunes capacitaires des opérations, ou encore de l'adaptation des personnels déployés aux circonstances du terrain. La France prête ainsi une attention particulière au fait que moins d'un cinquième des casques bleus parlent le français, alors que plus de la moitié d'entre eux évoluent dans [des pays francophones](#).

---

C – Cette nécessité de contribuer à l’adaptation du Conseil de sécurité aux évolutions de la réalité internationale inclut aussi la question de la réforme de sa composition.

La France a une position claire et constante favorable à une telle réforme, pour un élargissement dans les deux catégories de membres, permanents et non-permanents. La France soutient en particulier l’aspiration de l’Allemagne, du Japon, de l’Inde et du Brésil (le G-4) à occuper un siège permanent, ainsi qu’une présence renforcée de l’Afrique au sein du Conseil y compris au titre des membres permanents. Cette position découle non seulement d’un souci de rendre le Conseil plus représentatif, mais aussi d’une volonté d’impliquer dans le système onusien de sécurité collective les Etats qui ont la capacité et la volonté de contribuer à la paix et à la sécurité internationales. Une telle évolution sera à terme indispensable pour maintenir à la fois les conditions de la représentativité, mais aussi de l’efficacité du Conseil de sécurité.

D - Enfin, la proposition récemment portée par la France en faveur de l’encadrement du recours au veto illustre la conception française du Conseil de sécurité.

Le président de la République [à la tribune de l’Assemblée générale en septembre 2013](#) , et le ministre des Affaires étrangères a plusieurs reprises, ont porté l’idée d’un engagement volontaire et collectif des cinq membres permanents à ne pas recourir au veto lorsque le Conseil de sécurité est saisi de situations où ont lieu des [atrocités de masse](#). On peut noter que, pour sa part, la France n’a pas eu recours au veto depuis la fin de la Guerre froide, seule dans ce cas avec le Royaume-Uni.

Cette proposition fait naturellement écho à la vision que la France a de ses responsabilités en tant que membre permanent. Comme l’a rappelé le président de la République dès sa première intervention à la tribune de l’Assemblée générale, en septembre 2012, « *Siéger au Conseil de sécurité, ce n’est pas jouir d’un privilège au nom de l’histoire. Pas davantage satisfaire une ambition liée à la puissance économique. Siéger au Conseil de sécurité, c’est prendre l’engagement d’agir pour la paix dans le monde* ». Cette initiative française est aussi représentative de la vision de la sécurité internationale dont la France est porteuse, puisqu’elle s’inscrit naturellement dans le droit fil de notre engagement en faveur de la « responsabilité de protéger » et de la lutte contre l’impunité.

C’est cet effort permanent d’adaptation qui permet au Conseil de conserver sa crédibilité pour s’acquitter de façon efficace des responsabilités que lui a confiées la communauté internationale.



---

### III - Un organe efficace et résilient

A - Le Conseil de sécurité a - malheureusement - déjà eu plusieurs occasions de prouver sa résilience depuis la fin de la guerre froide.

Parmi les quelques crises nouées autour du rôle des Nations Unies dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales, certaines ont même constitué de véritables traumatismes pour l'Organisation : ex-Yougoslavie, Rwanda, Kosovo, Irak, Libye, Syrie et désormais peut-être Ukraine. Et pourtant, à chaque fois, on a constaté un retour au Conseil de sécurité, qui s'est retrouvé à jouer à nouveau les premiers rôles.

Le même phénomène de résilience s'observe d'ailleurs s'agissant des sanctions internationales, ou encore du maintien de la paix onusien. Non prévu par la Charte, « inventé » dès les premières années de l'ONU, il a rapidement trouvé sa place dans le système de sécurité collective. Depuis leur prix Nobel de la paix en 1988, les casques bleus ont traversé plusieurs crises graves et connu des échecs dramatiques : Somalie, Rwanda et ex-Yougoslavie, mais aussi dans une moindre mesure Sierra-Leone, République démocratique du Congo, Darfour. Mais à chaque fois, le Conseil de sécurité et le Secrétariat ont su procéder aux réévaluations qui s'imposaient, et les OMP ont continué à assumer un rôle essentiel. Aujourd'hui, avec près de 100 000 hommes et femmes sous uniforme déployés dans plus de 15 missions de terrain (16 avec la création de la MINUSCA en République centrafricaine), le maintien de la paix est à nouveau porté vers des niveaux historiques.

B - Cette résilience du Conseil témoigne de son efficacité, à tout le moins en termes relatifs, et du fait que le Conseil occupe une place à part et qu'il est difficile de lui trouver un substitut ou même simplement une alternative.

De fait, le Conseil de sécurité est assurément l'un des organes les plus efficaces du système onusien. Ses décisions sont susceptibles de changer la donne dans la dynamique des crises internationales de sécurité, et parviennent parfois à des résultats que les observateurs pensaient hors d'atteinte. Ainsi, après la saisine de la Cour pénale internationale en 2005 sur la situation au Soudan (R. 1593) que l'ambassadeur de La Sablière ne manquera pas d'évoquer, ils n'étaient pas nombreux à envisager que le Conseil puisse à nouveau saisir la CPI, comme il l'a fait en 2011 (R. 1970) sur la situation en Libye, qui plus est à l'unanimité cette fois, c'est-à-dire y compris avec le vote positif des Etats-membres non-parties au Statut de Rome : les Etats-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde et le Liban.

---

La centralité du Conseil ne signifie ni exclusivité, ni exhaustivité. Pour autant, même après les crises où le Conseil a été marginalisé, elle a toujours été réaffirmée, y compris au-delà des crises de sécurité qui ont lieu en Afrique et au règlement desquelles ont limité souvent – et à tort – l'action du Conseil. Ainsi, lorsque la guerre entre Israël et le Hezbollah a pris fin en 2006, c'est autour de l'ONU que les parties ont fini par trouver un accord, consacré par la R. 1701 et le déploiement d'une FINUL renforcée (qui reste à ce jour la principale zone de déploiement de militaires français sous casques bleus). De même, devant les crises de prolifération en Iran ou en Corée du Nord, ce sont les décisions du Conseil de sécurité qui constituent le socle de l'action de la communauté internationale, et qui posent par conséquent les termes de référence d'un éventuel règlement durable.

Au total, et même si son bilan reste malheureusement contrasté, l'action récente du Conseil de sécurité souligne plusieurs succès notables. Même si l'instabilité en Libye reste préoccupante, l'action fondée sur les R. 1970 et R. 1973 aura été décisive pour mettre fin aux massacres commis par le régime. A cette même période, en s'appuyant sur la R. 1975, l'opération de maintien de la paix déployée en Côte d'Ivoire aura permis au pays de mener à bien une élection présidentielle – attendue depuis 2005 – et de sortir enfin d'une guerre civile de plusieurs années. En RDC, l'action impulsée par la R. 2098 permet enfin d'entrevoir la fin des violences commises par les groupes armés et une stabilisation régionale. Au Mali, la R. 2100 a permis de stabiliser la situation, consolidant le succès obtenu par les forces françaises (opération Serval) et ouvrant la voie à un dialogue politique qui réglerait de façon durable la situation au Nord du pays. Enfin, en RCA, les nombreuses résolutions adoptées depuis l'été dernier ont d'ores et déjà permis d'écarter le risque d'une spirale génocidaire et de raffermir la perspective de mener à bien une transition politique construite sur un véritable travail de réconciliation nationale. Il faut aussi noter – même si cela ne fait pas la une des journaux – que ces derniers mois, le Conseil a mis fin aux missions au Timor et en Sierra Leone : il suffit de se souvenir de l'atrocité des affrontements qui ont pu avoir lieu dans ces deux pays pour mesurer le chemin parcouru.

C – La question de l'efficacité de l'action du Conseil renvoie en fait immédiatement aux conceptions de chacun de la paix et de la sécurité internationales.

Pour commencer, comme je l'ai déjà dit, l'approche de ces questions par la France est d'abord pratique, et c'est pourquoi nous intégrons la question de la mise en œuvre des décisions dès leur préparation et leur négociation. Les résolutions du Conseil de sécurité ne sont pas seulement de l'affichage politique, ni non plus uniquement de l'édition de décisions juridiques.

---

Dans ce contexte, la France veille à développer une approche équilibrée des réponses du Conseil de sécurité aux crises internationales de sécurité. Même si l'appellation « casques bleus » renvoie surtout aux composantes militaires, les opérations de maintien de la paix sont aussi voire d'abord des missions avec un mandat et une action politiques. Depuis la fin de la guerre froide, avec l'évolution de la conflictualité, ce volet civil s'est d'ailleurs étoffé et élargi, dans le cadre d'une approche multi-dimensionnelle. L'accompagnement vers une sortie de crise, au-delà de la phase de stabilisation, requiert une articulation étroite avec les problématiques d'accès humanitaire, de développement économique et social, de lutte contre le crime organisé (avec d'ailleurs l'essor des composantes police ces dernières années), de réforme des secteurs de sécurité...

Dans cette logique, la France cherche à faire du sur-mesure. De la République centrafricaine à Haïti en passant par le Sud du Liban et le Sahara occidental, le Conseil de sécurité est confronté à des situations distinctes, qui appellent des réponses spécifiques qui doivent en permanence accompagner l'évolution de la situation sur le terrain. C'est dans cet esprit que la France a favorisé la mise en place d'une brigade d'intervention au sein de la MONUSCO pour neutraliser les « forces négatives » de l'Est de la RDC, et elle a soutenu pour la première fois le déploiement de drones non-armés, en attendant que Kinshasa mène à bien entre autres la réforme de ses propres forces armées, et constitue notamment sa propre force de réaction rapide. Au Mali, elle a accepté que la force Serval soit chargée d'un rôle de ré-assurance au profit de la MINUSMA en cas de danger grave et imminent. Face aux incidents à l'Ouest de la Côte d'Ivoire, à la frontière avec le Liberia, elle a favorisé le développement d'une coopération inter-missions entre l'ONUCI et la MINUL.

De fait, il est indispensable d'avoir une approche dynamique et stratégique du règlement des crises. Dans cet esprit, la France veille à constamment orienter son action au Conseil de sécurité de façon à progresser dans la transition et la stratégie de sortie qui doivent permettre un règlement durable de la crise. Ce qui implique à que les Nations Unies à la fois jouent tout leur rôle, et remplissent leur mandat de façon efficace, mais aussi qu'elles sachent mieux travailler avec les autres acteurs, et notamment favoriser l'exercice par les autorités nationales de leurs responsabilités. Il est important de revoir régulièrement toutes les missions et de savoir les adapter, à la hausse comme à la baisse, pour mieux utiliser des ressources qui ne sont pas illimitées, mais aussi pour progresser dans le règlement de la crise.

Ce souci constant de l'efficacité du Conseil, dans son fonctionnement et dans son action, témoigne de l'importance que la France accorde au rôle des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cette importance se retrouve naturellement par la place que le Conseil de sécurité occupe dans la politique étrangère de la France.

---

## IVV- Un organe important dans la politique étrangère de la France

### A - Les autorités françaises sont attachées à l'autorité et au rôle du Conseil de sécurité.

Cet attachement répond à une double vision, celle de la paix et de la sécurité internationales, mais aussi celle de nos propres intérêts. Comme le souligne le [Livre blanc actualisé en 2013](#), « *la France estime qu'un ordre international fondé sur le droit plutôt que sur la force est une condition essentielle de la sécurité internationale. Elle considère donc comme un fondement de sa sécurité que les rapports entre États soient régis par le droit. De même, elle juge comme une avancée concourant à la sécurité internationale le fait que le fonctionnement interne des États est lui aussi progressivement soumis à des normes internationales. La France est attachée à la consolidation des principes inscrits dans la Charte des Nations unies qui interdisent la menace ou l'emploi de la force dans les relations entre États, à l'exception de l'exercice de la légitime défense et de l'application des résolutions du Conseil de sécurité* ».

Cet attachement correspond à une position constante de l'exécutif, indépendamment des majorités politiques en place, et ce depuis au moins la fin de la Guerre froide. Au-delà de ce soutien, il existe de fait en France un consensus politique assez large et solide autour de la centralité et de l'importance du Conseil de sécurité, consensus qui s'étend d'ailleurs pour l'essentiel à l'ensemble des Nations Unies et se [reflète en outre très largement dans l'opinion](#).

### B - Sur cette base, les Nations Unies en général et le Conseil de sécurité en particulier occupent une place importante dans notre action extérieure.

Dans la gestion des crises internationales de sécurité, la dimension onusienne est étroitement articulée avec les autres volets de l'action de la France, que ce soit à titre national, dans le cadre européen, via l'Alliance atlantique ou dans tout autre format pertinent. A ce propos, il faut d'ailleurs souligner que c'est l'ensemble de notre action au sein du système des Nations Unies qui renforce notre capacité à peser depuis le Conseil de sécurité et en son sein.

Témoigne aussi de cette conception du Conseil de sécurité la place importante qu'il occupe dans notre dispositif diplomatique – dont la carrière prestigieuse des ambassadeurs Dejammet et La Sablière, tous deux élevés à la dignité d'ambassadeur de France et anciens représentants permanents auprès du Conseil, témoigne. On peut aussi mentionner le fait que, depuis 1997, quatre de nos compatriotes se sont succédés, au sein du Secrétariat des Nations Unies, à la tête du [département des opérations de maintien de la paix](#). Notre action à New York mobilise d'ailleurs fréquemment l'ensemble de notre réseau d'ambassades, dans les

---

En conclusion, la conviction de la France est que l'efficacité du Conseil de sécurité dépend de la capacité et de la volonté de ses membres, en premier lieu desquels les permanents, de contribuer à la paix et à la sécurité internationales. C'est donc en vertu de cette conception du Conseil de sécurité que la France contribue activement à l'efficacité de ce fonctionnement et de cette action.

La France s'acquitte ainsi de ses contributions obligatoires à la fois au budget ordinaire (avec une quote-part de 5,593% qui en fait le 4e contributeur) et au budget des opérations de maintien de la paix (avec une quote-part majorée à 7,216%, qui fait de la France le 3e contributeur budgétaire aux opérations des casques bleus).

La France contribue aussi en troupes à l'action en faveur de la paix et de la sécurité internationales voulue par le Conseil. C'est d'abord le cas au sein des opérations sous casques bleus : si elle n'est plus le premier contributeur en casques bleus, comme elle a pu l'être au début des années 1990, elle reste près de 1 000 hommes déployés le 2e contributeur parmi les cinq permanents (après la Chine) et le 2e contributeur parmi les Etats-membres de l'UE (après l'Italie). Mais c'est aussi le cas à travers les opérations autorisées par l'ONU, que ce soit sous le commandement de l'OTAN ou celui de l'UE. C'est enfin le cas avec les forces déployées sous commandement national en appui d'opérations onusiennes, comme c'est le cas en Côte d'Ivoire (opération Licorne), au Mali (opération Serval) et bientôt en République centrafricaine (opération Sangaris).

La France contribue aussi voire surtout sur le plan diplomatique : sur le plan des idées et de la réforme (soutien à la responsabilité de protéger, promotion d'un maintien de la paix robuste, proposition d'un encadrement du recours au veto face aux atrocités de masse) ; et surtout sur le plan des initiatives politiques. Comme cela a déjà été évoqué par Michel Foucher, avec le Royaume-Uni, la France est à l'origine – individuellement ou collectivement – d'une grande majorité des textes adoptés par le Conseil de sécurité. Ce dernier point à lui seul témoigne de la vision pro-active, dynamique et soucieuse d'efficacité que la France porte – dans son discours et dans sa pratique – pour le Conseil de sécurité.



---

## L'adoption des résolutions : quelle concertation ?

Jean-Marc de La Sablière

Ambassadeur de France

Ancien Représentant permanent de la France auprès des Nations Unies, New York

L'adoption d'une résolution au Conseil de sécurité, que la durée de la négociation soit longue ou courte, passe toujours par une phase de concertation. Réunir au moins les neuf voix requises, sans veto d'un permanent, n'est pas toujours chose facile. Il est en outre de nombreuses situations où la recherche de l'unité du Conseil, c'est-à-dire du consensus, est souhaitable. Mais même quand les membres du Conseil de sécurité ont la volonté de parvenir à un accord, la technicité des sujets, les sensibilités différentes qui s'expriment sur certains problèmes, la nécessité de bien prendre en compte les facteurs locaux et régionaux, imposent une concertation bien pensée, bien menée pour parvenir à l'objectif. Aucun pays, aussi puissant soit-il ne peut imposer facilement ses vues. Même les Américains, dans les périodes qui leur étaient les plus favorables, ont parfois appris à leurs dépens la dure réalité de la vie au Conseil de sécurité, qui ne correspond pas toujours aux espérances des centres de décision ou des bureaux des capitales.

Dans ce jeu, la France qui présente encore tous les ans, en tant que « *pen-holder* », le quart des résolutions adoptées, a une influence réelle. Depuis la fin de la guerre froide, presque un quart de siècle, sa délégation a su rassembler convaincre, chercher des alliés du moment, très souvent neutraliser ceux qui risquaient de lui créer des difficultés.

L'efficacité qu'elle a souvent démontrée dans la manière de mener sa concertation est évidente. Mais existe-t-il une technique, un secret de fabrication des résolutions ? En d'autres termes, la concertation efficace peut-elle être « modélisée » pour un pays comme la France ? La réponse est négative. Il n'y a pas de modèle et il ne peut y en avoir pour plusieurs raisons. D'abord, les périodes ne se ressemblent pas. Elles sont parfois marquées par une bonne relation entre les membres permanents mais parfois aussi par des tensions, plus ou moins fortes, entre grands acteurs. En outre, les fractures ne passent pas toujours au même endroit. Ainsi, en 1990/1991, les cinq sont, avec quelques nuances seulement, d'accord sur l'Irak ; en 2003, ils sont divisés : la France, aidée par la Russie et la Chine parvient à contrer les Etats-Unis et le Royaume Uni ; en 2011, ce sont les trois occidentaux qui vont s'opposer à Moscou et Pékin sur la crise syrienne. Au surplus, il y a une autre raison fondamentale pour laquelle la recherche d'un « modèle » serait vaine : le Conseil est une instance politique dont les membres se déterminent non seulement en fonction de principes, voire de la recherche d'une

---

politique commune, comme sur les opérations de maintien de la paix, mais également en fonction de considérations géo-stratégiques et de leurs intérêts propres : chaque situation est donc un cas différent.

Ces données de base sont le plus souvent bien prises en compte par les négociateurs français au Conseil de sécurité, qui utilisent, selon les circonstances, toute la palette des « formats » de concertation qui est offerte à la France dans cette enceinte. La plupart de nos négociateurs comprennent également très vite que dans la partie très « tactique » qui se joue quotidiennement au Conseil, rien ne vaut une approche pragmatique pour réussir, c'est-à-dire pour passer une résolution.

## I - La diversité des formats

On lit dans la presse et on entend souvent parler à propos du Conseil de sécurité d'acronymes parfois connus des seuls initiés : P3, P5, P2, G4, E10, etc... Qu'en est-il dans la réalité ? Comment la France utilise-t-elle plusieurs de ces formats ?

**A - Le P3**, c'est-à-dire la réunion des Américains, des Britanniques et des Français est fréquente. Souvent souhaité par les Britanniques qui y voient le moyen de rapprocher les points de vue entre permanents occidentaux, ce format peut aussi être parfois favorisé par les Américains pour mieux contrôler la France. Depuis vingt-cinq ans, selon leurs sensibilités et leurs expériences, les époques et les dossiers, les Ambassadeurs français ont été plus ou moins enclins à favoriser une telle enceinte.

- Le bon sens est d'avoir une approche pragmatique. Ce format s'impose notamment comme une première étape dans la concertation lorsque les trois permanents occidentaux ont des intérêts communs, en particulier lorsqu'ils sont engagés ensemble sur le terrain. C'est ainsi par exemple qu'a commencé, début avril 1991, la négociation sur la résolution 688 en réaction à la répression de Saddam Hussein contre les Kurdes. Américains et Britanniques étaient d'abord réticents. Ils craignaient que l'initiative de la France, contraire à l'article 2 paragraphe 7 de la Charte, soit mal accueillie par la majorité du Conseil et nuise à l'adoption, la même semaine, de la résolution 687 sur le point d'être votée, qui allait imposer à l'Irak vaincu des conditions drastiques. Ils ont, à certaines conditions, accepté de nous soutenir. Il n'aurait pas été pensable à l'époque, alors que la « Division Daguet » s'était battue pour la libération du Koweït, de ne pas commencer par consulter nos principaux alliés, avant même de soumettre nos idées au P5. En 2011, que le P3 se soit imposé comme une enceinte majeure de concertation sur la Libye relève également du bon sens.

---

- Aujourd'hui, alors que crises importantes (Syrie, Ukraine..) opposent les trois permanents occidentaux aux Russes et Chinois, les rencontres en P3 sont devenues encore plus fréquentes que dans le passé. Il est cependant de l'intérêt de la France de veiller à ce que cette enceinte reste davantage une instance de concertation et d'échanges qu'une instance de négociation qui pourrait verrouiller des textes et limiter nos capacités de négociation avec les autres membres.

**B - Le P5**, réunion de tous les permanents, est véritablement né à la fin de la guerre froide, après que Gorbatchev se soit prononcé pour un rôle accru du Conseil de sécurité dans le règlement des crises. Les conditions fondamentales de telles rencontres étant ainsi réunies, Javier Perez de Cuellar incita les cinq à prendre leurs responsabilités pour favoriser un cessez le feu dans la guerre Iran-Irak. C'est ainsi qu'en 1987, les permanents ont accouché, « dans la douleur » et le secret de leurs délibérations, de leur premier texte significatif, la résolution 598. A la demande du représentant de la France, la présidence du P5, détenue initialement par les Britanniques, est devenue alors tournante.

Le P5 a rapidement connu sa période de gloire en 1990/ 1991 lors de la première crise irakienne. L'Ambassadeur américain de l'époque, Tom Pickering, a favorisé ce format que les Russes affaiblis appréciaient et que les membres non permanents, marginalisés, critiquaient. Il a perdu ensuite son caractère central avec les désaccords survenus entre les cinq sur de nombreux sujets mais il est toujours le lieu principal de négociation des textes du Conseil de sécurité sur la non-prolifération (résolution 1540 et suivi, Iran jusqu'en 2010, Corée du Nord ) et chaque fois d'ailleurs que les cinq ont un intérêt commun à défendre. C'est le cas par exemple lors de l'élection du Secrétaire général. C'est un bon format pour la France qui a intérêt à l'utiliser, au moins comme instance de concertation, car les cinq, même quand ils ne sont pas d'accord, doivent parler ensemble. C'est toujours le cas aujourd'hui.

**C - Les différents P2 impliquant la France : les concertations franco-américaine et franco-britannique.**

- Il est arrivé dans l'histoire récente, paradoxalement sous la présidence du président Chirac, qu'Américains et Français développent une concertation quasi exclusive dans l'élaboration de certains textes, soit que leur accord soit nécessaire pour entraîner celui de l'ensemble des cinq et de la communauté internationale, soit que leur intérêts du moment convergent à un point tel qu'ils doivent agir de concert. La résolution 1441 adoptée en novembre 2002, qui a accompagné le retour des inspecteurs des Nations Unies en Irak avec un mandat très intrusif et qui fixait les règles en cas de « *violations patentes* » de ses engagements de la part de Saddam Hussein, est, d'abord et avant tout, un compromis entre la France, soutenue par les Russes et les Chinois, et Washington, proche de Londres. De même, la résolution 1701 qui mit fin en août 2006 à la guerre entre le Hezbollah et Israël a-t-elle été négociée pour l'essentiel à



---

New York entre les Représentants permanents français et américains, les deux pays s'assurant que le texte soit acceptable par les Autorités libanaises et israéliennes. Soumis au Conseil le projet de résolution fut accepté tel que, sans qu'une virgule y soit ajoutée ou retranchée. Entrent dans le deuxième cas de figure, celui de l'entente parfaite, toutes les résolutions relatives au Liban entre 2005 et 2007, depuis la résolution 1559 qui demanda le retrait des troupes syriennes du pays des cèdres jusqu'à l'enquête internationale sur l'assassinat de Rafic Hariri et l'entrée en vigueur, par décision du Conseil de sécurité, de l'Accord créant le Tribunal spécial chargé de juger les responsables de cet acte de terrorisme.

- La coopération franco-britannique pour faire passer un texte commun ou défendre une position commune est bien sûr moins inattendue. Les deux délégations se concertent d'ailleurs régulièrement et fréquemment. Très exceptionnellement, une telle concertation s'est faite en opposition aux Etats-Unis. C'est ainsi qu'au premier trimestre 2005, les deux délégations ont agi de concert pour isoler et contraindre les Américains à ne pas s'opposer à ce que la situation au Darfour soit déférée à la Cour Pénale Internationale récemment créée. Il reste qu'en général, les Britanniques, depuis l'épisode de Suez en 1956, veillent à ne pas se distancer des Américains au Conseil de sécurité. Un veto américain se traduit le plus souvent par un veto britannique ou à tout le moins par une abstention.

**D - La concertation franco-africaine.** Les formats décrits ci-dessus ne sont pas exclusifs. Alors que le programme de travail du Conseil de sécurité est envahi par les crises africaines, la France, « pen-holder » de nombreuses résolutions concernant ce continent, se concerta logiquement et en priorité avec les pays africains intéressés, qu'ils soient ou non membres du Conseil de sécurité, avant d'approcher d'autres délégations. Pendant des années, ce fut le cas par exemple sur la Côte d'Ivoire. Les principaux projets de résolution concernant cette crise qui dura dix ans, furent en effet tous mis au point en concertation avec le Secrétaire général et les principaux pays de la sous-région concernés (Ghana, Nigéria, Burkina Faso notamment). L'Afrique du Sud, lorsqu'elle s'impliqua dans le règlement de la crise, fut également consultée. Plusieurs de ces textes reprenaient d'ailleurs, pour les légitimer, des propositions de l'Union africaine à l'élaboration desquelles nous avons été discrètement associés. Dans la période récente, la montée en puissance de l'Union africaine a rendu ce type de concertation en amont de plus en plus courant.

#### E - Les autres formats

- La concertation avec des pays extérieurs au Conseil de sécurité n'est pas une pratique exceptionnelle. Elle bénéficie même d'une certaine reconnaissance lorsqu'elle a lieu dans le cadre de groupes dits « *des amis* » qui associent les pays les plus impliqués dans le règlement d'une crise.

---

- Les situations ad hoc : Les alliances tactiques au Conseil de sécurité varient selon les circonstances. Des groupes ad hoc dont l'existence est éphémère se créent ainsi à l'occasion d'une crise. En 2003, lors de l'affaire irakienne, la France a travaillé étroitement avec la Russie, l'Allemagne et la Chine, animant ce que certains appelaient à New York, le G4. Dans l'affaire du Darfour déjà citée, l'engagement français en vue de déférer la situation à la Cour Pénale internationale, fut largement influencé par la constatation que, sur les quinze membres du Conseil, neuf avaient à l'époque ratifié le statut de Rome. Pendant deux mois, l'Ambassadeur de France réunit fréquemment ces délégations, parallèlement à la concertation franco-britannique. Les « neuf » obtinrent finalement gain de cause.



Dominique de Villepin  
Discours du 14 février 2003 devant le Conseil de sécurité  
Au deuxième rang, l'Ambassadeur de La Sablière

---

F. Les Européens sont des partenaires naturels de la France. Les contacts entre pays membres de l'UE, siégeant au Conseil sont donc constants. Ils se doublent d'une rencontre hebdomadaire avec tous les partenaires, conforme aux traités européens. Mais, cette concertation, est « inégale », marquée par le statut de membres permanents de la France et du Royaume Uni au cœur de tous les dossiers. Ainsi, si l'échange d'informations est très poussé, la concertation européenne sur le fond à New York reste le plus souvent assez superficielle, peu significative, sauf sur des sujets intéressant directement le continent européen ou l'action européenne. C'est ainsi que les européens se consultent chaque fois qu'un texte comporte un paragraphe concernant l'action de l'Union sur des théâtres où l'ONU est présente (EUFOR en RCA, EUTIM au Mali, EUCAP en Somalie...).

Dans la période récente, des consultations se sont tenues également sur la Syrie. Mais d'une manière générale, les Britanniques, davantage même que les Français, restent très vigilants, attentifs à ce que l'application du traité de Lisbonne ne puisse gêner leurs marges de manœuvre et leur liberté de parole. Dans ce tableau, il y a lieu de souligner que, très naturellement, Français et Allemands, surtout lorsque ces derniers siègent au Conseil, travaillent en toute transparence et souvent très étroitement comme fut le cas pendant la crise irakienne de 2003.

## II. Le nécessaire pragmatisme dans la conduite des opérations

De même qu'il n'y a pas de modèle concernant les formats, la conduite des négociations varie considérablement selon les cas. Cela se vérifie tant à propos du moment choisi pour engager la concertation, qu'en ce qui concerne l'ordonnancement de la négociation et le lieu où elle se déroule.

### A - La décision de déposer un projet, précédée ou non d'une concertation préalable

- La concertation en amont n'est pas automatique. De manière peut-être surprenante pour les non-initiés, la concertation avec d'autres membres du Conseil avant la circulation d'un texte n'est pas un usage très fréquent lorsque la France agit seule. La « communication » a pris une telle importance qu'il arrive même qu'une initiative soit annoncée dans les médias avant même que des instructions soient rédigées. C'est ainsi par exemple que notre représentant, en avril 1991, apprit un matin à son arrivée au bureau par son collègue britannique qui le tenait lui-même de la BBC, qu'il devait saisir sans délai le Conseil pour réagir à la répression de Saddam Hussein contre les Kurdes.

---

- La concertation en amont est cependant, de manière logique, la norme, lorsque la France agit de concert avec un ou des partenaires. Celle fréquemment engagée avec les pays africains a déjà été décrite. D'autres exemples peuvent être cités. Celui d'Haïti début 2004, est intéressant car les consultations initiales entre Français et Américains se déroulèrent dans l'urgence. A l'aube du 29 février, le président Aristide « *démissionnait* ». A 8 h00 du matin, le calme semblait régner à Port au Prince. A 10 heures, la situation s'était retournée et paraissait suffisamment grave, avec le risque d'un chaos et de massacres, pour que Washington et Paris décident l'envoi immédiat d'une « *force* » et sollicitent d'urgence l'autorisation du Conseil de sécurité. Dans la journée, les Représentants français et américains mirent au point un projet de résolution, réunirent le Conseil, informèrent leurs collègues du CARICOM, négocièrent le texte et le firent adopter. La concertation préalable se tient parfois au plus haut niveau. Ce fut le cas, début 1991, lorsque Paris, Londres et Washington décidèrent de saisir le Conseil de sécurité pour faire pression sur Kadhafi, afin que ce dernier réponde aux exigences des trois capitales concernant les auteurs présumés des attentats terroristes contre les avions d'UTA et de la PANAM (Lockerbie).

## B - L'ordonnement de la négociation

- La consultation des membres du Conseil séparément ou par groupes avant qu'un texte ne soit diffusé est une pratique assez fréquente. C'est ainsi que les cinq permanents, qui sont en même temps les cinq puissances nucléaires au sens du TNP, s'entendent traditionnellement sur les textes relatifs à la non-prolifération, avant d'informer et de négocier, in fine et à la marge, avec les autres membres du Conseil le projet de résolution sur le point d'être déposé. L'approche séquentielle peut aussi être imposée par des considérations tactiques : isoler les plus récalcitrants afin de les contraindre in fine à se rallier. C'est la tactique suivie par le Représentant de la France pour assurer le suivi de la résolution 1559 déjà citée. Alors que cette résolution n'avait été adoptée que par neuf voix, la France obtint ultérieurement à l'unanimité qu'elle fasse l'objet de rapports biannuels du Secrétaire général en élargissant lors de la négociation sa majorité pour obtenir in fine le ralliement des plus récalcitrants sur un texte de procédure.

- Mais les consultations avec les membres du Conseil peuvent aussi, si les circonstances y poussent, être menées parallèlement, dans le même temps, entre différents acteurs ou groupes. La résolution 688, déjà mentionnée, fut négociée selon cette approche. Parallèlement aux réunions à cinq pour éviter le risque de veto russe et chinois, le représentant de la France négociait les voix manquantes avec quelques délégations non-permanentes encore hésitantes, se concertait avec les africains francophones pour s'assurer de leur soutien, tenant aussi peu

---

que possible informé le Conseil dans son ensemble. La séparation des interlocuteurs était nécessaire pour éviter que les oppositions ne s'additionnent et ne se manifestent de manière trop visible dans des réunions de l'ensemble des membres. Par ailleurs, la résolution devant être mise aux voix sans délai, l'urgence imposait ces contacts parallèles, tous azimuts.

## C - Le lieu de la concertation

- **La pratique française** laisse à l'Ambassadeur le choix de la tactique et plus généralement la responsabilité de la négociation, étant entendu qu'il agit « ad referendum ». Il doit donc par des comptes rendus précis s'assurer à tout moment que les compromis auxquels il parvient sont acceptables par les autorités françaises. Même si la liberté de manœuvre du représentant français peut varier avec le poids et l'influence qu'il a personnellement à Paris, elle est, en toute hypothèse, assez large. Il en résulte que l'essentiel de la négociation se passe en principe à New York lorsque la France est seule en initiative. Sinon, de manière pragmatique, elle s'adapte. Ce fut le cas par exemple en 2005 lorsque Français et Américains, à la suite de l'assassinat de Rafic Hariri, voulurent sanctionner la Syrie si Damas persistait dans son refus de coopérer sérieusement avec la commission d'enquête internationale. La Secrétaire d'Etat américaine insistant pour que les capitales mettent au point la première version du projet de résolution, une réunion se tint à Washington. La France ne modifia pas son dispositif et y envoya son Représentant permanent auprès du Conseil de sécurité négocier le texte directement avec le Département d'Etat et la Maison Blanche. La pratique américaine de conserver exceptionnellement au niveau des capitales la négociation de quelques textes très importants est ancienne : la résolution 335 qui a mis fin à la guerre de 1973 entre Israël et l'Egypte a été négociée par Kissinger lui-même qui se rendit à Moscou. En 1990 la résolution 678 qui autorisa l'usage de la force contre l'Irak si Saddam Hussein ne libérait pas le Koweït avant le 15 janvier 1991 a été négociée directement par James Baker avec ses homologues du P5.

- **Un cas plus fréquent** concernant des textes fondamentaux est celui de négociations se déroulant de manière ordonnée à la fois dans les capitales et à New York. A l'automne 2002, la résolution 1441 sur l'Irak, déjà citée, a été présentée à Paris, dans sa première version, par des émissaires successifs anglais et américain. Le texte a ensuite été négocié de manière coordonnée au niveau des ministres et des représentants permanents. Il fit même l'objet de consultations au niveau chefs d'Etat et de leurs conseillers. Les derniers compromis furent faits lors d'une conversation téléphonique entre Colin Powell et Dominique de Villepin.

---

## Conclusion : La France, très souvent au centre du jeu à New York peut-elle conserver cette position et son influence ?

Le Conseil de sécurité, à la fin des années quatre-vingt, sortit de la léthargie où la guerre froide l'avait plongé. Pendant quelque temps la France hésita à prendre des initiatives. L'idée qu'il ne fallait agir qu'à coup sûr, sans jamais prendre le risque de l'échec, paralysait parfois nos diplomates. Mais en quelques années, la France allait devenir l'un des principaux moteurs de l'action du Conseil, utilisant tous les atouts que les Nations Unies lui offraient. En 2005 et pendant trois ans, elle alla même jusqu'à faire du Conseil de sécurité le centre de sa politique libanaise parvenant à entraîner dans son sillage les Américains qui y avaient un intérêt mais aussi la plupart des autres membres qui n'en avaient aucun.

Pourquoi la France a-t-elle réussi si souvent au Conseil de sécurité ? Le statut de membre permanent donnerait-il, comme une baguette magique, une telle capacité ? La réponse est négative. C'est un atout majeur. C'est une condition nécessaire pour peser dans la négociation mais ce n'est certainement pas une condition suffisante pour réussir. On peut se demander alors quelle est la part dans cette réussite du « savoir-faire » français, nourri par des générations de diplomates formés sur le terrain qui, de la Direction des Nations Unies à la Mission Permanente à New York, ont appris sur le tas, négociation après négociation, toutes les ficelles du métier ? Cela compte aussi beaucoup. C'est d'ailleurs un atout que la France partage avec d'autres et notamment le Royaume Uni. Mais la France à New York a quelque chose de plus, qui, additionné à ses autres avantages, a été souvent décisif : son positionnement, sa spécificité : européenne, occidentale, membre du club des permanent mais aussi d'autres cercles dont la francophonie, elle est perçue comme étant attentive aux problèmes et aux sensibilités du Sud, non-alignée par rapport aux Américains, bref indépendante. Elle inspire confiance et a un rayonnement qui dépasse sa puissance réelle. A New York, la France jouit ainsi toujours du legs du général de Gaulle qui pourtant n'avait pas grande considération pour une institution qu'il avait qualifiée de « machin ». C'est une ironie de l'histoire.

Cette spécificité française avait été écornée lors du dernier septennat par plusieurs changements : le retour dans l'organisation militaire intégrée, la perception par les pays du sud que nous étions désormais soucieux de ne pas nous démarquer de Washington, enfin l'évolution de notre position sur la question fondamentale du conflit israélo palestinien, jugée moins équilibrée par les pays arabes. Nous avons cependant retrouvé du crédit auprès de beaucoup d'entre eux lors du début du « printemps arabe ». Nos « audaces » maliennes et Centrafricaines ont par ailleurs démontré aux pays du sud que la France restait engagée auprès de ses partenaires africains, prenant des risques avant que les Nations Unies ne prennent le relais. Ainsi, la France, qui était au zénith dans l'esprit de beaucoup de membres des Nations Unies en mars 2003, exerce-t-elle toujours une véritable influence à New York mais elle doit rester attentive à son positionnement. C'est ce que souhaitent d'ailleurs la majorité des pays aux Nations Unies lorsqu'ils expriment, sans ambages, un « besoin de France ».

---

## Le veto est-il un attribut de la puissance ? Le cas de la France

Jean-Baptiste Jeangène Vilmer

Chargé de mission « Affaires transversales et sécurité »  
Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du Ministère des affaires étrangères

Afin de savoir si le veto et le statut de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) sont, dans le cas de la France, des atouts de la puissance au XXI<sup>e</sup> siècle, je vais procéder en quatre temps : (1) il faut d'abord savoir ce qu'on entend par puissance, comment la définir et quels sont ses critères. (2) On peut ensuite déduire si le statut de membre permanent et le veto sont des attributs de la puissance ainsi définie ; puis, (3) en s'appuyant sur la pratique du veto, (4) conclure sur le cas de la France et examiner quel rôle joue le veto dans sa puissance.

### I - Qu'est-ce que la puissance ?

#### A - Définition de la puissance

C'est l'une des questions les plus classiques de l'étude des relations internationales depuis Thucydide et il ne s'agit pas ici d'y répondre – seulement de poser que nous l'entendons ici au sens que lui donnait Raymond Aron : la puissance est la capacité d'imposer sa volonté aux autres. Aron fait d'emblée deux distinctions. D'une part, la puissance n'est pas le pouvoir. L'anglais et l'allemand n'ont qu'un seul terme (power, Macht), mais nous en avons deux (puissance et pouvoir), qui ne désignent pas la même chose : la puissance se possède, le pouvoir s'exerce. Reprenant la distinction aristotélicienne entre la puissance et l'acte, Aron montre que la puissance est plus générale, elle est un potentiel, et le pouvoir une modalité de la puissance, qui a la spécificité de passer à l'acte. Par exemple, « *quiconque possède une arme à feu ou des bombes atomiques a la puissance de tuer un homme ou des millions d'hommes, mais il n'exerce pas nécessairement son pouvoir de le faire* ».

D'autre part, la puissance n'est pas la domination : « *Le dominant n'est pas n'importe quel puissant. Il faut que la relation de puissance soit stabilisée pour que le sujet de cette relation ordonne à ceux qui en sont les objets. (...) La domination suppose un certain degré d'institution (sans quoi le dominant n'oserait pas commander)* ».

---

## B - Critères de la puissance

Quant aux critères, ils ont évolué au cours du temps. Les critères classiques, purement matériels (la force armée, la capacité financière, la solidité économique, la démographie), ont été relativisés : la force armée ne se mesure pas de manière quantitative mais qualitative (qualité du matériel et de la formation), et la démographie ne vaut rien si elle n'est pas soutenue par une économie puissante, elle peut même plutôt être un facteur de faiblesse.

On a ensuite ajouté d'autres critères.

Premièrement, ce qu'Alvin Toffler appelle le facteur K (pour knowledge) : la connaissance, c'est-à-dire l'investissement dans la recherche, dont dépend le reste (la force armée dépend de plus en plus de la technologie par exemple), et l'éducation, dont dépend l'avenir.

Deuxièmement, le prestige, puisqu'il est « *un moyen d'exercer son influence sur d'autres Etats, sans compter ce que cela peut ajouter à la popularité interne du gouvernement et à sa stabilité* ». Aron l'intègre donc à sa conception de la puissance : pour imposer sa volonté à autrui, l'image morale que l'on projette, ce qu'Aristote appelait l'ethos, est important. La puissance est une relation essentiellement psychologique, dépendant surtout de l'image projetée. C'est précisément ce qui la distingue de la force. C'est important pour tous les Etats, particulièrement ceux qui ont une ambition globale. C'est la « grandeur » dont parlait De Gaulle, ou « le rang » auquel il consacre un chapitre de ses Mémoires : « *Le rang, commente Duroselle, c'est pour la France la reconnaissance du droit qu'elle a à être consultée dans les grandes affaires mondiales. C'est donc un des éléments essentiels de sa puissance* ».

La quête du prestige (ou de la grandeur, du rang, de la reconnaissance, de l'honneur) est d'ailleurs l'une des causes de la guerre pour les constructivistes. Prenons par exemple le cas de l'Ukraine : on ne comprend rien à l'intervention russe si l'on a une définition seulement matérielle de la puissance. Poutine n'a pas fait un calcul rationnel et objectif des coûts et des bénéfices, contrairement à ce que son image de monstre froid et de « joueur d'échec », si populaire dans les médias occidentaux, laisse croire : son comportement est en partie émotionnel. Tout ce qui touche à l'étranger proche, c'est-à-dire à l'ancien territoire de la Grande Russie, s'inscrit dans une quête du prestige.

Celle-ci est, avec la reconstruction de l'outil militaire et le revenu énergétique, l'un des trois sommets du triangle de la politique russe. Depuis plusieurs années, Poutine est engagé dans un réel effort de « marque Russie » (nation branding), dont sa propre personne est d'ailleurs l'attribut principal. Les 51 milliards investis dans Sochi, tout le discours sur la Grande Russie et, in fine, l'intervention en Crimée, en confirment l'importance.



---

Troisièmement, il y aussi cet autre critère de la puissance qu'est le droit et les normes : un facteur d'influence pour ceux qui les façonnent (les « entrepreneurs de normes »), qui sont des Etats ou des acteurs non-étatiques, comme des ONG. Le respect du droit et des normes est en outre un facteur de respectabilité, c'est-à-dire d'image morale (ethos). Reprenons le cas de l'intervention russe en Crimée : elle n'est pas une preuve supplémentaire de la faiblesse du droit international. Le comportement de Poutine montre au contraire à quel point le droit international façonne non seulement le discours mais aussi les actions de Moscou, qui a pris soin de rester dans une apparence de légalité : pas d'insigne national, pas d'invasion au sens strict, ni coup de feu ni victime – ce sur quoi Poutine insiste beaucoup.

Et, quatrième, il y a bien entendu le soft power, c'est-à-dire le façonnement idéologique que permet la puissance culturelle, de Hollywood aux restaurants chinois en passant par Al-Jazeera, la littérature française ou le Real Madrid.

Dans ce contexte de la puissance, quel rôle joue le statut de membre permanent du CSNU et le droit de veto en particulier ?

## II. La permanence au Conseil de sécurité et le veto sont-ils des attributs de la puissance ?

On dit P5 pour « permanent five », mais certains parlent des « powerful five » - égalisant ainsi permanence et puissance. Ce qui pose la question de savoir si c'est la permanence en général ou le veto spécifiquement qui sont des attributs de puissance. Le P5 est-il puissant parce que ses membres sont permanents ou parce qu'ils peuvent utiliser le veto ? Si les Etats permanents n'avaient pas le veto, seraient-ils encore puissants et pourquoi ? Ils le seraient d'abord en étant membres, permanents ou pas.

### A - La présence

La présence est le premier niveau de puissance, comme en témoigne le fait que les élections sont âprement disputées. Mais alors, que penser du refus de l'Arabie Saoudite d'entrer au CSNU en octobre dernier, en invoquant précisément « l'impuissance » de cet organe ? C'est un geste spectaculaire – une première historique – qui est révélateur de la crise de légitimité que traverse actuellement le CSNU, mais qui est trop isolé pour remettre en cause la conviction que la simple présence au Conseil est perçue comme un attribut de puissance, à la fois en termes de prestige et de capacité d'influence. Pour l'influence, par exemple, le Tchad est pour la première fois au CSNU, et cela lui a permis de ralentir la mise en place d'une opération de

---

maintien de la paix en RCA, qui n'est pas dans son intérêt. Il a également bénéficié du soutien de l'Union africaine, mais son influence – sa capacité de nuisance – découlait surtout de sa présence au CSNU, donc dans le processus de décision.

## B - La permanence

Le deuxième niveau de puissance, et à mon avis le facteur le plus important, est la permanence – indépendamment du veto. Les deux bien sûr sont aujourd'hui indissociables mais il y a au moins deux raisons de les dissocier pour l'analyse. D'abord, les deux n'ont pas toujours été indissociables. Au Conseil de la Société des Nations, qui avait initialement quatre membres permanents (Royaume-Uni, France, Italie, Japon) et quatre membres non-permanents, élus par l'Assemblée générale pour trois ans, les décisions devaient être prises à l'unanimité – ce qui signifie que tous les membres, permanents ou pas, disposaient d'un droit de veto. Ce n'était pas le veto qui fondait la différence entre les Etats, mais la permanence. Si donc on pouvait dire à l'époque que les membres permanents étaient plus puissants que les autres, c'est bien seulement en vertu de leur permanence, et non du veto.

Ensuite, aujourd'hui, le G4, c'est-à-dire les Etats pressentis comme de potentiels nouveaux membres permanents, pourraient accepter de ne pas disposer du droit de veto – si c'est la seule manière de convaincre le P5 actuel de les intégrer. Il pourrait donc y avoir à l'avenir un statut intermédiaire, de membre permanent mais sans veto. Par conséquent, on peut utilement distinguer la permanence du veto dans l'analyse. Si à l'origine on a bien donné la permanence aux puissants, aujourd'hui les permanents (surtout la France et le Royaume-Uni) ne sont pas forcément les puissants, puisqu'il existe des puissants non permanents (par exemple l'Allemagne et le Japon). Autrement dit, la permanence n'est plus la conséquence de la puissance, mais elle en est l'une des causes. Si aujourd'hui comme hier la permanence est un marqueur de puissance – au point qu'on parle des permanent five comme des powerful five –, c'est d'abord parce qu'elle symbolise l'inégalité des Etats : certains sont permanents, d'autres pas.

C'est l'un des problèmes qui contribuent à la crise de légitimité du CSNU (puisque cette inégalité confirme ce qu'on appelle « la dérive oligarchique » du système international – alors que, comme le rappelle Aron, il « *a toujours été oligarchique ou, si l'on préfère, inégalitaire* »), mais c'est aussi l'une des raisons de la puissance : le simple fait de faire partie d'un club fermé est un signe de puissance, qui attise à la fois les critiques et les envies – d'où le débat sur l'élargissement. L'élargissement n'est pas seulement un moyen de corriger l'oligarchie du système (lecture libérale), mais aussi un moyen pour les Etats candidats d'accéder à la puissance, en intégrant ce club (lecture réaliste).


---

Outre le statut, qui à lui seul génère de la puissance, qu'apporte la permanence ? Essentiellement trois choses. (i) De l'expertise : le P5 a une parfaite connaissance des procédures et des pratiques, ce qui est un avantage non seulement pour ses membres mais pour le bon fonctionnement de l'institution en général. (ii) De l'influence : les membres permanents jouent un rôle important dans l'élection des non-permanents, dans une sorte de cooptation. Ayant eu de l'influence sur leur nomination, ils en ont sur eux, donc sur leur vote. Sans même avoir à utiliser le veto, les membres permanents peuvent orienter les décisions. Par ailleurs, la France et le Royaume-Uni servent de canaux aux autres Etats européens, ce qui renforce également leur influence en Europe. (iii) Des réseaux diplomatiques.

### C - Le veto

Le troisième niveau de la puissance est le veto. Il est, de la manière la plus évidente et littérale qui soit, un attribut de la puissance puisqu'il permet à un seul Etat d'imposer sa volonté à tous les autres. Il peut le faire de manière explicite, en utilisant le veto, ou implicite, en menaçant de le faire. Le veto n'a effectivement pas besoin d'être mis en œuvre pour produire un effet, puisqu'il est dissuasif. La menace est très utilisée, c'est un outil diplomatique important dans les négociations, et elle permet aussi d'encourager les Etats hésitants à se déterminer, en l'occurrence à faire savoir qu'ils voteront négativement – comme on l'a vu avec notre menace de veto sur l'Irak en 2003.

Cet attribut vient toutefois avec certains corollaires, que l'on comprend en revenant aux origines. A San Francisco, les petits Etats ont accordé ce privilège aux grands dans une forme de contrat social : les grands ont les moyens d'agir efficacement face aux crises menaçant la sécurité collective mais ils ne se seraient pas engagés sans la soupape du veto. Donc, on leur accorde un pouvoir (le veto), en échange d'une responsabilité : celle d'agir. C'est un amendement implicite au « principe de l'égalité souveraine de tous [les Etats] » sur lequel l'ONU est fondé (art. 2 de la Charte) : les Etats sont égaux en droit mais certains d'entre eux, en vertu de leur puissance précisément, ont un rôle et une responsabilité particuliers dans la poursuite des buts de l'ONU, dont celui de maintenir la paix et la sécurité internationales. Le CSNU n'est pas conçu à partir des principes d'égalité et de représentativité, mais de ceux d'efficacité et de responsabilité.

La raison d'être du veto était donc d'assurer l'engagement, l'investissement des grandes puissances, de les ancrer dans un système de sécurité collective – ce qu'elles n'auraient pas fait sans l'assurance d'une porte de sortie leur permettant de protéger leurs intérêts nationaux en cas de désaccord, c'est-à-dire sans le veto. Ce qui signifie que, comme le dit Serge Sur, le veto n'est pas une anomalie : c'est au contraire « *un principe fondateur de la Charte* ». 

---

Il n'est pas, contrairement à l'impression qu'on pourrait avoir parfois, ce qui l'empêche de fonctionner, mais au contraire ce qui lui permet d'exister : sans veto, pas d'ONU. En pratique toutefois, force est de constater que tous les membres permanents n'honorent pas ce contrat social, qui leur a accordé un privilège en échange d'une responsabilité, et qu'ils font un usage du veto qui a beaucoup à voir avec leurs intérêts propres et peu avec la sécurité collective. De là à dire, comme le fait Kishore Mahbubani, que la faiblesse structurelle du CSNU est que « *le P5 a reçu le pouvoir sans la responsabilité, et le E10 [les 10 non-permanents] la responsabilité sans le pouvoir* », il n'y a qu'un pas que je ne franchirai pas, car il me semble caricatural de mettre tous le P5 dans le même sac : ses membres ont en effet des pratiques très différentes.

### III - Quelle est la pratique du veto ?

#### A - L'évolution historique

Pendant la guerre froide, le veto est utilisé comme un instrument d'obstruction, mais différemment par les deux blocs : l'URSS en émet un grand nombre, tandis que les Etats-Unis préfèrent souvent convaincre les Etats membres de s'abstenir ou de voter contre les projets de résolutions proposés par l'Est (veto indirect ou caché). Mais l'élargissement du Conseil, qui passe de six à dix membres non-permanents en 1966, rend plus compliqué ce jeu d'influence, et les Etats-Unis finissent par utiliser eux-mêmes beaucoup le veto. Au final, ces pratiques paralysent le CSNU : certaines années, le nombre de vetos est même supérieur ou égal au nombre de résolutions.

- La fin de la guerre froide marque le déblocage du système : l'obstruction diminue, le veto devient exceptionnel et le nombre de résolutions croît de manière importante. Sur les 267 vetos de l'histoire du CSNU (si l'on exclut les vetos implicites et ceux pour les élections du Secrétaire général), dont 234 entre 1945 et 1991, il y en a eu 125 soviétiques ou russes (11 depuis 1991, dont 4 sur la Syrie) ; 83 américains (14 depuis 1991 et toujours, à une exception près, pour protéger Israël – c'est la pratique du veto protecteur) ; 30 britanniques (aucun depuis 1991, le dernier date de 1989) ; 18 français (idem) ; et 11 chinois (8 depuis 1991, dont 4 sur la Syrie). La Chine est le membre permanent qui a le moins utilisé le veto – elle préfère en général l'abstention – mais le seul qui l'a davantage utilisé depuis la fin de la guerre froide que pendant.

On voit donc que la France fait un usage très parcimonieux du veto : elle ne l'a pas utilisé depuis un quart de siècle – mais a menacé de le faire deux fois en 2003, au sujet de l'Irak et de la Libye (vetos implicites) – et elle est celle qui l'a utilisé le moins seule. Son usage modéré est tout à fait conforme à l'esprit initial, que rappelle Clement Attlee, le Premier Ministre britannique de l'époque :

---

« A San Francisco, nous considérons tous le droit de veto comme quelque chose dont il ne serait fait usage en dernier ressort que dans des cas exceptionnels où les grandes puissances pourraient se trouver en conflit. Nous ne l'avons jamais conçu comme un expédient dont il serait fait constamment usage toutes les fois qu'une puissance déterminée ne serait pas complètement d'accord avec les autres. ».

## B - L'usage concret du veto

Si donc le veto est un attribut de la puissance, il s'agit de savoir pour quoi faire : pour bloquer l'action du CSNU à chaque fois que l'intérêt national est contrarié, comme le font les Russes, ce qui viole l'esprit de la Charte et la raison d'être du veto, ou pour s'en abstenir pour le bien commun tout en gardant sous le coude cette soupape de sécurité qui garantit notre investissement, comme le fait la France ? Il y a bien des vetos « déraisonnables », comme disait Blair au sujet de la position française dans l'affaire irakienne, mais ce ne sont généralement pas les vetos français. Le veto n'est pas tant un instrument de puissance des grands sur les petits, qu'un facteur injecté dans les relations entre grands : un facteur bloquant. Si l'on fait la carte de tous les endroits où, à cause du veto ou grâce à lui, le CSNU est impuissant – la carte du P5 et de tous ceux qu'ils protègent pour des raisons d'intérêt national – on s'aperçoit que de nombreux endroits qui en auraient besoin (dont la Syrie aujourd'hui) sont a priori exclus du rayon d'action de Conseil.

La conclusion est paradoxale : le veto est assurément un attribut de la puissance mais, et précisément pour cette raison, un attribut d'une puissance encore plus grande est, d'une part, de ne pas l'utiliser et, d'autre part, de parvenir à le contourner. Si la France et le Royaume-Uni n'ont pas utilisé le veto depuis 25 ans, alors qu'ils en avaient la possibilité, c'est parce qu'ils ont réussi à atteindre leurs objectifs de politique étrangère, et donc d'imposer leur volonté, donc d'être des puissances, par la conviction plutôt que la force. Pour eux, qui limitent l'usage du veto, l'enjeu est également d'agir malgré le blocage de ceux qui, eux, utilisent le veto. Nous l'avons fait au Kosovo en 1999 et nous étions prêts à le faire en Syrie en septembre. Etre puissant aujourd'hui, ce serait par exemple réussir à imposer notre volonté en Syrie, en dépit de l'absence d'autorisation du Conseil de sécurité.

---

## IV - Quel rôle le veto joue-t-il dans la puissance de la France ?

### A - Puissance et domination

La nostalgie de puissance dont nous souffrons en France est en réalité le produit d'une confusion entre puissance et domination. Ce dont nous avons la nostalgie sont les quelques siècles, entre Richelieu et la colonisation, où nous n'étions pas seulement influents mais dominants. Nous ne sommes plus dominants mais nous sommes toujours puissants, en particulier en vertu de notre statut de membre permanent – davantage que du veto que nous n'avons pas utilisé depuis un quart de siècle –, mais pas seulement. La France a en effet de nombreux attributs de puissance : sa participation au G8, sa force militaire, sa capacité spatiale, ses entreprises, la francophonie, son réseau diplomatique, son espace maritime (le deuxième mondial), et bien sûr son soft power, c'est-à-dire l'attrait qu'elle suscite (tourisme, culture, mode, luxe, gastronomie, etc.).

Tous ces avantages, qui sont ce que Védrine appelait les « cartes » que la France a en main, sont des attributs de sa puissance, et font qu'elle n'est pas une puissance moyenne, mais qu'elle continue d'être l'une des grandes puissances, ou puissances globales. Si l'on observe une perte d'influence dans plusieurs domaines, c'est parce que la puissance est relative (on est puissant par rapport aux autres), et que ce groupe de puissances globales ne cesse de s'étendre, avec l'arrivée des émergents.

De là, le raisonnement suivant : (1) Cette multitude d'attributs relativise la part de puissance qui revient au seul veto – d'autant que nous l'utilisons très peu. (2) Or, l'un des éléments de la puissance est le prestige, comme on l'a vu tout à l'heure. (3) Donc, nous pourrions tirer parti de cette autolimitation de l'usage du veto pour accroître notre ethos, notre image morale, et donc notre puissance en tant qu'entrepreneur de normes.

### B - Proposition de Code de conduite

C'est précisément ce que nous faisons, avec notre proposition actuelle de code de conduite. L'idée de limiter le veto est ancienne et de nombreuses propositions ont été faites depuis la Conférence de San Francisco, de la part du Mouvement des non-alignés, de l'OUA et d'autres Etats, pour confiner le veto au Chapitre VII, exiger qu'il en faille deux pour le rendre effectif, l'exclure dans le choix du Secrétaire général, ou encore le faire annuler par un vote majoritaire du CSNU voire de l'AGNU. L'idée d'une limitation du veto est devenue plus réaliste depuis la fin de la guerre froide, c'est-à-dire depuis que l'utilisation qu'en fait le P5 est parcimonieuse.

Plus récemment, l'idée a été défendue de le limiter pour des raisons humanitaires. C'est une idée d'origine française : elle est apparue dans les débats suscités par l'intervention au Kosovo (1999). Hubert Védrine, alors Ministre des Affaires étrangères, a été le premier à la défendre en 2000 : il faut un « code de conduite » pour qu'en situation de crise humanitaire grave, les membres permanents renoncent à utiliser leur veto. Il expose l'idée lors d'une table ronde organisée à Paris par la Commission sur l'intervention et la souveraineté des Etats (CIISE), qui la reprend dans son rapport de 2001 sur *La Responsabilité de protéger*.

Puis l'idée fait son chemin : elle est reprise dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement constitué par le Secrétaire général en 2004. Elle figure dans un projet de document final du Sommet mondial de l'ONU de 2005 mais elle n'a finalement pas été retenue dans les articles définitifs qui consacrent la responsabilité de protéger (art. 138-139), à cause notamment de la pression américaine.

Le S5 (Small Five Group : Costa Rica, Jordanie, Liechtenstein, Singapour et Suisse) la défend depuis 2006. La Genocide prevention task américaine aussi en 2008, comme nombre d'ONG et de chercheurs depuis. A partir de 2010, certains dans le monde anglophone la nomment « Responsibility Not to Veto » (RN2V), une formule sur le modèle de la R2P.

Puis, récemment, la France s'est réapproprié cette idée qu'elle avait été la première à défendre, et en fait une offensive diplomatique majeure. En septembre 2012, le Ministre Laurent Fabius évoque l'hypothèse d'un « code de conduite » par lequel les membres du P5 s'engageraient à ne pas exercer leur droit de veto dans les situations de crises humanitaires graves où leurs intérêts vitaux ne sont pas en jeu.

Pour la première fois, le chef de l'Etat la défend publiquement, le 24 septembre dernier devant la 68ème Assemblée générale des Nations Unies. Le Ministre développe également cette proposition le 4 octobre dans *Le Monde*. Depuis, la machine est lancée : nous travaillons à un code de conduite qui permettra de faire campagne, en vue du 70ème anniversaire de l'ONU l'année prochaine, pour que l'encadrement du



veto recueille un maximum de suffrages et suscite un débat qui augmentera le coût politique de son usage abusif.

En conclusion, pour résumer cette situation paradoxale : le veto est bien un attribut de la puissance, mais un attribut plus grand encore est d'en limiter l'usage, et la France l'a bien compris.

---

## La France et l'application des décisions du Conseil de sécurité

Nicolas de Rivière

Directeur des Nations Unies  
Ministère des affaires étrangères

*La France ne se contente pas, comme l'ont rappelé les participants de la première séance de ce séminaire, de compter, avec les Britanniques, parmi les membres les plus créatifs du Conseil de sécurité lors de l'élaboration des décisions de cet organe. Elle contribue également de manière importante à leur mise en œuvre dans tous les domaines – militaire, financier et juridique. Dans ces trois dimensions de l'application des décisions du Conseil de sécurité, la France fait preuve d'une activité sans égale, en comparaison avec d'autres membres permanents. Elle est présente militairement sur le terrain, en participant aux opérations mandatées par l'ONU, à la différence des autres permanents – à l'exception récente de la Chine – qui y contribuent peu ou pas du tout. Elle verse une contribution financière importante (dont le montant est deux fois plus élevé que celui de la contribution russe). Enfin, elle met en œuvre de manière rigoureuse en droit interne les décisions du Conseil, notamment les sanctions qui, de par leur nature et la réalité politique et économique, trouvent d'abord à s'appliquer en Occident et en Europe.*

*Cet investissement notable de la France s'explique notamment par la place particulière qu'occupe, dans la politique étrangère française, le Conseil de sécurité où la France s'est vue, de par son statut de membre permanent, une responsabilité éminente en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.*



---

## Le concours militaire français aux décisions du Conseil de sécurité

Thierry Tardy

Institut d'Etudes de sécurité de l'Union européenne

Le concours militaire de la France aux décisions du Conseil de sécurité est à analyser dans le double contexte de son statut de membre permanent du Conseil de sécurité et d'un niveau élevé d'engagement dans les opérations extérieures au cours des vingt dernières années. Ce contexte dessine une relation triangulaire entre les résolutions du Conseil, la position française en son sein et la politique française de projection de force. La question qui s'ensuit est celle du sens de la relation : sont-ce les résolutions du Conseil qui déterminent la politique française ou est-ce cette dernière qui, grâce à la présence permanente, trouve une base légale dans les actes du Conseil ? De toute évidence, la question du concours militaire aux décisions du Conseil ne se pose pas dans les mêmes termes pour les Etats non membres permanents ou pour les membres permanents qui n'ont pas de tradition d'intervention extérieure.

### I - Une mise en oeuvre sélective

La politique française dans le domaine des opérations de paix établies par le Conseil de sécurité se caractérise par un contraste entre un activisme marqué dans les débats du Conseil sur ces questions et l'absence quasi-totale de la France de ces opérations depuis l'épisode traumatisant de la Bosnie-Herzégovine au cours de la première partie des années 1990.

#### A - La France est, avec le Royaume-Uni, le pays le plus actif dans les débats relatifs au maintien de la paix au sein du Conseil de sécurité

Elle « tient la plume » sur neuf dossiers en 2013, dont la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo (RDC), le Liban, le Burundi, le Tchad, le République centrafricaine (RCA) et le Mali, et fait partie de groupes de pays qui tiennent la plume sur le Sahara occiden-

---

- tal, Haïti et les Balkans. Depuis 2010, la France et le Royaume-Uni ont été parrains ou coparrains de toutes les résolutions établissant de nouvelles opérations (à l'exception de celle mise en place à Abiye au Soudan) ou révisant le mandat d'opérations existantes. Au cours des deux dernières années, les dossiers malien et centrafricain ont particulièrement illustré le niveau d'implication français, les deux opérations créées dans ces deux pays à un an d'intervalle étant largement le résultat de positions poussées par la France. Un tel positionnement renvoie à un agenda de politique étrangère, lequel motive l'implication française en Afrique francophone plutôt que, à titre d'exemple, au Soudan ou en Somalie.

### B - Dans le même temps, l'activisme français au Conseil ne se traduit pas par une présence au sein des opérations créées et conduites par l'ONU

De fait, l'opération du Liban exceptée, la France est globalement absente des quinze opérations de maintien de la paix. Elle est en mars 2014 au 26<sup>e</sup> rang des contributeurs de troupes avec 953 personnels, soit moins de 1% des 100.000 Casques bleus déployés. Elle est présente dans huit opérations sur quinze mais outre les 857 personnes déployées au sein de la FINUL au Liban, la présence française dans les sept autres opérations est inférieure à 25 personnels par opération. Les effectifs déployés dans les grandes opérations africaines sont respectivement de 21 au sein de la MINUSMA au Mali, 13 au sein de la MONUSCO en RDC et 18 au sein de l'ONUCI en Côte d'Ivoire. Cet écart entre activisme politique et absence opérationnelle révèle l'ambiguïté d'une position qui consiste à faire valoir les vertus d'un instrument de gestion des crises sans pour autant considérer une participation directe. L'opération de l'ONU répond à un besoin politique et opérationnel dans des zones d'influence de la France mais n'est pas le cadre d'intervention retenu pour les opérations françaises.



FINUL Liban

---

## C- Par contraste, la France est fortement impliquée dans la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de sécurité établissant des opérations de maintien de la paix

Quatre cadres institutionnels sont privilégiés : l'OTAN, l'Union européenne, les coalitions et le cadre national. Au cours des vingt dernières années, le Conseil de sécurité a mandaté de nombreuses opérations auxquelles la France a contribué militairement. Les exemples incluent les opérations de l'OTAN dans les Balkans (exceptée l'opération 'Force alliée' de 1999 non mandatée par le Conseil de sécurité), en Afghanistan et en Libye, les opérations de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine et en Afrique, les opérations multinationales à Haïti et en Libye (avant l'opération de l'OTAN), et les opérations nationales en Côte d'Ivoire, au Mali et en République centrafricaine.

Le concours militaire aux décisions du Conseil est dans ces cas plus systématique que pour les opérations de l'ONU. Il ressort de cette brève présentation que la contribution française aux décisions du Conseil de sécurité est sélective et dépendante des structures institutionnelles retenues dans la mise en œuvre des résolutions. La France délaisse l'ONU en raison d'une perception négative de sa crédibilité et capacité opérationnelle et privilégie des structures jugées plus efficaces en termes de réactivité, contrôle politico-stratégique et chaîne de commandement. La contribution française à la FINUL renforcée au Liban en 2006 a ainsi été rendue possible par la mise en place au sein du Département des opérations de maintien de la paix à New York de la Cellule militaire stratégique permettant – au moins initialement – un meilleur contrôle des forces françaises déployées.

Le discours officiel sur le concours militaire français aux décisions du Conseil de sécurité ne retient pas la distinction entre opérations mandatées et opérations conduites par l'ONU et met simplement en avant la forte participation française dans la mise en œuvre des résolutions du Conseil, ainsi que la contribution financière au budget des opérations de maintien de la paix. Les préférences institutionnelles françaises sont conceptualisées dans différents documents de doctrine mais la sélectivité de l'approche française n'est pas aisément reconnue par les décideurs.



---

## II - Les résolutions du Conseil de sécurité, bases juridiques des opérations françaises

### A - Cette première analyse conduit à poser la question du sens de la relation entre résolutions du Conseil de sécurité et déploiement de moyens militaires français

Est-on, dans l'analyse des pratiques françaises, en présence de résolutions du Conseil de sécurité qui doivent, une fois adoptées, être mises en œuvre par les Etats membres, ou s'agit-il d'une politique d'intervention qui vient chercher au Conseil une base juridique et légitimante ? S'agit-il en d'autres termes d'une relation « top-down » ou « bottom-up » ?

La quasi-totalité des opérations auxquelles la France a participé au cours des quinze dernières années ont été établies par des résolutions parrainées ou même élaborées par la France. Les opérations de l'UE en fournissent des exemples avec, dans presque tous les cas, des opérations qui résultent d'initiatives françaises : la France joue un rôle clé dans la conception de l'opération avant de se tourner, en sa qualité de membre permanent, vers le Conseil de sécurité afin d'y faire voter le texte autorisant formellement la création de l'opération. La France est moins en première ligne s'agissant des opérations de l'OTAN dans les Balkans et en Afghanistan, mais fut très impliquée dans le dossier libyen en 2011, et ce sont là aussi des opérations conçues dans les capitales des membres occidentaux du Conseil de sécurité, dont les contributions militaires aux opérations créées sont alors les suites logiques d'un positionnement politique.

Cette relation « bottom-up » est encore plus évidente dans le cas d'opérations nationales. Depuis l'opération Turquoise au Rwanda en 1994 jusqu'à l'opération Sangaris établie en RCA en décembre 2013, en passant par l'opération Licorne en Côte d'Ivoire depuis 2003 et éventuellement l'opération Serval au Mali à partir de janvier 2013, la France fait voter par le Conseil de sécurité les bases juridiques de ses propres opérations. Elle est d'ailleurs le seul pays au monde à régulièrement conduire des opérations nationales mandatées par le Conseil de sécurité.

### B - Dans ces différents cas, la question du concours militaire aux résolutions du Conseil se pose en des termes singuliers

Une fois la résolution adoptée, le problème n'est pas pour la France de savoir si elle va ou non apporter son concours à sa mise en œuvre, puisque telle était l'intention initiale. C'est, dans ces différents cas, la politique française qui détermine les résolutions du Conseil et non l'inverse, ce qui revient à s'interroger sur le rôle du Conseil dans la légalisation des opérations militaires françaises.

---

Le débat serait tout d'autre s'il s'agissait d'analyser les politiques de l'Inde, du Nigéria, de l'Allemagne ou même de la Chine ou de la Russie, des pays qui soit ne sont pas membres du Conseil soit ne le sollicitent pas pour des opérations militaires (ou n'obtiennent pas son aval). La position française se rapproche des situations de ces pays si l'on considère les opérations de l'ONU au Sud Soudan, au Libéria ou à Timor, pour lesquelles l'implication française fut minimale. Et dans ces cas, la situation géopolitique du conflit combinée au choix de l'institution en charge de l'opération rend une contribution française improbable.

Le concours militaire de la France à la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU est à la fois significatif et sélectif. La France est présente dans de nombreuses opérations militaires créées par le Conseil de sécurité, mais notoirement absente des opérations conduites par l'ONU. Des cinq membres permanents du Conseil, la France est aussi le seul Etat à conduire des opérations nationales avalisées par le Conseil. Cette tendance dessine un aspect important de la culture stratégique de la France et sa propension à recourir à l'outil militaire en soutien de sa politique étrangère tout autant qu'elle marque une relative bienveillance des autres membres permanents du Conseil à l'égard du positionnement français. Car si la France conduit une politique interventionniste qu'elle est soucieuse d'inscrire dans la légalité du Conseil, une telle approche est au final relativement bien acceptée par les grandes puissances, au sein du Conseil et en dehors.

Depuis vingt ans, seuls les cas du Kosovo en 1999 et de la Syrie en 2013 ont vu la menace ou l'usage du veto contraindre les velléités françaises d'intervention. Par ailleurs, les tensions au sein du Conseil sur l'Irak en 2003, la Libye en 2011 ou la Syrie en 2012/2013 n'empêchent pas l'adoption de résolutions établissant des opérations proposées par la France, telles l'opération Artémis en RDC en 2003 (dans le contexte de la crise irakienne), l'opération Serval au Mali (2013) ou l'opération Sangaris en RCA (2013) toutes deux dans le contexte de la crise syrienne. Dans ces débats et opérations, la France est en quelque sorte à la fois juge (au Conseil de sécurité) et partie (au sein des opérations), mais parvient à former un assez large consensus autour de son positionnement, pour finalement faire avaliser sa politique de sécurité par le Conseil. Celui-ci se présente ainsi comme un organe légalisant et légitimant de la politique française, rarement comme un obstacle. Dans le même temps, l'activisme politique de la France couplé à une présence forte au sein d'opérations mandatées par le Conseil permettent de répondre à d'éventuelles critiques sur son absence des opérations conduites par l'ONU.

Cette analyse ne préjuge pas du bien-fondé ou de l'efficacité de la politique de la France, ni de sa capacité à convaincre ses partenaires européens de la suivre sur les théâtres africains (en République centrafricaine par exemple), mais à tout le moins la France demande-t-elle et obtient-elle l'aval du Conseil pour conduire, seule ou avec ses alliés, des opérations militaires couvrant un spectre large d'activités en réponse à l'instabilité internationale ?

---

## La contribution financière française aux actions du Conseil de sécurité

Charles Tellier

Sous-directeur pour les Affaires économiques et budgétaires  
Direction des Nations Unies, des Organisations internationales,  
des droits de l'Homme et de la Francophonie, Ministère des Affaires étrangères

Le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) est l'organe qui décide des opérations de maintien de la paix (OMP). Seuls quinze Etats membres des Nations unies y siègent, afin de préserver son caractère décisionnel, dont cinq membres permanents, qui ont en outre un droit de veto sur les résolutions. Si les décisions que prend le Conseil sont essentiellement basées sur des considérations politiques, où l'enjeu, en cas de crise politique ou de conflit affectant la paix et la sécurité régionale, est de permettre la fin des hostilités et le retour à la paix, les considérations financières ne sont pas absentes. Il faut bien financer les OMP une fois qu'elles ont été décidées. Un budget spécifique, distinct du budget ordinaire des Nations unies, existe pour ce faire. Il repose sur un barème spécifique également, où les membres permanents paient une quote-part plus importante qu'au budget général, reflétant leur poids accru dans la prise de décision par rapport au reste des programmes mis en œuvre par les Nations unies sur le budget général. Du fait de son statut de permanent, la France est le troisième pays contributeur à ce budget des OMP, avec une quote-part de 7,22 %.

Toutefois, le CSNU intervient dans les affaires du monde par d'autres moyens que les seules OMP. Il peut décider de l'envoi dans un pays d'une « mission politique spéciale » ou nommer un groupe d'expert pour ses comités de sanctions. Il pilote les travaux de la commission de consolidation de la paix (CCP). Ces activités sont financés sur le budget ordinaire, pour lequel la quote-part française est plus basse (5,59 %).

Contrairement à d'autres pays, la France ne verse pas de contributions volontaires – dites aussi « extrabudgétaires » – à la CCP ou au Département des opérations de maintien de la paix (le « DOMP ») et sa contribution financière est donc exactement celle résultant des calculs des deux barèmes, soit plus de 485 millions d'euros. La contribution financière française aux actions du Conseil de sécurité constitue plus de 10 % du budget du Ministère des Affaires étrangères et 50 % de la contribution française au système multilatéral.

---

## I - La contribution française aux opérations de maintien de la paix a un coût total de 420 millions d'euros, dans un contexte de hausse ininterrompue du budget des OMP.

Au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle, le budget des OMP s'élevait à 1,6 milliards de dollars. Treize ans plus tard, ce budget a été multiplié par 4,5 et il est probable que la période 2014/2015, marquée par le lancement d'une nouvelle mission en Centrafrique, constitue un point haut historique, aux alentours de 8,5 milliards de dollars. La contribution française annuelle aux budgets des OMP en 2014 devrait être de l'ordre de 540 millions de dollars (soit environ 420 M€).

En une décennie, les OMP sont devenues plus chères individuellement et durent plus longtemps. Les missions se sont élargies, la composante militaire, avec des troupes passées de 20.000 personnels en 2000 à près de 100.000 actuellement, a explosé, la composante civile a crû au même rythme, la durée des missions s'allonge... alors que le nombre des missions n'a pas beaucoup bougé (une quinzaine). D'où une explosion des coûts.

Les raisons de cette inflation sont à rechercher dans deux directions :

- La durée des OMP est désormais de 5 à 10 ans. Les OMP sont difficiles à fermer, mais aussi difficiles à réduire, et ce pour deux raisons. L'une, structurelle, est que, au-delà de la dimension sécuritaire, les OMP intégrées doivent répondre à des enjeux de plus en plus complexes, en particulier ceux liés au rétablissement de l'Etat, dont la mesure des progrès s'inscrit inévitablement dans le temps long. L'autre, plus conjoncturelle, est que les OMP apparaissent bien souvent comme l'instrument par défaut, dès lors que les équipes-pays, confrontées à une baisse des contributions volontaires alimentant leur budget, ne peuvent prendre le relais. En outre, les OMP peuvent avoir des externalités négatives (hausse des prix, captation des cerveaux), provoquer une accoutumance (financière, politique, administrative) et piéger le pays dans une situation intermédiaire entre le post-crise et le retour à la normale. La France plaide pour une revue stratégique sérieuse du portefeuille des OMP et une politique plus volontariste de réduction là où c'est possible. Pour le volet civil, la négociation se faisant en 5<sup>e</sup> Commission, où le rapport de forces n'est plus le même qu'au Conseil de sécurité, obtenir une baisse des effectifs civils est plus difficile.

- Les OMP sont de plus en plus des missions multidimensionnelles. Elles comportent une composante de promotion de l'égalité des genres, de respect de l'environnement, de protection des enfants, tous aspects légitimes, mais éloignés du maintien de la paix stricto sensu. Une dérive dont les Occidentaux, et le P3 en particulier, sont les premiers responsables : nous avons-nous-mêmes tendance à complexifier à l'excès le mandat des OMP, ce qui augmente la facture

---

des composantes civiles qui ne sont pas plafonnées (réforme du secteur de la sécurité, Etat de droit, humanitaire, enfants, femmes, médias, etc.). Ces mandats s'éloignent de plus en plus du cœur de métier des OMP. On peut s'interroger sur la pertinence d'intégrer presque de manière systématique aux OMP des dimensions de restauration de l'Etat de droit ou d'humanitaire. Ce n'est pas forcément la bonne réponse sur le terrain. Par ailleurs, la dimension de communication des OMP prend souvent une importance démesurée. Il en résulte qu'il est aujourd'hui impossible de lancer une OMP à moins de 350 millions de dollars, même en prenant le format le plus allégé ; la FISNUA en est la meilleure illustration. Il me semble qu'il faut se poser systématiquement la question de la valeur ajoutée des OMP pour certaines fonctions (RSS, Etat de droit, humanitaire, etc.), et choisir pour chaque situation les fonctions les plus adaptées à la crise en présence, et en lien avec les autres acteurs comme l'UE (très impliquée sur la RSS par exemple au Mali) ou l'UA.

Le système en est arrivé à un point où la question de sa soutenabilité est posée, car le financement de ce budget pèse de façon disproportionnée sur le P5. Sa part était de 46,23 % en 2001 ; elle est désormais de 52,03%, essentiellement du fait de l'augmentation des quotes-parts russe et chinoises (liée à la hausse de leur part dans le PIB mondial). A l'inverse, la contribution d'un pays comme le Brésil est restée relativement stable, aux alentours de 0,5%. Si l'on exclut le P5, l'UE assume également une part très importante de la charge de ce budget, les pays en développement et les grands émergents bénéficiant d'ajustements spécifiques dans la méthode d'établissement des barèmes de contribution en raison de leur faible PIB/habitant. La question du rabais des pays du Golfe, au PIB/habitant élevé, doit également être soulevée. La question de la soutenabilité financière des opérations de maintien de la paix se pose : un effort accru de révision de la taille des opérations est nécessaire. Il s'agit plus encore de renforcer la flexibilité des OMP, savoir monter et démonter rapidement, en fonction de l'évolution de la situation sur le terrain, les opérations pour limiter les coûts inutiles et les effets de cliquet.

La France estime que la soutenabilité du financement des OMP passe par une modification du barème. A méthodologie constante, notre quote-part pour le triennal 2016-2018, qui sera négociée à l'automne 2015, devrait diminuer mécaniquement (de 7,21 % à 6,37 %). Toutefois, dès lors que les Américains chercheront probablement à faire baisser ou à plafonner leur taux de contribution, nous pourrions également avoir intérêt à remettre en cause l'intégralité d'un système qui conduit à de telles distorsions.





## II - Le budget ordinaire sert également à financer les actions du Conseil de sécurité, via notamment les missions politiques spéciales dans les pays en crise.

Le budget programme pour 2014-15 est de 5,5 milliards de dollars. La France a versé en 2014 une contribution de 141,9 millions de dollars soit 104,4 millions d'euros. C'est le Titre 2 qui regroupe les activités liées aux décisions du Conseil. Il comprend notamment les dotations budgétaires pour le département des affaires politiques, le DOMP, les MPS, les affaires de désarmement.

### OUVERTURE DE CREDITS POUR L'EXERCICE BIENNAL 2014-2015

#### *L'Assemblée générale*

*Décide que, pour l'exercice biennal 2014-2015 :*

1. Des crédits d'un montant total de 5 530 349 800 dollars des États-Unis sont ouverts pour les objets suivants :

<i>Titre II. Affaires politiques</i>	
3. Affaires politiques	1 197 957 200
4. Désarmement	24 729 600
5. Opérations de maintien de la paix	113 454 400
6. Utilisations pacifiques de l'espace	8 160 600
<b>Total partiel</b>	<b>1 344 301 800</b>

A l'intérieur du Titre 2, le Chapitre 3 « Affaires politiques » comprend la dotation pour le département des affaires politiques et les budgets des MPS notamment. Les affaires du Conseil de sécurité ont une dotation sur 2 ans de 13,7 millions de dollars (conseils et services fonctionnels au Conseil de sécurité et à ses organes subsidiaires, en particulier aux comités des sanctions, aux équipes et groupes de surveillance des sanctions, au Comité contre le terrorisme, au Comité créé par la résolution 1540 (2004) du Conseil, aux groupes de travail informels et au Comité d'état-major). Je vais me pencher plus particulièrement sur les missions politiques spéciales (ci-après MPS). Elles ont une dotation pour 2 ans de 1 081 millions de dollars. Mais l'enveloppe 2014 des 36 MPS a été fixée à 596,8 millions de dollars.

Les missions politiques spéciales, à la différence des opérations de maintien de la paix, ne disposent pas de composante militaire et sont déployées soit en amont de crises violentes ouvertes, soit en conclusion d'un processus de retour à la paix. Les MPS, qui constituent environ 20% du budget total de l'ONU, constituent aussi une des sources majeures de la dérive du budget de l'ONU chaque année (pour environ un tiers de la dérive totale). Le nombre de missions politiques spéciales de l'ONU n'a cessé de s'accroître depuis 10 ans et leur budget est ainsi passé de 80 millions de dollars en 2000-2001 à 1,2 milliards de dollars dans le budget actuel. Elle représente l'autre source de hausse majeure des dépenses liées aux actions du CSNU pour la France. Là encore, il faut différencier entre les petites missions qui font un travail de terrain utile et approprié dans des pays difficiles comme la Guinée-Bissau ou la Sierra Leone ou ont un impact régional très positif, comme le bureau pour l'Afrique de l'Ouest, et certaines, plus grosses, dont le mandat se justifie plus difficilement.

En outre, la dotation initiale n'a jamais permis de financer l'intégralité de la dépense, créant des distorsions budgétaires et des reports d'année en année :

	2000 - 2001	2002 - 2003	2004 - 2005	2006 - 2007	2008 - 2009	2010 - 2011	2012 - 2013
Budget initial	90 387	98 339	169 432	355 949	386 587	1 000 000	1 083 036
Exécution	109 795	204 634	411 085	634 515	853 294	1 213 418	1 215 236
<b>Différence</b>	<b>19 408</b>	<b>106 296</b>	<b>241 653</b>	<b>278 566</b>	<b>466 707</b>	<b>213 418</b>	<b>132 200</b>

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que certains Etats européens soucieux de transparence souhaitent séparer le budget des MPS du budget programme même si, de mon avis, cela n'apporterait pas de solution à cette dérive, qui vient, là encore, des mandats. En particulier, si cela devait faire peser le coût des MPS sur les membres du P5, via un barème décalqué de celui des OMP, la soutenabilité du système de financement des actions du CSNU serait plus encore mise à mal, avec une charge disproportionnée du fonctionnement de la galaxie paix et sécurité de l'ONU reposant à plus de 50 % sur cinq contributeurs seulement.

### III - Brève conclusion sur ce que fait la France

Au total, c'est donc près de 500 millions d'euros que la France débourse chaque année pour financer les actions décidées par le CSNU. Outre l'action résolue pour que la négociation sur le barème du budget, tous les trois ans, aboutisse à un résultat plus équitable et reflétant mieux les équilibres géopolitiques du monde d'aujourd'hui, dont j'ai parlé, la France prend soin que les mandats soient revus et révisés à la baisse où ils peuvent l'être. Le nombre de troupes et de civils des OMP dans les pays en sortie de crise doit être diminué, les champs d'activité réduits à mesure que les équipes-pays de l'ONU et les bailleurs de développement

---

reviennent pour financer des activités de l'Etat, dans tous les domaines. Le continuum humanitaire-sécurité-développement est certes flou sur les frontières entre les trois champs d'activité, mais il reste que chacun doit savoir se concentrer sur les activités où sa valeur ajoutée est la plus forte. Les OMP ne doivent pas se substituer aux activités de développement des bailleurs, sous peine de perdre leur légitimité, mais se coordonner le plus possible avec eux pour renforcer les synergies. C'est sur cet angle que la France fait porter ses efforts dans les discussions au Conseil lors des renouvellements de mandats.

Enfin, il ne me paraît important d'évoquer le travail fait pour que notre contribution profite aux entreprises françaises. Les énormes contrats de moyens aériens (avions de transport, hélicoptères de combat) ne peuvent bénéficier qu'à un ou deux pays comme actuellement. Idem pour les marchés de fourniture de rations de combat, ou de toutes sortes d'équipements essentiels pour le déploiement des troupes envoyées dans ces pays en crise. La France a une part de marché de 1,26 % (contre par exemple 2 % pour l'Allemagne) sur l'ensemble des marchés liés aux OMP, qui peut sembler faible mais reflète le fait que plus des deux tiers de ces marchés sont conclus localement, dans les pays qui hébergent les OMP. Nos efforts pour augmenter cette part de marché portent sur la mise en relation, l'accompagnement juridique des entreprises et les actions de lobbying, mais visent aussi à obtenir une réforme des règles des Nations Unies en matière d'achats pour les rendre plus favorables à nos entreprises.

La France prend toute sa part au financement des actions du Conseil de Sécurité. C'est sa responsabilité et son honneur de membre permanent. C'est aussi la cohérence de sa politique étrangère, qui est fortement marquée du sceau du multilatéralisme, comme vecteur central de collaboration et de paix entre les nations.



---

## L'application des résolutions du Conseil de sécurité en droit français

Pierre Bodeau-Livinec



Professeur de droit public à l'Université Paris 8

Intervenant à la suite des thèmes substantiels qui viennent d'être abordés, la présente contribution pourrait désorienter quelque peu le lecteur d'Aquilon. La perspective juridique, parce qu'elle propose une plongée dans les arcanes – si ce n'est les abysses – de la mécanique du politique, peut en effet apparaître bien ingrate et fastidieuse lorsqu'elle s'insère dans une approche pluridisciplinaire où domine la parole de praticiens de la diplomatie onusienne. En outre, la question de l'application des résolutions du Conseil de sécurité en droit français n'est pas de celles qui se laissent saisir aisément.

La difficulté ne tient pas au fait que le thème ici examiné serait dépourvu de pertinence, d'un point de vue pratique ou sur le plan théorique. Il a d'ailleurs été assez abondamment traité par la doctrine française ces dernières années. Loin d'être un « non-sujet », les problèmes que peut soulever la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité en droit interne peuvent se poser avec une singulière acuité, dès lors que les décisions prises par cet organe sont susceptibles d'affecter des situations individuelles. Le développement des mécanismes de « sanctions ciblées » ou encore l'action conduite par des juridictions pénales ad hoc, dès lors qu'elle requiert une coopération judiciaire nationale, en fournissent les illustrations les plus usuelles.



Si le thème apparaît d'un accès délicat, cela tient davantage à ce qu'il n'existe pas de réponse univoque ou de solution linéaire aux questions que suscite l'application des résolutions du Conseil de sécurité en droit français. La pratique qui se découvre à l'examen s'avère en effet très parcellaire et évanescence. Pour la présenter, il convient en premier lieu de déterminer la mesure dans laquelle un problème d'application se pose, c'est-à-dire d'apprécier en quoi il serait juridiquement nécessaire de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité en droit français (I). Sur cette base, il importe encore d'identifier l'échelon hiérarchique au niveau duquel cette partie du droit dérivé de la Charte de San Francisco devrait s'inscrire dans l'ordonnement juridique interne (II). C'est sur ce double fondement qu'il est véritablement possible d'appréhender les conditions de l'application des résolutions du Conseil de sécurité en droit interne (III).

---

## I - Nécessité d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité en droit français

À un double titre au moins, l'exigence de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité en droit interne doit être mise en perspective et nuancée. D'une part, par leur objet même, nombre de ces résolutions restent dépourvues d'incidences déterminées dans les ordres juridiques nationaux des membres des Nations Unies (A). De l'autre, pour celles des résolutions qui sont effectivement destinées à produire des effets de droit dans ces cadres internes, la situation des États participant à l'Union européenne présente une réelle singularité : c'est en effet d'abord par l'intermédiaire de l'organisation régionale que l'action décidée par le Conseil se trouve réalisée au plan national (B).

### A - Objet des résolutions

Dans la pratique, la question de l'application des résolutions du Conseil de sécurité en droit interne se pose rarement. Ce constat tient d'abord à ce que, pour la plupart, les décisions prises par le Conseil sur le fondement du Chapitre VII de la Charte se cantonnent au champ des relations interétatiques et ne sont donc pas appelées à recevoir un écho normatif particulier dans les ordres internes des membres de l'Organisation.

Ainsi, sur les 47 résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au cours de l'année 2013, une grande majorité a trait à des « situations » internationales données : le texte se concentre alors sur la caractérisation de la menace ou de l'atteinte à la paix et à la sécurité internationales considérée et sur la détermination des moyens, diplomatiques ou institutionnels, auxquels le Conseil entend avoir recours pour y faire face. À ce premier groupe de résolutions, qui restitue en quelque sorte le quotidien de l'organe exécutif restreint des Nations Unies, doivent encore être ajoutés les textes thématiques que le Conseil a pris l'habitude d'adopter, le plus souvent sous l'impulsion du membre qui le préside mensuellement. La première résolution adoptée en 2013 était ainsi consacrée au rôle de l'opération de maintien de la paix. Par la suite, le Conseil s'est également penché sur « *le transfert illicite, l'accumulation déstabilisante et le détournement* » des armes légères et de petit calibre ou encore sur les menaces particulières pesant sur les femmes dans les situations où la paix et la sécurité sont fragilisées. Si elles peuvent bénéficier de la dimension symbolique qui s'attache presque mécaniquement à la vocation universelle de la « parole » du Conseil, de telles résolutions ne présentent, en droit, qu'un caractère déclaratif. Dans cette mesure, la question des mesures nécessaires à prendre au plan interne pour les mettre en œuvre ne se pose pas.

---

Il n'en va pas de même des résolutions qui ont une résonance tangible au sein des États membres, soit parce qu'elles ont besoin d'un relais local pour être exécutées soit parce qu'elles sollicitent des mesures d'adaptation normative ou institutionnelle internes. La résolution 2127 (2013), consacrée à la situation en République centrafricaine, s'inscrit dans le premier cas de figure, en instaurant un régime de sanctions caractérisé par un embargo sur les armes, l'imposition éventuelle de sanctions ciblées et la création d'un Comité chargé notamment de suivre l'application de ces mesures, « *en vue de renforcer, faciliter et d'améliorer [leur] mise en œuvre [...] par les États membres* ». La résolution 2129 (2013) peut quant à elle fournir une illustration de la seconde hypothèse, en engageant la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme à continuer d'évaluer les stratégies nationales de mise en œuvre des résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005), ce qui implique, bien évidemment, que les États membres aient déjà élaboré de telles stratégies pour exécuter leurs obligations internationales en la matière.

Plus généralement, une distinction peut être opérée, parmi les résolutions du Conseil, entre celles qui visent, même indirectement, à modifier le statut juridique de particuliers et renvoient expressément aux États l'adoption des mesures qu'elles déterminent, d'une part, et celles qui décrivent une situation pour y associer un régime juridique spécifique, de l'autre. Comme le font remarquer Geneviève Burdeau et Brigitte Stern,

*« Resolutions of the Security Council are indeed double-sided. On the one hand, they have a normative aspect and in this respect their prescriptions must, in principle, be transposed into domestic legislation (...). But, on the other hand, provisions of a Security Council resolution may also create a situation which can be taken into account in itself by national courts and can be considered as having certain legal consequences (...) irrespective of the existence or of the absence of domestic implementing measures ».*

Cette seconde catégorie de résolutions invite à considérer si, et dans quelle mesure, le juge interne prend appui sur les résolutions du Conseil de sécurité pour mener à bien son raisonnement. S'il n'est pas nécessairement tenu d'agir de la sorte, il peut trouver dans l'action du Conseil un cadre référentiel à même d'éclairer son jugement. La première catégorie renvoie toutefois plus directement à la question de la nécessité de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité en droit français. Elle invite en effet à s'interroger sur les conditions et modalités garantissant l'application effective des décisions que prend cet organe sur le fondement du Chapitre VII de la Charte. Encore convient-il de souligner qu'il y a un certain abus de langage à se placer ici du point de vue du droit français (au sens strict des normes qui émanent d'organes et de procédures purement internes) : la mise en œuvre des résolutions considérées apparaît en effet fortement teintée par l'intermédiation du droit européen.

---

## B - Intermédiation du droit européen

Certaines décisions importantes prises par le Conseil dans ses premières décennies d'activité, telles que l'embargo et autres mesures restrictives visant la Rhodésie du Sud ou l'Afrique du Sud, ont fait l'objet de mesures de transposition et de mise en œuvre au plan interne. Le développement des rapports d'intégration au sein de l'Union européenne et les adaptations normatives que celui-ci suscite ont toutefois modifié de manière substantielle la répartition des compétences entre l'Union et ses membres quant à la mise en œuvre des mesures restrictives décidées par les Nations Unies.



Aux termes de l'article 215 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

*« 1. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen.*

*2. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques.*

*3. Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques ».*

Qu'il s'agisse donc d'actes visant des pays tiers ou de mesures de sanction individuelles, les États membres de l'Union interviennent pour mettre en œuvre les décisions prises en la matière par le Conseil de sécurité sous couvert d'un relais européen.

Le site que la Direction du Trésor consacre aux sanctions financières internationales est particulièrement instructif à cet égard. Il y apparaît clairement que, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme notamment, la France met en œuvre quatre dispositifs de gel d'avoirs, dont trois sont fondés sur des règlements européens pris en application de résolutions du Conseil de sécurité. La « liste terroriste unique », qui comporte les noms des personnes soumises à une mesure de gel ou de désignation montre que le droit interne stricto sensu n'intervient, sous la forme d'arrêtés administratifs, que pour étendre la mise en œuvre de ces sanctions aux collectivités d'Outre-Mer (Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, les îles Wallis et Futuna et les T.A.A.F.).

Les normes internes de mise en œuvre des sanctions décidées par le Conseil de sécurité ont donc un caractère résiduel, soit qu'elles consistent à permettre l'extension territoriale des mesures considérées en-dehors de la métropole soit qu'elles précisent les peines encourues pour violation des interdictions prévues par les règlements européens. S'il existe ainsi un risque de « dépeçage » de l'acte institutionnel entre les différentes autorités chargées de son exécution, la résolution du Conseil de sécurité, en tant qu'acte juridique, dispose d'un statut relativement bien établi en droit français.

## II - Statut juridique des résolutions du Conseil de sécurité en droit français

La question de savoir quel statut juridique il convient de conférer aux résolutions du Conseil de sécurité en droit interne diffère de celle de l'effet direct qu'il conviendrait éventuellement de leur attribuer. Elle lui est en quelque sorte préalable, dès lors que la possibilité ouverte à un particulier d'invoquer la norme considérée à l'encontre d'autres dispositions ne saurait être effectivement résolue tant que n'est pas déterminée la localisation précise de cette norme dans l'ordonnement juridique interne.

Sur ce point, la Charte des Nations Unies reste silencieuse, ce qui n'a rien pour surprendre. C'est en effet aux droits internes des États membres qu'il appartient de spécifier la portée et les effets des résolutions dans leur ordre juridique, pour autant que la primauté du droit de la Charte sur les normes nationales du point de vue du droit international ne s'en trouve pas ainsi mise en cause. La Constitution du 4 octobre 1958 ne comporte aucune disposition réglant expressément le statut du droit dérivé des traités constitutifs d'organisations auxquelles la France participe. Il est toutefois possible de considérer que ce statut suit celui des traités (A). Dans cette mesure, la question de l'application des résolutions du Conseil de sécurité en droit français rencontre nécessairement celle du rapport que celles-ci entretiennent avec d'autres normes internationales éventuellement incompatibles et invocables en France (B).



---

## A – Statut supra-législatif

S'il permet d'étayer la portée juridiquement contraignante s'attachant aux résolutions du Conseil de sécurité – ou, du moins, à celles qui ont un caractère décisive sur le fondement du Chapitre VII –, l'article 25 de la Charte est en revanche impuissant à déterminer le statut juridique interne des normes contenues dans ces résolutions. Il semble pourtant possible de donner une réponse affirmative à la question de savoir si les décisions du Conseil de sécurité bénéficient de l'autorité supra-législative que l'art. 55 de la Constitution confère aux traités. Comme l'explique Ronny Abraham,

*« une loi qui méconnaîtrait une résolution du Conseil de sécurité présentant un caractère décisive violerait ipso facto l'article 25 de la Charte, duquel de telles résolutions tirent leur caractère obligatoire, et devrait rester inappliquée en vertu de l'article 55 de la Constitution dans l'interprétation qu'en donne la jurisprudence des cours suprêmes depuis les arrêts Jacques Vabre (Cour de Cassation, 1975) et Nicolo (Conseil d'État, 1989) » .*

En suivant le même raisonnement, il est également possible de conclure que les résolutions décisives du Conseil de sécurité ont en revanche une valeur infra-constitutionnelle, semblable à celle reconnue aux traités par les jurisprudences *Sarran* et *Fraisse* du Conseil d'État et de la Cour de Cassation. Incidemment, se pose alors la question d'une éventuelle incompatibilité entre les obligations contenues dans des résolutions du Conseil de sécurité et d'autres normes internationales invocables en France.

## B - Articulation des résolutions du Conseil de sécurité avec d'autres normes internationales incompatibles (CEDH)

L'étendue de la compétence du juge administratif pour connaître de la question – qui peut s'avérer épineuse en pratique – de la compatibilité entre plusieurs engagements internationaux liant la France a pu donner lieu à certains atermoiements. Dans l'arrêt *Commune de Porta*, le Conseil d'État a considéré qu'il ne lui appartenait pas « *de se prononcer sur le bien-fondé des stipulations d'un engagement international [ou] sur sa validité au regard d'autres engagements internationaux souscrits par la France* ». Toutefois, depuis la jurisprudence *Zaïdi*, il s'attache à assurer la compatibilité des obligations résultant des traités internationaux auxquels la France est partie sur le fondement des règles d'articulation établies en droit international . Il n'est pas certain que cette méthode puisse toujours être couronnée de succès :

---

les principes du droit international applicables en la matière – qu’il s’agisse des adages *lex posterior*, *lex specialis* ou d’autres mécanismes d’articulation – conservent un caractère assez rudimentaire et sont d’un maniement sans doute moins aisé qu’il peut y paraître de prime abord ; surtout, l’interprétation proposée par le juge ne saurait à elle seule permettre de résorber des conflits de compatibilité lorsque les obligations considérées s’avèrent effectivement contraires. Toutefois, l’affirmation de l’office du juge à cet égard est assurément bienvenue : elle permet une meilleure pénétration de logiques propres au droit international dans l’ordre interne en même temps qu’elle apporte une réponse, même partielle, à l’accroissement des risques de contrariété qu’emporte presque mécaniquement la multiplication des engagements pris par la France.

Les problèmes que soulève la mise en œuvre des régimes de sanctions onusiens devant les juridictions de Luxembourg et Strasbourg montrent que la question n’a pas qu’un intérêt théorique. Dans la pratique, une possibilité, certes limitée, existe ainsi de voir les juridictions internes conduites à apprécier la conformité d’une résolution du Conseil de sécurité à d’autres engagements internationaux, au premier rang desquels ceux qui découlent des traités de l’Union européenne ou de la Convention européenne des Droits de l’Homme. Du fait du phénomène d’intermédiation précédemment évoqué, un tel contrôle doit prioritairement échoir aux juridictions régionales, encore que celles-ci, si elles se montrent très critiques envers les mécanismes mis en place par le Conseil, ont veillé à éviter de confronter directement les résolutions pertinentes à l’ordre juridique partiel qu’elles ont pour mission de préserver. Toutefois, par le biais d’un décret national de mise en œuvre d’une résolution (prévoyant par exemple son extension territoriale aux collectivités d’Outre-Mer), le juge interne pourrait se trouver également saisi de la question de la conformité du droit dérivé de l’organisation internationale à des traités ayant une portée singulière dans l’ordre interne.

Le Conseil d’État a déjà procédé de la sorte en appréciant la conformité d’une directive de l’Union européenne à la Convention européenne des Droits de l’Homme. Il a aussi déterminé une méthode, à dire vrai assez artisanale, pour faire prévaloir entre deux normes internationales, celle « *dans le champ de laquelle la décision administrative contestée a entendu se placer [...], sans préjudice des conséquences qui pourraient en être tirées en matière d’engagement de la responsabilité de l’État tant dans l’ordre international que dans l’ordre interne* ». Dès lors, il ne saurait être exclu que le juge interne doive un jour apprécier la conformité d’une résolution du Conseil de sécurité à un autre traité international liant la France, en particulier à la Convention de 1950. Si un tel cas de figure devait se présenter, le juge pourrait se trouver devant un choix difficile et sensible : faire primer les exigences de la Convention, au risque de contrarier la logique d’articulation que pose l’article 103 de la Charte, ou privilégier l’application de la résolution, au risque de porter atteinte à cet « *instrument constitutionnel de l’ordre public européen* » qu’est la CEDH. La probabilité que le risque se réalise est cependant faible et ce, d’autant plus que les conditions d’application des résolutions en droit français s’avèrent drastiques.

---

### III - Application des résolutions du Conseil de sécurité en droit français

La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité en droit interne peut schématiquement correspondre à deux situations distinctes. Dans la première, qui pourrait être qualifiée de « verticale », la question de l'application de la résolution tient au fait que celle-ci affecte des droits et obligations individuels dans l'ordre interne et, dans cette mesure, a vocation à y produire des effets eux-mêmes susceptibles d'être contestés devant le juge (A). Dans la seconde, en quelque sorte « transversale », le juge n'applique pas la résolution mais l'utilise comme point d'appui au soutien du raisonnement et de l'interprétation qu'il retient (B).

#### A – Conditions d'application en droit français des résolutions du Conseil de sécurité modifiant des situations individuelles

Dès lors qu'elle modifie la situation individuelle de personnes physiques ou morales soumises à la juridiction de la France, notamment lorsqu'elle fonde les mesures restrictives prises à leur encontre, une résolution du Conseil de sécurité est susceptible d'être invoquée devant le juge interne. Plusieurs obstacles entravent cependant la réalisation d'une telle hypothèse, qu'il s'agisse de l'effet précisément conféré à la résolution ou de la protection juridictionnelle susceptible de lui être accordée sur le fondement de la théorie de l'acte de gouvernement.

Quant au premier de ces deux points, les circonstances dans lesquelles il pourrait être soulevé s'avèrent, à l'analyse, particulièrement restrictives. Les résolutions du Conseil de sécurité bénéficient dans l'ordre interne d'une incorporation en quelque sorte virtuelle : par le biais de l'autorité supra-législative qui leur est conférée sur le fondement de l'article 55 de la Constitution, elles sont sans doute potentiellement invocables en droit français ; toutefois, cette invocabilité n'est susceptible de se matérialiser que lorsqu'elles modifient effectivement l'ordonnement juridique, en créant des droits ou des obligations pour les particuliers. De surcroît, et dès lors que les obligations découlant de telles résolutions font le plus souvent l'objet de mesures de transposition au niveau européen ou, plus rarement, national, la question de l'effet qu'il conviendrait de leur attribuer ne se pose plus : elle est entièrement subsumée dans celle de l'effet juridique des normes de transposition .

Pour autant, il ne saurait être exclu ab initio qu'une résolution du Conseil de sécurité puisse avoir un effet direct. Dans l'arrêt *Gisti* (2012), le Conseil d'État a utilement systématisé et complété la définition de cette notion dans les termes suivants :

---

*« Considérant que les stipulations d'un traité ou d'un accord régulièrement introduit dans l'ordre juridique interne conformément à l'article 55 de la Constitution peuvent utilement être invoquées à l'appui d'une demande tendant à ce que soit annulé un acte administratif ou écartée l'application d'une loi ou d'un acte administratif incompatibles avec la norme juridique qu'elles contiennent, dès lors qu'elles créent des droits dont les particuliers peuvent directement se prévaloir ; que, sous réserve des cas où est en cause un traité pour lequel la Cour de justice de l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive pour déterminer s'il est d'effet direct, une stipulation doit être reconnue d'effet direct par le juge administratif lorsque, eu égard à l'intention exprimée des parties et à l'économie générale du traité invoqué, ainsi qu'à son contenu et à ses termes, elle n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre États et ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers ; que l'absence de tels effets ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les États parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit » .*

Cette dernière précision lève un obstacle formel à l'invocation d'un éventuel effet direct attaché à certaines résolutions du Conseil de sécurité : si les États restent assurément les adressataires des obligations qu'elles contiennent, il est tout à fait envisageable que de telles décisions, par leur économie générale et leur contenu notamment, aient d'autres destinataires que les États et puissent directement concerner les particuliers. La position adoptée par la Cour de Cassation dans l'affaire Dumez montre par ailleurs que le juge suprême n'hésite plus à imposer aux juridictions inférieures de prendre pleinement en considération l'effet des résolutions du Conseil de sécurité.

Plusieurs raisons militent cependant pour conclure à l'absence d'effet direct des résolutions du Conseil. La première tient certainement à ce que celles-ci ont, le plus souvent, moins pour objet de créer des droits que les particuliers pourraient vouloir invoquer que de déterminer des obligations et sujétions à leur encontre. Plus fondamentalement, et à la différence de la tendance très nette que dessine le droit dérivé de l'Union européenne, les normes qu'adopte le Conseil n'ont pas vocation à régir directement des situations individuelles : la logique même de la coopération universelle pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales est de conduire les États et les organismes régionaux à mettre en œuvre les mesures que le Conseil a décidées à ces fins. En d'autres termes, même s'il n'hésite pas à s'immiscer distinctement dans la résolution de questions constitutionnelles, administratives ou judiciaires d'ordre interne, le Conseil n'assume pas lui-même la fonction de gouvernement caractéristique de la puissance étatique ou, le cas échéant, d'une intégration régionale. Dans une telle perspective, la question de l'effet direct susceptible de s'attacher à ses résolutions apparaît, en pratique, dépourvue de véritable pertinence.

---

Dès lors, l'existence d'un relais normatif s'avère nécessaire pour mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité. Ainsi qu'il l'a été indiqué, ce détour, principalement européen, peut accessoirement emprunter les voies de la réglementation française. Dans cette mesure, la question se pose inévitablement de savoir si les normes internes considérées bénéficient d'un statut particulier et, plus précisément, si leur origine internationale les préserve, sous l'empire de la théorie de l'acte de gouvernement, de la compétence du juge. Sur ce second point, la réponse apparaît plus nuancée que sur le premier. Dans son arrêt Héli-Union, le Conseil d'État a ainsi considéré que

*« dans les circonstances où elle a été prise, la décision attaquée [le décret n° 92-387 du 14 avril 1992 relatif à l'application de la résolution 748 (1992) consécutif à l'attentat de Lockerbie] n'est pas détachable de la conduite des relations internationales de la France et échappe, par suite, à tout contrôle juridictionnel ».*

La précaution de langage ne laisse guère planer de doute sur le fait qu'un acte administratif ne bénéficie d'aucune protection de principe, incontournable et irrémédiable, pour le seul motif qu'il aurait pour objet de mettre en œuvre une résolution du Conseil. À la lumière de la jurisprudence plus récente, il semble même que, lorsque les circonstances lui en offrent l'opportunité, le juge privilégie le caractère détachable de l'acte pour en contrôler la légalité, au regard de la norme interne et internationale. Ainsi, dans l'arrêt *Association Secours mondial de France*, le Conseil d'État s'est fondé sur la date de publication du décret litigieux – antérieure de quelques jours à l'inscription de la requérante sur la liste du Comité des sanctions créé par la résolution 1267 (1999) – pour conclure que l'acte visé ne se bornait pas « à tirer les conséquences d'une résolution du Conseil de sécurité [et devait] être regardé comme une mesure de police détachable de la conduite des relations internationales de la France ».

En d'autres termes, le Conseil d'État, s'il préserve l'applicabilité de la théorie jurisprudentielle de l'acte de gouvernement dès lors que les actes internes contestés s'avèrent être de pures transpositions de résolutions du Conseil, se garde en l'occurrence de tout dogmatisme susceptible de restreindre son office. Les résolutions ne sont nimbées d'aucune sacralité ayant pour effet de sanctuariser hors de tout contrôle juridictionnel les actes internes nécessaires à leur application. En outre, il n'hésite pas y avoir recours pour éclairer et appuyer son raisonnement.

## B - Utilisation par le juge interne des résolutions du Conseil de sécurité à d'autres fins qu'une mise en œuvre « verticale » dans l'ordre juridique interne

L'effet des résolutions du Conseil de sécurité en droit interne ne se limite assurément pas à la dimension verticale des mesures qui peuvent ou doivent être prises pour leur application ; elles peuvent également « être prises en considération par le juge en tant que fait juridique ». Plusieurs utilisations sont envisageables à cet égard.

La première a trait à la portée probatoire pouvant s'attacher à une résolution du Conseil ou aux actes qui en découlent directement. Ainsi, dans l'arrêt *Association Secours mondial de France*, le Conseil d'État, s'il a écarté le bénéfice de l'acte de gouvernement au regard du décret litigieux, a toutefois considéré que le ministère de l'économie et des finances n'avait pas commis d'erreur d'appréciation en décidant d'inscrire la requérante sur la liste des entités dont les mouvements de capitaux avec l'étranger sont soumis à autorisation préalable. À cet égard, le juge accorde une importance certaine au fait que les renseignements sur la base desquels les autorités françaises ont fondé leur décision aient été « corroborés » par l'inscription ultérieure de l'association sur les listes tenues par le Comité 1267 et le Conseil de l'Union européenne.

Plus directement, une résolution du Conseil de sécurité peut également assister le juge dans la détermination du fondement juridique de l'action litigieuse. Ainsi, dans l'affaire du *Carré d'As*, la Cour de Cassation a opposé aux requérants, qui contestaient la compétence exercée par les autorités françaises pour les appréhender dans les eaux somaliennes, un raisonnement au terme duquel

*« Les autorités militaires françaises ont régulièrement appréhendé les personnes suspectées de se livrer à des actes de piraterie et saisi les biens se trouvant en leur possession sur le fondement de la résolution 1816 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations unies le 2 juin 2008 autorisant les États, dans les eaux territoriales somaliennes, à faire usage des pouvoirs que leur confère, en haute mer ou en tout autre lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État, l'article 105 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982. [...] C'est selon les voies légales que les six requérants ont été temporairement privés de leur liberté » .*

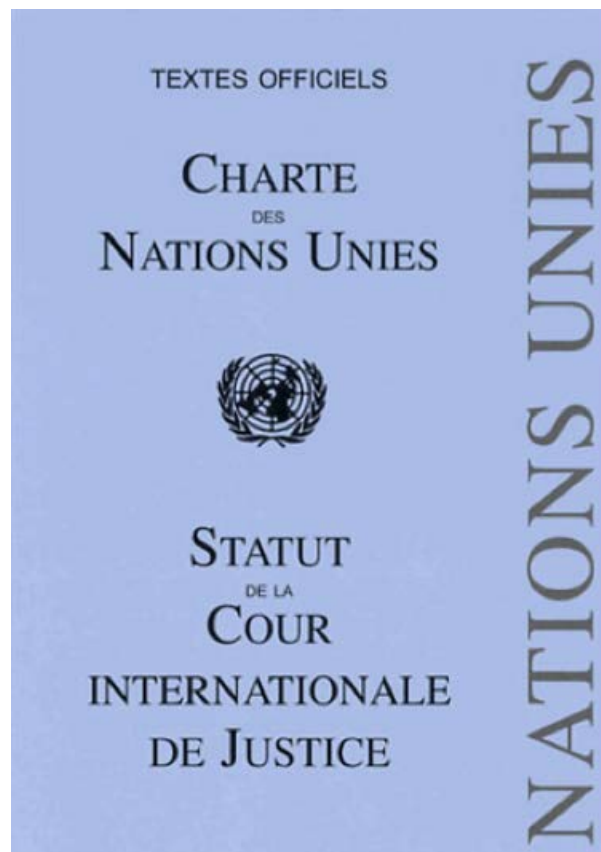
Sans aller jusqu'à justifier directement en droit le comportement adopté par les autorités françaises, le juge peut aussi solliciter une résolution du Conseil au soutien de la qualification juridique qu'il entend retenir de la situation soumise à son appréciation. En 2004, le Conseil d'État s'était ainsi appuyé sur la résolution 678 (1990) pour conclure que les forces françaises engagées dans la coalition « Tempête du désert » avaient participé à des opérations de guerre et non à de simples opérations de maintien de l'ordre. Dans une veine similaire, la Cour de Cassation s'est fondée sur les actes du Conseil de sécurité au regard de la situation en Afghanistan pour entériner la distinction qu'avait opérée le juge du fond entre actes de terrorisme et participation à une guerre civile .

D'autres illustrations pourraient être fournies de cette appétence que le juge interne paraît éprouver pour les résolutions du Conseil de sécurité. Le phénomène est sans doute relativement récent. Loin du simple effet de mode, il témoigne tout à la fois de la crédibilité que conserve le Conseil, en dépit des critiques qui le visent, dans l'appréhension des conflits et

---

du souci que manifeste le juge interne de s'ouvrir à une forme d'altérité, afin de saisir plus adéquatement les déterminants juridiques complexes des questions dont il a à connaître.

Au terme de ce bref examen se dégage une perception comme « ouatée » de l'application en droit français du droit de la Charte. Indéniablement, celui-ci a dorénavant une véritable résonance dans l'ordre juridique interne. Mais cet écho ne tient pas au fait que les résolutions du Conseil de sécurité, dès lors qu'elles impliquent des mesures d'exécution susceptibles de faire grief, pourraient être contestées devant le juge. De tels épisodes restent rares et n'ont pas vocation à se multiplier car l'application des résolutions relève essentiellement de l'intermédiation du droit européen et qu'en l'absence d'effet direct, les actes du Conseil demeurent inaccessibles au justiciable. En revanche, de plus en plus fréquemment, les résolutions du Conseil imprègnent l'ordre juridique interne. Elles contribuent ainsi de manière significative à éclairer l'office du juge dans la détermination des fondements ou de la qualification juridiques de l'action internationale de la France.



---

Nicolas de Rivière

Directeur des Nations Unies  
Ministère des affaires étrangères

*Quelques remarques pour revenir sur les propos précédents :*

*Certes, comme l'a souligné M. Tardy, la France poursuit, au Conseil de sécurité des Nations Unies comme dans toutes les enceintes internationales et comme tous les autres Etats, des intérêts nationaux. Elle dispose néanmoins d'un avantage sur les autres puissances : son positionnement singulier, caractérisée notamment par un attachement à nos valeurs et aux grands principes du droit international et par une volonté de dialogue avec l'ensemble des acteurs internationaux, lui permet d'échapper à une logique de blocs et d'être entendue au-delà des interlocuteurs traditionnels des pays occidentaux. Grâce à cette politique, issue d'une longue tradition d'indépendance de la politique étrangère française, les initiatives portées par la France au Conseil de sécurité connaissent généralement un large soutien.*

*La question de la contribution militaire française aux opérations de maintien de la paix (qui ne prend pas en compte toutes les formes de participation de la France aux opérations onusiennes, par exemple les forces françaises sous commandement national agissant en appui des casques bleus comme en Côte d'Ivoire ou au Mali) doit être replacée dans le contexte plus large d'un trop faible engagement des pays occidentaux dans cet instrument essentiel du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Une réflexion devrait être engagée par la France, mais aussi par les autres puissances, sur l'apport majeur que pourraient constituer des contributions plus ciblées et mieux adaptées au déficit de capacités clefs dont souffrent les opérations de maintien de la paix.*

*La contribution financière que verse la France aux enceintes onusiennes constitue, comme l'a rappelé M. Tellier, une part non négligeable du budget du Ministère des Affaires étrangères, qui est en constante augmentation depuis la multiplication et la complexification des opérations de maintien de la paix. Sans appliquer pour autant de règles très strictes (ainsi, la fermeture d'une opération avant toute ouverture d'une nouvelle), de nombreuses opérations méritent d'être repensées dans une perspective d'amélioration de leur efficacité (par exemple, la composante maritime de la FINUL au Liban) et des stratégies de sortie plus ambitieuses doivent être définies (cf. l'exemple de la Sierra Leone à reproduire au Libéria).*

*M. Bodeau-Livinec a montré, dans son intervention, l'impact croissant des résolutions du Conseil de sécurité sur le droit français du fait de leur portée normative individuelle accrue, en particulier s'agissant des sanctions. Cela induit une tentative de contrôle juridictionnel sur les décisions du Conseil, dont la conformité avec la Charte des Nations Unies fait débat. Il faut en outre garder à l'esprit que les sanctions, dont il est fait parfois usage de manière effrénée, doivent rester un moyen de pression politique, visant, à titre conservatoire, à modifier le comportement d'un acteur étatique, et ne constituent pas une peine prononcée par un organe judiciaire.*

---

Association des  
Internationalistes



---

## Remarques finales

Serge Sur

Secrétaire général de l'Association des internationalistes

En point final de ces diverses contributions, on peut d'abord constater que la France occupe pleinement son siège de membre permanent du Conseil. Elle exerce les compétences qu'il implique et réfléchit en permanence sur la manière optimale de l'utiliser, non seulement au service de ses intérêts mais aussi dans une conception plus large de la paix et de la sécurité internationales comme du rôle que l'organisation mondiale doit jouer en la matière. Cela pourrait paraître une simple banalité, un comportement qui va de soi. Pourtant, on peut souligner qu'il y a là un changement assez profond d'attitude qui, pour être ancien, n'en est pas moins important. On se souvient de l'époque où le général De Gaulle, attaché à une grande politique étrangère de la France, brocardait « le machin », et durant laquelle notre pays était souvent mis en accusation devant l'ONU, plutôt l'Assemblée générale il est vrai, pour la manière dont elle décolonisait ou tardait à le faire aux yeux de l'Organisation.

Le changement est devenu visible dès les années 70. Un ambassadeur qui fut un grand représentant permanent de la France à l'ONU, Jacques Leprette, déclara ainsi en 1973 devant un public universitaire : « Les Nations Unies existent », ce qui ne manqua pas d'impressionner l'assistance. Cette constatation d'évidence était le signe d'une inflexion qui s'est confirmée et accentuée depuis lors. Elle est un exemple de ces formules apparemment insignifiantes dont sont friands les diplomates et qui fascinaient Marcel Proust, car elles amorcent des changements que relèvent avec délices les observateurs attentifs. Depuis lors, on peut dire que la France semble vouloir occuper la place de meilleur élève du Conseil de sécurité, celui qui est soucieux de bien respecter la Charte et de tirer le meilleur usage de l'outil diplomatique et opérationnel qu'est le Conseil. Bien respecter la Charte, c'est en d'autres termes une question de légitimité – de l'institution, de la place de la France en son sein. Utiliser l'instrument de façon optimale, c'est une question d'efficacité. Les deux aspects ne sont pas sans interférences, mais on peut ici les distinguer pour l'analyse. Légitimité, efficacité sont donc les deux termes qui peuvent synthétiser ces remarques finales.

---

## I - Une question de légitimité

La question se dédouble, puisque à l'aspect légitimité du Conseil lui-même s'ajoute celle de la France comme membre permanent en son sein.

### A - La légitimité du Conseil

Si l'on s'attache d'abord à la légitimité du Conseil, trois remarques peuvent être faites. Elles portent respectivement sur la nature du Conseil, sur son monopole d'autorisation du recours à la force dans les relations internationales et sur la question de sa réforme.

- D'abord, le Conseil est-il une simple coalition d'Etats, les membres permanents spécialement, ou une institution internationale ? S'il est une coalition, il en découle diverses conséquences et notamment celles-ci : les questions de légalité internationale sont secondaires, et l'usage du veto est arbitraire, parce qu'il se limite à la défense discrétionnaire des intérêts nationaux des Etats qui en disposent. Si en revanche il est une institution, le souci de la légalité de ses actions au regard de la Charte est plus présent, et l'usage du veto demande une certaine rationalité, parce que son rôle est aussi bien de protéger la Charte en évitant les décisions inconsidérées que la paix internationale. Il est en effet des cas où l'inaction du Conseil est moins dangereuse que le seraient des décisions majoritaires qui entraîneraient des conflits entre membres permanents. Le système de sécurité collective de la Charte est ainsi conçu qu'il ne peut fonctionner qu'avec l'accord des membres permanents, et qu'il est préférable de le déconnecter si cet accord n'existe pas – et par-là légitimité et efficacité se rejoignent.

Sur ces plans, on peut observer que la motivation des actes du Conseil s'est renforcée et précisée, puisque désormais la référence au Chapitre VII accompagne ses décisions, voire la mention d'un article particulier qui encadre les moyens mis en œuvre. Ces références compensent l'absence d'un contrôle juridictionnel international des décisions, qui soulèverait d'immenses difficultés et aboutirait inmanquablement à une nouvelle forme d'impuissance du Conseil, sans même parler de la légitimité contestable de quelque juridiction internationale qui prétendrait substituer son appréciation à celle du Conseil, dont le pouvoir discrétionnaire en vertu de la Charte ne saurait être contesté. La France a contribué à ces précisions, elle a également maintenu le Conseil dans ses compétences et pouvoirs lorsque, en 2003, elle a exigé une nouvelle résolution pour décider du recours à la force à l'encontre de l'Irak et plaidé pour le maintien des procédures d'inspection établies par la Résolution 1441, qui étaient de nature à assurer une solution pacifique satisfaisante de la situation.

---

- Ensuite, le Conseil dispose-t-il du monopole du recours à la force dans les relations internationales ? On sait que les termes de la Charte ne sont pas sur ce plan entièrement clairs, puisqu'elle évoque la « responsabilité principale » du Conseil, mais non sa responsabilité exclusive. Sans entrer ici dans une discussion complexe, soulignons simplement que la France affirme en principe que toute action internationale qui entraîne un recours à la force armée suppose une autorisation préalable du Conseil. C'est ainsi que, après les attentats du 11 septembre 2001, l'ambassadeur Jean-David Levitte a joué un rôle décisif dans l'adoption de la résolution 1368 qui a reconnu que les Etats-Unis étaient en état de légitime défense, ce qui réincorporait l'action militaire en Afghanistan dans le champ du Conseil. De la même manière, la France a veillé à ce que ses interventions en Côte d'Ivoire, en Libye, au Mali, en République centrafricaine reposent sur des résolutions du Conseil. Pour autant, il faut nuancer cette constatation avec l'affaire du Kosovo en 1999, puisque l'intervention conduite par une coalition otanienne n'était pas autorisée par le Conseil. Pour la Syrie plus récemment, la question ne s'est pas posée puisqu'en définitive il n'y a pas eu d'intervention militaire, mais elle aurait pu mettre à mal un principe par ailleurs affirmé.

- Enfin, le Conseil conserve-t-il sa légitimité après les changements profonds des dernières décennies ? On sait que le thème de la réforme est à l'ordre du jour depuis une vingtaine d'années, ce qui veut dire qu'il n'est plus vraiment une priorité. La question de la réforme comporte divers aspects, les plus spectaculaires portant sur le nombre et l'identité des membres permanents d'un côté, sur le droit de veto de l'autre, que ce soit en général ou spécifiquement au profit des nouveaux membres permanents éventuels. On peut se borner ici à observer que la France se déclare favorable à la réforme et en particulier à la présence de l'Allemagne comme membre permanent. Elle ne fait donc nul obstacle à la réforme, tout en excluant l'abandon de son propre statut. Celui-ci ne pourrait au demeurant être remis sérieusement en cause qu'en faveur de l'attribution d'un siège de membre permanent à l'Union européenne. Il absorberait du même coup le siège de la France, le sort du Royaume-Uni dépendant à cet égard de son maintien au sein de l'Union européenne. Au fond, la question de la légitimité du Conseil n'est pas dissociable de celle de la place de la France en son sein, et l'on peut penser que son attitude ouverte a pour but et pour effet de protéger l'une et l'autre.

## B - La légitimité du statut de la France comme membre permanent

On sait qu'il s'agit d'un statut, puisque la Charte désigne par leur nom les cinq membres permanents, au lieu de fixer des critères qui auraient pu permettre adaptations et changements en fonction des capacités que requiert ou est supposé requérir ce statut – porter assistance aux activités du Conseil, en termes politiques, militaires, financiers, en se mettant au service de ses buts et principes. Sur ce plan il était inévitable que, en créant l'institution, ses pères fondateurs s'attribuent ce statut à eux-mêmes, puisque d'une part les buts et principes correspondaient à leur vision d'un ordre international pacifique et que d'autre part leur victoire venait de démontrer que leur coalition était à même de les faire respecter. La présence de la France

---

comme membre permanent pouvait cependant ne pas s'imposer en raison de sa défaite à l'aube de la seconde guerre mondiale et de son absence à la Conférence de Yalta, durant laquelle les questions relatives au Conseil de sécurité ont été réglées par les trois grands participants. Cette présence est aujourd'hui parfois discutée, non pas en raison de son origine mais de l'évolution des équilibres internationaux depuis vingt ans. Là encore, on ne peut faire que de brèves remarques, en distinguant la question de la participation et celle du droit de veto.

- Pour la participation, deux types de critiques peuvent être faites, alternatives ou cumulatives. Ou bien on souligne que l'Europe occidentale détient deux sièges, avec le Royaume Uni et la France, ce qui crée un déséquilibre manifeste par rapport à l'émergence de nouvelles puissances dans une société internationale mondialisée. Cette situation serait donc dépassée et devrait être corrigée. Mais elle ne peut l'être facilement, parce que la composition du Conseil est inscrite dans la Charte, qu'il serait nécessaire de la modifier, et l'on sait qu'elle ne le sera pas. Certes, des changements sont d'ores et déjà intervenus, avec la substitution en 1971 du gouvernement de Chine continentale à celui de la Chine nationaliste alias Formose ou Tai an puis en 1992 avec la continuité juridique de la Russie par rapport à l'URSS, qui était en fait un véritable bouleversement. On ne voit pas que ce type de mutation interne ou internationale puisse soudain frapper la France, et encore moins le Royaume-Uni. A supposer même que, dans une sorte de nuit du 4 août internationale, les deux pays ou l'un d'entre eux décident de renoncer à leur statut, la question de la révision formelle de la Charte resterait entière.

L'autre variante de la critique met spécifiquement en cause la participation française, en soulignant son affaiblissement international relatif et le déclin de son influence politique, y compris au sein de l'UE. Alors, sans renoncer formellement à son siège, et pour s'assurer le soutien de ceux des Européens qui le remettent ouvertement ou souterrainement en cause, Allemagne et Italie par exemple, la France ne pourrait-elle pas proposer sa mutualisation européenne ? Il pourrait ainsi être occupé conjointement avec d'autres membres de l'UE, voire par la Commission de l'UE elle-même, le nom de la France devenant une coquille vide occupée par l'Union européenne, sorte de Bernard l'Hermitte du Conseil de sécurité. Outre la question non résolue du siège britannique, cette solution parfois imaginée suppose que l'UE se dote d'une politique extérieure et d'une défense communes fortes et cohérentes, ce qui n'est pas pour demain. Le Bernard l'Hermitte est un animal timide. Elle aboutirait en outre, au-delà d'acrobaties juridiques un peu misérables, à de nouveaux déséquilibres. Titulaire nominatif du siège, la France en conserverait la responsabilité politique et militaire, et l'on voit bien que les partenaires lui en laisseraient en fait le fardeau, comme on a pu le constater lors des interventions au Mali ou en Centrafrique. En d'autres termes, le siège, pas davantage que la souveraineté, ne se partage ni ne se délègue. Le tenter serait les détruire l'une et l'autre.

La meilleure réponse est précisément que la France remplit son rôle en intervenant, seule à le faire dans le cadre de la Charte.

- Un mot sur le veto, là encore question que l'on ne peut qu'effleurer. La France a usé du veto avec modération, et il était sage de le faire pour ne pas trop l'exposer. Elle a en outre préféré l'utiliser en association avec d'autres, pour éviter un isolement diplomatique difficile à assumer, plus difficile que celui des Etats-Unis ou de l'URSS devenue Russie. Royaume-Uni et Chine ont à des titres divers une attitude proche. On a même pu se demander, et certains l'ont fait avec satisfaction, si un veto français n'était pas hypothèse d'école, ce qui était une autre manière de remettre en cause le statut de membre permanent, parce qu'un membre permanent qui ne peut pas utiliser son droit de veto ne l'est plus vraiment. Cette entreprise rampante de déstabilisation a connu une sorte d'acmé lors de la crise liée à l'intervention américaine en Iraq en 2003, lorsque les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont tenté de forcer la main au Conseil en lui soumettant une résolution autorisant le recours à la force armée contre l'Iraq. L'annonce par la France de son intention de recourir au veto a déjoué cette prétention, sans même que la France ait à l'utiliser, puisque une majorité favorable n'était en toute hypothèse pas atteinte.

Dans cet échec du projet de résolution anglo-américain, l'annonce française d'un veto a joué un rôle essentiel. Il y a fallu une déclaration publique du chef de l'Etat, ce qui indique que sa crédibilité initiale était faible puisqu'il a fallu monter au sommet, et que son caractère dissuasif n'a pu se manifester que tardivement. Mais cette déclaration a eu un effet d'agglomération, parce qu'elle a renforcé la position d'autres Etats qui auraient pu être sensibles aux pressions américaines. En annonçant ainsi solennellement son intention et en la motivant publiquement, la France a d'une part sauvegardé la Charte et le Conseil, puisque l'intervention américaine reposait sur un mensonge patent dès le départ pour tout observateur de bonne foi, et que l'application de la Résolution 1441 aurait en toute hypothèse permis de répondre aux violations imputées à l'Iraq. Elle a d'autre part justifié et protégé son propre statut et le veto qui l'accompagne, parce qu'elle a osé dire « non » aux Etats-Unis, quitte à s'exposer à un French Bashing aux conséquences multiples. Comme une grande majorité d'Etats membres s'étaient déclarés opposés à une intervention militaire, la France est un peu apparue comme leur porte parole, même si son attitude est plutôt restée sans lendemain et qu'elle s'est ensuite efforcée de la faire oublier.



---

## II - Une question d'efficacité

Le deuxième aspect de la présence de la France comme membre permanent du Conseil concerne donc son concours à l'efficacité de l'institution. Cette dimension est plus difficile à mesurer, puisque le Conseil est un organe collégial, qu'il tient certes des réunions publiques et que ses débats sont publiés, mais l'on sait bien que l'essentiel se négocie entre membres permanents, dans des formations plus ou moins larges, de façon discrète et qu'il est difficile d'évaluer la part qui revient à chacun. On peut du moins tenter de juger à partir des résultats visibles, et sur ce plan le Conseil a déployé au cours des dernières décennies une activité opérationnelle considérable, activité à laquelle la France a pris sa part.

### A - Du déclaratoire à l'opérationnel

Pendant toute la période de la Guerre Froide, on le sait, le Conseil a souvent dû se limiter à des résolutions de type déclaratoire, et non obligatoires. Même les opérations du maintien de la paix, opérationnelles par définition, ont été organisées dans le cadre de simples recommandations. Depuis un quart de siècle et le nouveau cours des relations internationales, le Conseil a été beaucoup mieux en mesure de développer ses virtualités opérationnelles qui découlent de la Charte. Il s'est notamment efforcé de mettre au point une batterie de Smart Sanctions, ou sanctions intelligentes, sanctions qui atteignent leur but, frapper les dirigeants en épargnant les populations et limitant les atteintes collatérales aux tiers. Cette entreprise démontre la créativité du Conseil. A partir de quelques stipulations générales de la Charte, sans pouvoir s'appuyer sur une doctrine préétablie, sur des modes d'emploi préconstitués, il doit chercher à ajuster les mesures qu'il adopte au but poursuivi en tenant compte des positions de ses membres. C'est pourquoi ses mesures reposent toujours sur un équilibre délicat, et souvent sur un déséquilibre, entre une logique de situation – ce qu'il faudrait faire être efficace – et une logique de réaction – ce que les membres permanents sont prêts à imposer ou à accepter.

Au passage, rappelons que, si le terme anglo-saxon de « sanctions » s'est imposé en français dans la pratique, médiatique et, hélas, universitaire, le Conseil n'adopte pas à proprement parler de sanctions au sens où l'entend le droit français. Il utilise en effet le terme en un sens pénal ou disciplinaire, c'est à dire punitif. De telles sanctions sont soumises à un encadrement juridique précis que ne connaît pas le Conseil de sécurité : une grille préalable de fautes, délits ou crimes, une procédure contradictoire qui respecte les droits de la défense. Les sanctions visent à corriger le passé en punissant des responsables. Le Conseil n'a pas cet objectif. Le sien est de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, ce qui est une mission exécutive et non judiciaire. La Charte n'emploie au demeurant jamais le terme de sanctions, elle parle de « mesures », ce qui est tout autre chose et s'inscrit dans une logique exécutive et non punitive – il s'agit de faire pression pour obtenir un changement de comportement des cibles, non de punir ou de réparer pour le passé. Cela relève de la responsabilité, de type civil pour les atteintes au droit international par les Etats, pénale pour les violations du droit humanitaire.

---

## B - Une gamme de mesures ouverte

On peut sur ce plan regretter l'atonie intellectuelle des chercheurs français. Dans les pays anglo-saxons, la recherche sur les *Smart Sanctions* a été active, alors que en France elle s'est plutôt bornée à commenter les résultats qu'à imaginer de nouveaux développements capables de renforcer l'efficacité du Conseil. Signe d'un manque d'intérêt plus général, signe aussi de la méfiance des milieux diplomatiques à l'égard du monde académique, ou encore d'une coupure profonde et dommageable entre ces milieux ? Pour rester dans le registre du commentaire, parce que les propositions relèveraient d'un autre exercice, on notera que le Conseil a élargi et enrichi la gamme de ses moyens, souvent de façon empirique et réactive plus que prospective. On en donnera quelques exemples avant de s'interroger sur la contribution de la France.

- En quelque vingt cinq ans, le Conseil a autorisé à plusieurs reprises des Etats membres à utiliser la force armée, dans le cadre de coalitions ou non, décidé d'embargos, institué des tribunaux pénaux spéciaux chargés de juger des individus après avoir imposé à un Etat, la Libye, la remise de certains de ses nationaux à un tribunal international ad hoc, obligé un Etat à un désarmement complet d'armes de destruction massive, créé comme son bras exécutif à cette fin une commission chargée de sa mise en œuvre et de sa vérification, placé un territoire, le Kosovo, sous administration internationale directe ou déléguée, plus largement élargi et diversifié les objets et moyens des opérations de maintien de la paix, reconnu la situation de légitime défense d'un Etat, les Etats-Unis, victimes d'attentats terroristes, imposé aux Etats membres de prendre des mesures internes de caractère civil dans des domaines régaliens, financiers, douaniers, policiers, pénaux et les a contraints sous sa surveillance à coopérer entre eux et avec lui à cette fin, identifié des acteurs non étatiques comme menace à la paix et demandé des mesures à leur encontre, entrepris de lutter contre la prolifération des armes de destruction massive de façon ciblée ou plus générale, autorisé une intervention militaire aérienne et navale contre un Etat, la Libye, au nom de la responsabilité de protéger... Point n'est besoin ici de citer les numéros des résolutions correspondantes, qui sont bien connues.

Cet inventaire incomplet répond à une créativité adaptée, qui n'a pas toujours vocation à prospérer. Elle s'est déployée sur le registre administratif avec des comités de surveillance ou de suivi, diplomatique avec la coopération entre Etats, judiciaire avec les tribunaux pénaux spéciaux, militaire avec des opérations de paix robustes pouvant comporter l'usage de la force armée, même si le plus souvent cet usage reposait sur une autorisation donnée à des Etats membres sans responsabilité directe de l'ONU. On peut saluer l'empirisme organisateur, on peut déplorer l'absence de vision systématique d'un ordre international et de moyens propres à disposition du Conseil. Car, même lorsqu'il s'agit de décisions et qu'elles visent l'ensemble des Etats membres, le Conseil reste largement tributaire de leur concours. Il ne suffit pas d'adopter

---

des décisions, encore faut-il qu'elles soient mises en œuvre, et à cet égard le Conseil est plutôt organe d'impulsion et de suivi qu'organe d'action. En outre, certaines de ses initiatives semblent sans lendemain, ou n'offrent pas les perspectives que l'on aurait pu espérer. C'est ainsi que les TPI créés par le Conseil, s'ils ont fonctionné, ne paraissent pas avoir de successeurs pour un ensemble de raisons, sans que la Cour pénale internationale ne soit en mesure de les remplacer. Sans être encore un grand cadavre à la renverse, la CPI pourrait bien connaître le sort de la défunte Société des Nations. Quant aux missions d'inspection et de désarmement initiées en Iraq, la triste fin de la Résolution 1441 n'annonce pas un avenir radieux, alors qu'elles auraient pu être un outil très utile.

### C - Mesurer le rôle de la France

- Mesurer le rôle de la France dans ces initiatives et créations diverses est aléatoire, et l'on n'entrera pas dans cette recherche faute de moyens immédiats. On l'a dit, la diplomatie interne du Conseil est une diplomatie discrète. On peut certes noter que la France a concouru, appuyé la plupart des innovations. Elle a même parfois été à l'origine de certaines d'entre elles, ainsi pour les TPI. Sur un autre registre, on connaît le rôle de l'Ambassadeur Jean-David Levitte, alors représentant à l'ONU, dans l'adoption de la Résolution 1368 du 12 septembre 2001, réincorporant l'action américaine en Afghanistan dans le cadre du Conseil de sécurité et d'une légitime défense autorisée. De façon générale, la participation active de la France au Conseil exprime une préférence pour le multilatéralisme, mais aussi pour un multilatéralisme hiérarchisé, apanage des grandes puissances, ce qui lui permet d'être en tant que de besoin un multilatéralisme coercitif. C'est bien là l'esprit du Conseil, c'est ce qui suscite critiques et soupçons. Mais faut-il préférer l'impuissance du Conseil ? On l'a longtemps blâmé pour son inaction, on continue à le faire face à certaines situations, il est dès lors moins fondé de le critiquer lorsqu'il agit, et agit conformément à la Charte.

- Il est cependant un point où l'action de l'Etat qui se veut le meilleur élève du Conseil de sécurité a été visible voire spectaculaire, au delà de la crise de 2003 : c'est l'opération au Liban en 2006 avec le renforcement de la FINUL par la Résolution 1701. Cette résolution au fondement ambigu et aux dispositions complexes met au premier plan et expose les Casques bleus de la FINUL. La France, appelée à rester l'un des contributeurs principaux à cette opération du maintien de la paix, a exigé la création d'une cellule stratégique au sein du Secrétariat et au service du Conseil de sécurité afin d'accroître sa capacité militaire d'information et d'éclairer le suivi des interventions. La capacité militaire du Conseil, la rédaction des résolutions pour ce qui touche à l'emploi de la force sont souvent mis en cause. La FORPRONU, malheureuse opération de paix dans l'ex-Yougoslavie au plus fort du conflit en a été victime, et en son sein le contingent français. Ce traumatisme onusien et national – n'annon-



---

-çait-on pas alors l'agonie des opérations du maintien de la paix ? - qui a conduit le pays à une grande prudence en la matière et à une préférence pour les actions autonomes sous autorisation du Conseil, construction compliquée qui ne résout pas tous les problèmes mais a le mérite de clarifier le commandement.

Pour finir sur une note civile et sur une note juridique, le droit étant le grand outil du Conseil, un mot sur la mise en œuvre de ses résolutions en droit français. C'est là un cas particulier d'un problème plus général, devenu plus aigu à mesure que les décisions du Conseil imposent aux États d'adapter leur droit interne, de prendre en leur sein des mesures qui affectent les particuliers et peuvent comporter des obligations à leur encontre. Cela entraîne d'une part un processus législatif ou administratif, puisque les décisions ne sont pas automatiquement applicables et doivent être mises en œuvre par des actes juridiques internes, alors que parfois la Constitution même peut faire obstacle à certaines mesures. Cela entraîne d'autre part un processus juridictionnel, dans la mesure où les particuliers peuvent défendre leurs droits devant les juridictions appropriées, qui comportent pour la France la CJUE et la CEDH. En principe le concours du droit français est acquis en vertu de la Constitution, puisque les décisions du Conseil relèvent de l'exécution de la Charte, traité international par lequel la France est liée et dont l'autorité est supérieure à celle des lois – mais pas de la Constitution. Solution de principe simple, difficultés multiples en pratique, mais de nature à renforcer le caractère institutionnel du Conseil et son fonctionnement juridiquement régulier.

---

# LE VENT EN POUPE

---



## ERIS European Review of International Studies

site de l'ERIS :

[http://www.erisjournal.eu/index-European\\_Review\\_of\\_International\\_Studies.html](http://www.erisjournal.eu/index-European_Review_of_International_Studies.html)

L'Association des internationalistes a envisagé dès sa fondation de pouvoir disposer d'un moyen d'expression en langue anglaise, de façon à assurer une plus large diffusion d'études, analyses et essais d'auteurs francophones. C'est dans cet esprit qu'a été conclu un partenariat avec ERIS et que l'Association accompagne sa création. En témoigne la présence de chercheurs et d'experts francophones dans les comités qui l'animent. Les auteurs qui le souhaitent sont donc invités à proposer leurs textes à ERIS, en suivant à cette fin la procédure indiquée par la revue.

La publication de périodiques scientifiques consacrés aux relations internationales est dominée par les éditeurs américains. C'est pour faire entendre une voix européenne reflétant mieux la diversité réelle des travaux sur l'international que la revue ERIS - European Review of International Studies – vient d'être créée. Elle constitue une nouvelle offre bienvenue sur le marché éditorial en langue anglaise.

Portée institutionnellement par le CERI et par Canterbury Christ Church University, en partenariat avec la maison d'édition Barbara Budrich Publishers, ERIS permettra aux internationalistes européens (y inclus ceux de Turquie et de Russie) de faire connaître leur recherche à un niveau international. Plusieurs associations nationales d'internationalistes apportent leur soutien à la revue, dont l'Association des internationalistes, laquelle considère cette initiative comme une opportunité majeure de faire entendre une autre voix dans le champ académique.

---

Association des  
Internationalistes

---

Eris, déesse de la discorde au sein de la mythologie grecque, personnifie aussi le courage et l'émulation, vertus dans le prolongement desquelles s'inscrit la ligne de la revue. Le premier numéro, auquel a participé notre premier président Georges-Henri Soutou porte sur une comparaison des diverses manières de concevoir les Relations internationales. Une thématique qui entre parfaitement en résonance avec l'agenda de la recherche la plus récente à l'instar du thème du prochain congrès de l'International Studies Association : Global IR and Regional Worlds: a New Agenda for International Studies.

Publiée trois fois par an en langue anglaise, ERIS accueillera des manuscrits, rédigés dans les différentes langues européennes, qui seront évalués par un conseil académique international. De même, ERIS rendra compte d'ouvrages publiés en Europe.

Tous les membres de l'Association, junior ou senior, sont vivement invités à soumettre leurs articles (essentiellement originaux ou bien à traduire) ainsi que des projets de numéros spéciaux (une fois l'an). Il s'agit là d'une perspective nouvelle bienvenue que pourront saisir toutes générations confondues que ce soit pour valoriser des recherches dans le monde académique (ce qu'apporte la crédibilité d'une revue à comité de lecture internationale) ou bien pour diffuser des travaux à l'étranger (une exigence de visibilité).

#### Steering Committee :

Editors : A.J.R. Groom (Kent and CCCU) and Christian Lequesne (CERI-Sciences Po). Mika Aaltola, Bertrand Badie, David Bates, Tom Biersteker, Aurélien Colson, Frédéric Charillon, Wolf-Dieter Eberwein, Elise Féron, Karoline Postel-Vinay, Frédéric Ramel

## ERIS – European Review of International Studies



ERIS seeks to be a journal to which those who wish to know what is happening in 'European' International Studies can turn. It aims to achieve this goal by an extensive review section of monographs published in European languages and review articles of the literature on substantive themes or significant developments in different European academic communities. Its other principal goal is to publish original articles and from time to time translations of existing major articles not readily available in English.

### Editors:

AJR Groom and Christian Lequesne.

### Sponsors:

Association des Internationalistes (AI), ESSEC-IRENE, Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Institut de Hautes Études Internationales et du Développement (HEID), Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM) and the Compagnia di San Paolo.



[www.barbara-budrich.net](http://www.barbara-budrich.net)

## ERIS – European Review of International Studies

Volume 1, 2014

ISSN: 2196-6923

Published three times a year;

normally including a special issue

Pages: Approx. 200 pp.

Language: English

Single issue: 29,90 € (D)

Subscription rates see [www.budrich-journals.com](http://www.budrich-journals.com)

Issue 1-2014 will be published in Spring 2014

For further information visit

<http://www.erisjournal.eu>

Chair: Bertrand Badie, Sciences-Po, Paris

### Academic Advisory Council:

Fulvio Attinà, Mustafa Aydin, Kanti Bajpai, Thierry Balzacq, Ester Barbé, Salma Bava, Walter Carlsnaes, Phil Cerry, Navnita Chandra Behera, Michael Cox, Guillaume Devin, Petr Drulak, Michel Foucher, Gustaaf Geeraerts, Lyubov Grigorova-Mincheva, Günther Hellmann, Jolyon Howorth, Andrew Hurrell, Takashi Inoguchi, Knud Erik Jørgensen, Baghat Korany, Şule Kut, Richard Ned Lebow, Andrew Linklater, Tiang Hong Luo, Richard Mansbach, Chung-in Moon, Harald Müller, Gianfranco Pasquino, Benoit Rihoux, Helena Rytövuori-Apunen, Vivien Schmidt, Jan Aart Scholte, Matthias Schulz, Lourdes Sola, Etel Solingen, Elzbieta Stadtmüller, G.H. Soutou, Mario Telo, Ramesh Thakur, Arlene Tickner, Teija Tiilikainen, Ilter Turan, Brigitte Vassort-Rousset, Tom Volgy

Manuscripts should be submitted to [eris@canterbury.ac.uk](mailto:eris@canterbury.ac.uk)

Books for review to [eris.ceri@sciencespo.fr](mailto:eris.ceri@sciencespo.fr)

Association des  
Internationalistes

---

ISSUE 1, Spring 2014 – FORUM  
Contents

Foreword

Part I, Articles

1. Philip G. Cerny, 'Reframing the International'
2. Yale H. Ferguson, 'The Transatlantic tennis Match in IR Theory: Personal Reflections'
3. Gunther Hellmann, 'Methodological Transnationalism –Europe's Offering to Global IR?'
4. Jolyon Howorth, 'The Myth of European Security 'Autonomy''
5. Takashi Inoguchi, 'Speculating on Asian Security, 2013-2033'
6. Knud Erik Jørgensen, 'After Hegemony in International Relations, or, the Persistent Myth of American Disciplinary Hegemony'
7. Richard Ned Lebow, 'European Voices in IR Theory: a Transatlantic perspective'
8. Geun Lee, 'European Influence on International Relations Studies in Korea'
9. Richard W. Mansbach, 'Among the Very Best: A Brief Selection of European Contributors and Contributions to IR Theory'
10. Harald Müller, 'US and European IR Communities and Foreign Policy. A comparative speculation'
11. Iver B. Neumann, 'What does Europe have to offer IR? Exogenisation and real-life data'
12. Helena Rytövuori-Apunen, 'Catching a formative moment: Epistemic unity in the European plurality'
13. Georges-Henri Soutou, 'A French Whisper Among European Voices'
14. Elżbieta Stadtmüller, 'European Voices in International Studies: What does Europe have to offer?'
15. Teija Tiilikainen, 'the EU's International Identity and the Construction of the International Order. What does the Normative Power Debate Offer to IR Studies?'
16. Ilter Turan and Yaprak Gürsoy, 'the Role of the EU in Changing the Role of the Military in Turkish Politics'
17. Thomas J. Volgy, 'A Cautious but Optimistic View from the Other Side of the Water's Edge'

Contributors

---

## Part II, Review Articles and Book Reviews

Review Article: Wolf-Dieter Eberwein, ‘Understanding the Present – Learning from the Past’.  
 Niall Ferguson, *Civilization: The West and the Rest*; Phillippe Nemo, *What is the West?*  
 Books reviewed:

1. Tatiana Alekseeva and Andrei Kazantsev, *Foreign Policy Process: Comparative Study*. Reviewed by Artyom Lukin
2. Lourdes Benavides de la Vega (ed.), *Regional Integration and Development in Africa*. Reviewed by Mbuyi Kabunda
3. V. Banovskiy and A. Bogaturov (eds.), *Contemporary Global Problems*. Reviewed by Tatiana A. Shakleina
4. Guillaume Devin and Marie-Claude Smouts, *International Organisations*. Reviewed by Franck Petiteville
5. Dušan Drbohlav *et al.*, *Migration and (Im) migrants in Czechia. Who Are We, from Where Are We Coming and Where Are We Going?* Reviewed by Pavel Sitek
6. M. Hirst, M.R. Soares da Kima, M.A. Vieira, *Voices from the South and the Global Agenda: South Africa, Brazil and India*. Reviewed by António Raimundo.
7. Kemal Karpat, *History of Turkish Foreign Policy*. Reviewed by Cengiz Günay
8. Gunhild Odden and Milfrid Tonheim (eds.), *Girl Ex-Soldiers in the Congo, the Bumpy Road to Reintegration*. Reviewed by Elise Féron
9. Bob Reinalda (ed.), *Routledge Handbook of International Organization* . reviewed by Gerry Alons
10. Tatiana A. Shakleina, *Russia and the United States in Contemporary Politics*. Reviewed by V. N. Konyshv
11. José Angel Sotillo, *The System of Cooperation for Development: Actors, Forms and Processes*. Reviewed by Koldo Unceta.
12. Augusto Valeriani, *Twitter Factor: How the New Media are Changing International Politics*. Reviewed by Giuliano Bobba
13. Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, *No Peace Without Justice? The Dilemma of Peace or Justice after Armed Conflict*. Reviewed by Frédéric Ramel
14. Evgeny Vinokurov and Alexander Libman, *Eurasian Continental Integration*. Reviewed by Mikhail A. Molchanov

Reviews

## Volume 1, Issue 2

### CONTENT

#### ARTICLES

*Bertrand Badie*  
When History Begins

*Paul Taylor*  
Multilateralism, the UN and the EU

*Maarten Van Alstein*  
Memories of War & Peace in Flanders Fields: The Great War Centenary and the Memory Boom

*Adam Scharpf, Gerald Schneider, Anna Nöh, Aaron Clauset*  
Forecasting the Risk of Extreme Massacres in Syria

*Oliver Richmond and J. Julian Graef*  
Citing International Relations: -  
Beyond the Boundaries of Disciplinary IR

*Andrei Tsygankov*  
*Pavel Tsygankov*  
Russian IR Theory: The Crisis of a Globally-Pluralist Discipline

*Milena Dieckhoff*  
International Mediation: A Specific Diplomatic Tool For Emerging Countries?

**NOTES ON CONTRIBUTORS**  
Contributors

## REVIEW ARTICLE

Scott Hamilton

Add Foucault and Stir ? The Perils and Promise of Governmentality and the Global

## BOOK REVIEWS

*Can E. Mutlu*Ali Bilgic, *Rethinking Security in the Age of Migration: Trust and Emancipation**Irene Fernández Molina*Ferran Izquierdo Brichs (ed.), *Poder y regímenes en el mundo árabe contemporáneo*, (CIDOB, Barcelona, 2009), pp. 415*Kevin Parthenay*Fernando Carrion and Johanna Espin (eds.), *Relaciones fronterizas : encuentros y conflictos* (Quito: FLACSO, January 2011), pp 257*Roger Mac Ginty*David Chandler, *Freedom vs Necessity in International Relations: Human-Centred Approaches to Security and Development* (London: Zed Books, 2013), pp. 224*Laurent Bonnefoy*John Davis (ed.), *The Arab Spring and Arab Thaw. Unfinished Revolutions and the Quest for Democracy* ( Farnham: Ashgate, 2013), pp. Ix-300*Christian Olsson*Bastien Irondelle, *La réforme des armées en France. Sociologie de la décision* (Paris : Les Presses de Sciences Po, 2011), pp. 344*Edward Newman*Alexander Klimburg and Jan Pospisil (eds.), *Mediating Security: Comprehensive Approaches to an Ambiguous Subject – Festschrift for Otmar Höll* (Frankfurt am Main: Peter Lang, 2013), pp. 220*Médéric Martin-Mazé*Marlène Laruelle and Sébastien Peyrouse, *Éclats d'Empire. Asie Centrale, Caucase, Afghanistan* (Paris : Fayard, 2013), pp. 427, ISBN: 978-2-213-63679-5*Marco Brunazzo*Stefania Panebianco, *L'Unione Europea "potenza divisa" nel Mediterraneo* (Milano: Egea, 2012), pp. 122*John Fitzgibbon*Heikki Patomäki, *The Great Eurozone Disaster: From Crisis to Global New Deal* (London: Zed Books Ltd, 2013), pp. 288*Giampiero Giacomello*Stefano Ruzza, *Guerre Conto Terzi. Aziende di sicurezza e privatizzazione della funzione militare* (Bologna: il Mulino, 2011), pp. 248



---

# VENTS CONTRAIRES

---

## Premiers enseignements de la crise ukrainienne Crimée sans châtiments

Guillaume Berlat

Pseudonyme d'un ancien haut fonctionnaire



Chappatte  
Dessin publié dans Le Temps  
(Suisse) 4 mars 2014

« *Il faut d'abord connaître. Sans la connaissance, c'est-à-dire sans principes, sans objectifs clairs et durables, l'action tourne à l'agitation* ». En l'espace de quelques semaines, l'Histoire s'est accélérée en Ukraine : refus du président ukrainien de signer l'accord d'association avec l'Union européenne lors du 3ème sommet du Partenariat oriental à Vilnius ; occupation de Maïdan réprimée par la force ; médiation de la troïka européenne (Allemagne, France, Pologne) écartée par Maïdan ; départ du président Victor Ianoukovitch vers la Russie ; décision du Parlement de supprimer le statut de deuxième langue officielle au russe ; annexion de la Crimée par la Russie ; déploiement de troupes russes à la frontière orientale de la Russie, adoption par trains successifs de sanctions ciblées par l'Union européenne et les Etats-Unis ; accord quadripartite de Genève (17 avril 2014) ; troubles violents à Odessa ; référendums organisés dans les « Républiques autoproclamées du Donetsk et de Lougansk » (11 mai 2014) ; élections présidentielles en Ukraine (25 mai 2014) portant au pouvoir Petro Porotechnko sans participation au scrutin de la partie orientale du pays ...

---

Comment en est-on arrivé là ? En dépit de la complexité du problème, nous devons porter un regard lucide sur la genèse de cette crise. Elle ne peut se comprendre que par la connaissance de l'Histoire et de la géographie de la région. La solution de la crise passe plus par une voie minilatérale que multilatérale. La question ukrainienne pose un défi majeur à l'Union européenne.

## I - L'Ukraine, prisonnière de son histoire et de sa géographie

Ni « *fin de l'Histoire* », ni « *monde plat* », nous assistons au retour de l'Histoire et à la revanche de la géographie.

### A - Le retour de l'Histoire ou la confusion des ressentiments

Ceux qui négligent l'Histoire, ancienne ou contemporaine, se condamnent à la voir se répéter.

- **L'Histoire ancienne.** Pendant plus de mille ans, le territoire ukrainien est le jouet des rapports de force entre les grandes puissances européennes. Envahi par les Mongols au XIII<sup>e</sup> siècle, dominé par la Lituanie et la Pologne (1362-1569), puis par la Pologne seule (1569-1793), le pays est ensuite en partie contrôlé par l'Autriche-Hongrie (1793-1867), puis placé sous le joug durable de deux empires russes : celui des tsars (1667-1917) et celui des Soviétiques (1918-1991) pour n'accéder à l'indépendance qu'en 1991. La guerre de Crimée (1853-1856) fait 800 000 victimes dont 450 000 russes sur lesquels 120 000 tombent lors du siège de Sébastopol. Poudrière de l'Histoire, la Crimée est rattachée à l'Ukraine en 1964 par Nikita Khrouchtchev. Un pays, deux langues slaves (russe et ukrainien) ! Tel est le premier héritage de cette histoire tourmentée. Cette partition ethnolinguistique s'accompagne d'une division religieuse entre catholiques et orthodoxes. Elle est complétée par une cassure politique Est-Ouest avec deux pôles d'attraction : Russie et Union européenne. L'économie délabrée constitue la plus récente fracture de l'Ukraine.

- **L'Histoire contemporaine.** La crise ukrainienne se situe au confluent de deux problématiques. La mauvaise gestion de l'effondrement de l'URSS, d'abord. La rupture commence après la fin de la guerre froide et l'intégration graduelle des Etats de l'ex-pacte de Varsovie dans l'OTAN et dans l'Union européenne. L'ex-URSS est refoulée vers la Russie. Le retour de la Russie sur la scène internationale remonte à 2008 avec l'intervention en Géorgie décidée pour empêcher l'entrée dans l'OTAN de ce pays, et par là-même de l'Ukraine. Ce coup de force est une manière d'effacer l'humiliation ressentie avec le rejet par les puissances occidentales de l'an-

---

- cienne URSS et lors du bombardement de la Serbie par l'OTAN. La valse des révolutions, ensuite. Célébrée comme une victoire du camp occidental et comme une avancée majeure de la démocratie, la « révolution orange » de 2004 se solde par un fiasco. Dix ans plus tard, les Occidentaux idéalisent Maïdan, l'assimilant au rêve européen. La stabilité de l'Ukraine n'est qu'une apparence, masquant la réalité d'une lutte entre deux identités culturelles, deux visions de l'avenir, deux choix irréconciliables.

En ces temps de rapides changements politiques, la carte, sans être déterminante, constitue une base pour éclairer la logique historique du futur.

## B - La revanche de la géographie ou la pérennité des cartes

« *Quand on connaît la géographie d'un Etat, on sait déjà tout de sa politique étrangère* » (Napoléon). Complexe sécuritaire russe et centralité géopolitique ukrainienne s'opposent.

- **Le complexe sécuritaire russe.** Le sens de l'Histoire réside-t-il désormais dans la géographie ? La géographie, comme la puissance économique ou militaire, constituent un frein ou un accélérateur pour l'action des Etats. On peut ramener toute la politique étrangère russe, depuis 1945, à un profond sentiment d'insécurité. Elle le compense par la mise en place d'un réseau d'Etats satellites en Europe de l'Est pendant la guerre froide et par la tentative de contrer l'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN depuis la chute du mur. Bien qu'elle ait perdu une grande partie de ses territoires après l'effondrement de l'URSS, la Russie cherche à prendre l'ascendant sur l'Ukraine (qui signifie « terre frontalière »). La priorité est aussi pour Moscou de redevenir un acteur majeur de la vie internationale, l'interlocuteur privilégié des Etats-Unis qui contribue à la stabilité de l'Europe et du monde. La Russie est, avec neuf fuseaux horaires, le plus grand Etat territorial du monde, aux confins de l'Europe et de l'Asie. Pour Vladimir Poutine, l'Eurasie, doit être un pont entre l'Europe et l'Asie, ce qui la ramènera en Europe .

- **La centralité géopolitique ukrainienne.** Limitrophe de la Moldavie, de la Roumanie, de la Pologne, de la Biélorussie et de la Russie, l'Ukraine dispose d'une position géostratégique au cœur de l'Europe et de ressources considérables. Avec une superficie de 603 500 km<sup>2</sup> et une population de 45 millions d'habitants qui composent un paysage religieux très divers, elle possède un débouché sur la Mer Noire, la Crimée. L'Ukraine, tenue sous forte pression russe, qui suit de près la succession des révolutions, donne son accord pour prolonger le bail de la flotte russe en mer Noire en échange des prix réduits sur le gaz naturel. Le Kremlin essaie de

---

de prendre le contrôle du réseau de gazoducs ukrainien. Une grande partie du commerce extérieur de l'Ukraine se fait avec la Russie. Pour Moscou, la Crimée est d'une importance stratégique majeure. C'est le seul débouché vers le Sud en l'absence d'autres grands ports de guerre sur la mer Noire... « Sébastopol est irremplaçable. De ce fait, en Crimée, la Russie est encore en partie chez elle. Les enjeux sont triples : démographiques et culturels, économiques et surtout géopolitiques ».

La complexité du problème ukrainien limite l'efficacité des mécanismes de résolution de la crise.

## II - L'Ukraine, écartelée entre multilatéralisme et minilatéralisme

La crise ukrainienne sert de révélateur aux limites du multilatéralisme et aux potentialités du minilatéralisme.

### A. Les limites du multilatéralisme ou la logique coercitive

« Quand elle n'est pas basée sur les réalités historiques, l'action est vouée à l'échec ». Ce principe trouve toute sa pertinence tant à l'échelon universel que régional.

- **Le blocage de l'échelon universel.** La mauvaise diplomatie est souvent fille de l'ignorance. Les bonnes intentions ne suffisent pas nécessairement à apporter des résultats positifs, surtout aux problèmes les plus complexes. La crise se situe au cœur de plusieurs problématiques des relations internationales : historique (statu quo d'Helsinki ou nouveau paradigme) ; juridique (intangibilité des frontières versus droit des peuples à disposer d'eux-mêmes), sécuritaire (respect du mémorandum de Budapest de 1994 garantissant l'intégrité territoriale de l'Ukraine en échange de son renoncement à l'arme nucléaire)... Confrontée à la crise ukrainienne, l'ONU privilégie une logique d'exclusion alors que « les relations entre les Etats, la diplomatie, partent du principe qu'il vaut mieux ne pas s'ignorer. Une politique étrangère ne saurait faire la tête aux deux tiers de la planète ». Le Conseil de sécurité ne peut adopter un projet de résolution condamnant le référendum en Crimée en raison du veto russe, même si la Chine s'abstient. Maigre consolation, l'Assemblée générale parvient, peu après, à s'accorder sur un texte sans valeur contraignante.

- **L'impuissance de l'échelon régional.** Il n'est guère plus efficace, s'enfermant aussi dans une logique d'exclusion vis-à-vis de la Russie. L'OTAN, qui s'interroge sur sa raison d'être depuis la fin de la Guerre froide, tente, tel le Phénix, de renaître de ses cendres. Elle excelle dans la diplomatie gesticulatoire : suspension de la coopération militaire ; déploiement de matériels en

---

Pologne et dans les pays baltes... Ces mesures s'avèrent contre-productives tant elles alimentent les fantasmes russes sur cette organisation, vestige de la Guerre froide. Pas mieux inspirée, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) suspend les parlementaires russes de leurs droits de vote. La position européenne n'est guère impressionnante avec ses « *accords de gribouille qui ne tiennent pas deux jours, ses sanctions en papier mâché et ses condamnations qui ne mènent à rien* ». Boutée hors du G8, la Russie pivote vers la Chine. Seule, la présidence en exercice de l'OSCE (Suisse), « *organisation régionale qui essaie de rapprocher, depuis presque quarante ans, l'Eurasie de la zone euro-atlantique* », tire son épingle du jeu en proposant une « feuille de route » réaliste.

Force est de constater que le monde n'est devenu ni multipolaire, ni « apolaire » (Laurent Fabius), mais « minipolaire ».

## B - Les potentialités du minilatéralisme ou la logique coopérative

Après le temps des sanctions vient le temps de la négociation indispensable pour rétablir la confiance.

- **L'indispensable accord bilatéral.** Même si le monde bipolaire a disparu, pour remettre de l'ordre, il faut être deux. Américains et Russes ont des approches antagonistes à court terme : tactique et défensive pour les premiers, stratégique et offensive pour les seconds. S'estimant pénalisée par la chute de l'URSS, Moscou souhaite desserrer l'étau qui l'entoure en utilisant les minorités russes. Elle s'assigne un double objectif : refuser l'existence d'une Ukraine démocratique et européenne à ses frontières pouvant fournir un modèle applicable à la Russie et fédéraliser ce pays pour mieux régner. L'insistance sur la question ukrainienne traduit une frustration américaine plus large face à une crise russe qu'elle n'a pas anticipée et qu'elle avait rêvé de « sous-traiter » aux Européens qui sont eux-mêmes divisés sur la réponse à apporter. Plus généralement, elle constitue la marque d'une politique étrangère aussi indécise et flottante sur les dossiers ukrainien et syrien. Mais, Américains et Russes ont un intérêt bien compris à trouver à long terme un *modus vivendi*, quitte à le présenter sous une forme minilatérale.

- **L'habillage diplomatique minilatéral.** La paralysie de la diplomatie occidentale tient à un manque de compréhension des ressorts de cette crise. Moscou joue sur les divisions entre le Européens, sur le manque de coordination entre Washington et Bruxelles et sur l'absence de perception chez les Occidentaux des agissements russes et de l'importance des enjeux. Mais, in fine, Russes, comme Occidentaux, ont beaucoup à perdre dans le prolongement de ce bras de fer ukrainien. Chaque nouvel épisode rend plus difficile un retour en arrière et augmente les risques

---

d'une guerre civile généralisée. Dès lors, les contacts discrets se poursuivent entre Vladimir Poutine et Barack Obama, entre John Kerry et Sergueï Lavrov. Ils permettent la tenue d'une conférence quadripartite (plus acceptable formellement pour Kiev) : Etats-Unis, Russie, Ukraine et Union européenne. La déclaration adoptée à Genève le 17 avril 2014 constitue, à ce jour, la seule base agréée entre les belligérants. Pour nécessaire qu'elle soit, elle n'en est pas suffisante. La seule solution réaliste au problème ukrainien, c'est celle des deux F : finlandisation et fédération.

Le débat ne porte pas seulement sur la question ukrainienne. Il est plus vaste. L'urgence commande à l'Union européenne de s'interroger sur son devenir au XXI<sup>e</sup> siècle.

### III - L'Ukraine, défi majeur pour l'Union européenne

« *L'action est à la fois le principe, le moyen et le but* » (Clémenceau). Il est essentiel d'évaluer la politique européenne en analysant le défi conjoncturel ainsi que le défi structurel qu'elle doit relever.

#### A - Un défi conjoncturel ou repenser le partenariat oriental

« En politique, le choix est rarement entre le bien et le mal, mais entre le pire et le moindre mal » (Machiavel). Face à l'ampleur du défi ukrainien, la réponse de l'Union européenne reste pusillanime.

- **L'ampleur du défi ukrainien.** La crise ukrainienne constitue une rupture majeure pour l'Union européenne tant les défis à relever sont nombreux. Un défi géopolitique et géostratégique. L'Ukraine est au cœur d'une compétition géostratégique entre Russie et Occident. Cette confrontation, qui se déroule aux frontières de quatre Etats membres de l'Union européenne, remet en cause l'architecture de sécurité du continent mise en place depuis deux décennies. Un défi économique. Le PNB de l'Ukraine chute de 30% depuis l'éclatement de l'URSS. Bruxelles apprécie mal le risque économique encouru par l'Ukraine, pays plombé par la dette, lesté par une industrie héritée de l'URSS et incapable d'affronter la concurrence. Du prix du gaz dépend le sort de la métallurgie ukrainienne. Un tiers du commerce extérieur se fait avec la Russie, le Kazakhstan et la Biélorussie (autant qu'avec l'Union européenne). Un défi énergétique. En 2009, près de 20 pays européens sont touchés par des baisses importantes de gaz transitant par l'Ukraine. En 2014, la question de la sécurité énergétique de l'Europe se pose avec une acuité toujours plus grande, l'Union européenne ne produisant que 46% de ses besoins en énergie .

---

- **La pusillanimité de la réponse européenne.** Face à tous ces défis, l'Union européenne n'a pas brillé jusqu'à présent, intervenant à contretemps, de façon discordante et sans vision à long terme. « Dans ce conflit, la Russie incarne une force, et l'Europe une faiblesse ». N'aurait-il pas fallu faire respecter, à Kiev, l'accord parrainé par trois ministres le 21 février 2014 en y associant dès le départ la Russie ? L'Union excelle dans sa posture favorite : indignation outragée (la fermeté du verbe ne se traduit pas toujours dans celle de l'action) et diplomatie pavlovienne (sanctions et menaces de sanctions). Ce qui frappe, c'est l'absence de vision stratégique, le défaut d'anticipation. Bruxelles a commis une erreur d'appréciation en n'ayant pas vu venir une diplomatie russe de plus en plus offensive. « *Les promesses d'entrée de l'Ukraine dans l'Union européenne... les velléités d'élargissement de l'OTAN à la Géorgie, à la Moldavie, à l'Ukraine et à l'Azerbaïdjan... constituent autant de provocations aux yeux de Moscou* ».

Les erreurs conjoncturelles commises sur le diagnostic et le traitement de la crise ukrainienne sont malheureusement révélatrices des lacunes structurelles du projet européen.

## B. Un défi structurel ou repenser le projet européen

L'Union européenne ne peut s'épargner une épreuve de vérité : imaginer l'avenir en ne faisant l'impasse ni sur le passé, ni sur le présent.

- **Solder le passé.** Où sont les idées neuves, où sont les débats créatifs ? Il faudrait presque remercier Vladimir Poutine d'avoir brutalement rappelé à l'Union européenne la nécessité d'asseoir enfin la sécurité de l'Europe sur des bases nouvelles. Pour avoir une stratégie ukrainienne, il faudrait que les Vingt-huit aient une véritable politique russe, un partenariat et un dialogue permanent, exigeant, constructif et sans complaisance qui soit capable de nourrir compréhension réciproque et confiance. Cette politique devrait être complétée par une politique de voisinage plus globale avec les anciennes républiques de l'URSS. Or, l'Union européenne a bricolé une politique peu convaincante vers les Etats laissés à l'écart de l'élargissement. Quant au projet de partenariat oriental, beaucoup plus ciblé, c'est une politique mal financée. On est sans doute trop attaché à l'aspect institutionnel. C'est pour cela qu'il faudrait trouver un accord global avec Moscou afin que l'Ukraine ne soit pas un terrain de rivalité, mais de rencontre. Elle ne doit pas être l'épicentre du conflit, mais la clef de voûte de l'Europe.

- **Construire l'avenir.** Que veut l'Europe ? Veut-elle se contenter de rester spectateur ou acteur des bouleversements en cours ? Le traité de Lisbonne de 2009 crée plus d'ambiguïtés qu'il n'en dissipe. Les textes ne sont pas tout ! Ils restent lettres mortes en l'absence de volonté politique. Trop de temps est consacré à la formulation de la politique, pas assez à la réflexion destinée à la définir. Les crises internationales successives (révolutions arabes en particulier) ont amplement

---

démontré l'incapacité des Vingt-huit à anticiper l'imprévu. Au terme d'une réflexion stratégique ambitieuse et réaliste à la fois, il devient urgent de redéfinir complètement le projet européen dans toutes ses dimensions : spatiale (délimitation claire des frontières de l'Union) ; temporelle (trop souvent le court terme l'emporte sur le long terme) ; institutionnelle (simplification ou mécano) et surtout dans sa finalité (fédération européenne ou Europe des nations ?). La tâche n'est pas aisée tant s'exerce autour de la problématique européenne une police de la pensée qui empêche toute pensée réelle. Tout cela est possible. Tout cela est ou sera nécessaire !

*« La thématique européenne a quelque chose qui rappelle le mythe de Sisyphe... l'Europe se succède nécessairement à elle-même, aussi absurde qu'elle puisse paraître. C'est un chantier qui n'est jamais fini »*

### Education européenne

*« Née d'un geste de rupture, la culture européenne n'appartient qu'à ceux qui osent la réinventer ».*

A l'échelle du temps long, la crise ukrainienne constitue une épreuve pour l'Union européenne. Les déclarations fermes sur les sanctions molles dessinent un discours qui respire l'embarras bien plus qu'il n'inspire le respect. Cette affaire nous aura appris au moins une chose : il ne faut pas abuser des grands mots. C'est une véritable révolution culturelle qu'une nouvelle approche du projet européen implique. Est-elle réaliste et réalisable dans un contexte dans lequel les Etats-Unis pivotent vers l'Asie, la Russie reste imprévisible, la Chine monte en puissance, l'Europe est désunie et la France est affaiblie ?

Quelques mesures s'imposent pour opérer une rupture salutaire. Et qui ne coûtent rien, juste du courage et une bonne dose de conviction. Et la capacité de résister aux conformismes de tout poil. Et surtout une entente franco-allemande étroite sans laquelle aucune évolution en Europe ne sera possible. En quelques mots, *« Il s'agit, ni plus ni moins, de décider du sort de notre continent, de notre rôle dans le monde »*. Faute de quoi, ce serait un rendez-vous raté avec l'Histoire. L'Union le paierait par un affaiblissement sur la scène internationale et par un désamour durable des citoyens européens (Cf. résultats des élections au Parlement européen du 25 mai 2014). L'influence ne se décrète pas, elle se construit ! Faute d'une prise de conscience débouchant sur une réflexion d'ensemble, les Vingt-Huit courent le risque d'être les spectateurs impuissants d'une nouvelle « Crimée sans châtements ».



---

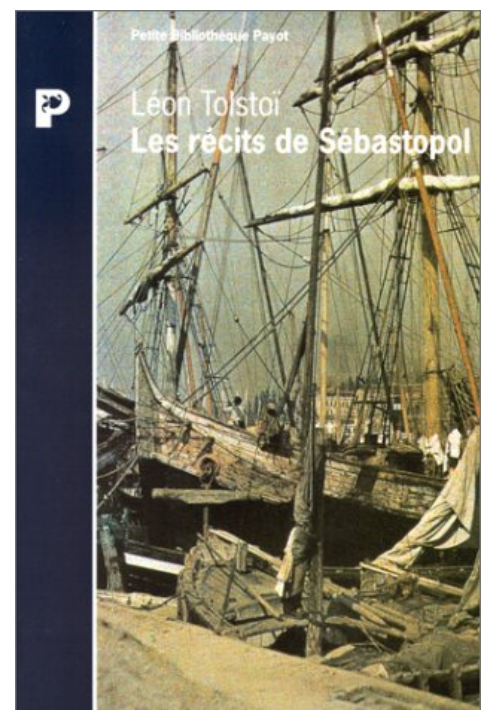
## Extraits de « Les récits de Sébastopol »

Léon Tolstoï. Petite bibliothèque Payot, 1933

En 1855, Léon Tolstoï participe à la défense de Sébastopol, dont la chute mis fin à la guerre de Crimée qui opposa l'Empire ottoman - notamment soutenu par la France – à la Russie. Quinze ans plus tard, il écrit la vaste fresque de Guerre et Paix. Les Récits de Sébastopol en sont la préfiguration. On y trouve déjà la tonalité et le rythme du grand roman à venir. On y discerne le même mélange de scènes guerrières et de tableaux intimes.

La lecture de ce roman éclaire d'un jour intéressant les évènements actuels en Ukraine. L'Histoire explique le présent et l'avenir. Vladimir Poutine célèbre, le 9 mai 2014 à Sébastopol, le soixante-dixième anniversaire de la victoire alliée sur l'Allemagne nazie en faisant référence à la guerre de Crimée dont on fêtera le cent soixantième anniversaire en septembre prochain.

Les trois extraits ci-dessous présentés sont repris de cet ouvrage de Léon Tolstoï « Les récits de Sébastopol » publié en 1933 aux Editions Payot pour la traduction en langue française.



---

## L'armée russe à Sebastopol

C'est ainsi que vous avez surpris les défenseurs de Sébastopol au lieu même où se fait la défense et vous vous en retournez, sans plus sembler faire attention aux boulets et aux balles qui continuent à siffler tout le long du chemin jusqu'au théâtre en ruine. Vous avez l'âme calme et haute. Surtout, la consolante conviction que vous emportez, c'est que la forteresse est imprenable, et non seulement qu'elle est imprenable, mais qu'il est impossible d'ébranler en quelque circonstance que ce soit la force du peuple russe, et ce qui vous a convaincu, c'est moins cette multitude de parallèles, de parapets, de tranchées adroitement combinées, de mines et de canons, entassés les uns sur les autres et auxquels vous n'avez rien compris, que les regards, les discours, les actes, en un mot l'esprit qui anime les défenseurs. Ce qu'ils font, ils le font si simplement avec si peu de contention et d'effort que vous êtes convaincu qu'ils pourraient en faire cent fois plus encore ... qu'ils pourraient tout faire. Vous comprenez que le sentiment qui les pousse n'a rien de mesquin, de vaniteux, d'oublieux comme celui qui vous anime, mais qu'il est quelque chose d'autre, de plus puissant et qui a fait d'eux des gens si calmes sous les boulets, exposés à mille mortes bien différentes de celles qui menacent le commun des mortels, vivant dans de pareilles conditions au milieu de travaux ininterrompus, dans les veilles et la boue.

Les décorations, les honneurs, les menaces ne sauraient les obliger à accepter une pareille existence ; il y faut un mobile, plus élevé. Ce motif, c'est un sentiment qui se manifeste rarement, dont le Russe a la pudeur, mais qui est profondément enraciné dans son cœur, c'est l'amour de la patrie ! C'est maintenant seulement que les premiers récits du siège, alors qu'il n'y avait à Sébastopol ni fortifications, ni troupes, ni moyens physiques de résistance et que cependant on avait l'assurance complète que la ville ne se rendrait jamais, de cette époque où ce héros digne de la Grèce antique, Kornilov, disait en passant sur le front des troupes : « Nous mourrons, mes enfants, mais nous ne livrerons pas Sébastopol », où nos soldats qui étaient loin d'être des phraseurs, répondaient : « Nous mourrons ! Hourrah ! », c'est maintenant seulement que ces récits ont cessé d'être à vos yeux de belles légendes, pour devenir une réalité, des faits. Vous comprendrez clairement alors, vous vous représenterez ces gens que vous venez de voir, ces héros qui, au milieu de pareilles épreuves, n'ont pas perdu courage, mais ont gardé l'âme haute et se sont préparés avec joie à mourir, non pour une ville seulement, mais pour la patrie ... Longtemps la Russie conservera un souvenir sublime de cette époque dont son peuple fut le héros ...

Sebastopol, le 25 avril 1855 (pages 30-31)

---

## L'armée française à Sebastopol

Six mois se sont écoulés depuis qu'a passé en sifflant le premier projectile tiré des bastions de Sébastopol, qu'il a labouré la terre des ouvrages ennemis et, depuis lors, des milliers d'obus, de boulets et de balles n'ont cessé de s'abattre des bastions sur les tranchées et réciproquement et l'ange de la mort n'a cessé d'y planer.

Des milliers d'être ont été froissés dans leur amour-propre, des milliers ont été satisfaits dans leur orgueil, des milliers se sont reposés dans les embrasements de la mort. Combien de cercueils de couleur rose, combien de linceuls de toile ! Et toujours le même fracas retentit : les Français ne cessent de contempler avec un involontaire tremblement et une secrète horreur, par les claires soirées, depuis leur camp, la terre jaunâtre et bouleversée des bastions de la forteresse, les noires silhouettes de nos marins qui s'agitent ; ils comptent les embrasures, d'où sortent les gueules sévères des canons de fonte ; depuis la tour du télégraphe, le quartier-maître pilote ne cesse de regarder à la longue-vue les uniformes bigarrés des Français, leurs batteries, leurs tentes, les colonnes en mouvement sur le Mamelon Vert, les fumées qui s'élèvent des tranchées et de toutes les parties du monde, des foules diverses continuent de se hâter avec la même ardeur, animés de désirs plus divers encore, vers ce lieu fatal. Et le problème que n'ont pu trancher les diplomates, la poudre et le sang n'en ont pas encore donné la solution...

Mai 1855 (pages 33-34)

## La chute de Sebastopol

On découvrait ce sentiment même chez le soldat mortellement blessé, étendu parmi les quelques cinq cents de ses camarades frappés comme lui, sur le pavé du Quai Paul et qui demandaient à Dieu de mourir, chez le milicien qui usait ses dernières forces à faire une trouée dans la foule compacte pour livrer passage au général à cheval, chez le général qui organisait avec fermeté le transport des troupes et devait réfréner la hâte du soldat, chez ce matelot égaré dans un bataillon en marche et qui perdait le souffle au milieu de cette masse mouvante, chez cet officier blessé porté sur une civière par quatre soldats qui, arrêtés par la presse, l'avaient déposé par terre à la batterie Nicolas, chez cet artilleur qui depuis plus de seize ans servait la même pièce et avait dû, sur un ordre toujours incompréhensible des autorités, la culbuter avec l'aide de ses camarades, depuis la rive escarpée dans la baie, chez ces marins qui, après avoir rasé les gréements de leurs bateaux, s'éloignaient sur des chaloupes, en faisant force de rames. Arrivé de l'autre côté du port, chaque soldat presque se découvrait et se signait. Et à ce sentiment pénible, cuisant, plus profond encore ; c'était quelque chose qui ressemblait à du remords, à de la honte et de la colère. Chaque soldat presque, contemplant, depuis la Siéviernaia, Sébastopol abandonné, soupirait avec une amertume indicible au cœur et proférait des menaces à l'adresse de l'ennemi.

Petersbourg, decembre 1855 (pages 208-209)

---

# LE ZEPHYR

---

## La normalisation de la relation euro-africaine (2000-2008) : D'une logique de développement à une logique globale

Yann Bedzigui

Thèse de doctorat en science politique option Relations internationales, rédigée sous la direction du Professeur Serge Sur, soutenue le 30 avril 2014 à l'Université Panthéon-Assas

Depuis 2000, la relation euro-africaine connaît un processus de normalisation qui s'illustre par une dynamique intercontinentale globale remplaçant la perspective tiers-mondiste issue des conventions de Lomé focalisée sur le développement économique. L'accord de Cotonou signé en 2000 et le partenariat stratégique Afrique UE attestent de l'ébauche d'une politique africaine à l'échelle européenne basée sur une perception du sud du Sahara reflétant la diversité des intérêts et préoccupations européens.

Dans cette configuration, l'Afrique est désormais simultanément un continent à développer, une source de menaces dont il convient de se protéger, un potentiel économique où il faut consolider et conquérir de nouvelles positions commerciales face aux concurrents stratégiques, ainsi qu'un espace de projection de la politique étrangère de l'Union européenne. Cependant les caractéristiques institutionnelles de l'Union européenne ainsi que la concurrence entre les acteurs freinent l'émergence d'une politique africaine empreinte de constance et de continuité.



---

## Intervention et libération, d'Edmund Burke à John Stuart Mill

Aurélie Knüfer

Thèse de doctorat en philosophie rédigée sous la direction du Professeur Bertrand Binoche, soutenue le 12 juin 2013 à l'Université Panthéon-Sorbonne.

Cette thèse avait pour objectif d'examiner l'émergence de la question du droit d'intervention comme problème philosophique à partir de la Révolution française et jusqu'à la guerre de Sécession américaine. En prenant comme fil directeur le texte de J.-S. Mill, les « Quelques mots sur la non-intervention », texte encore peu étudié en France et dont nous avons proposé une nouvelle traduction, nous avons alors entrepris d'étudier les textes de J.-S. Mill et de ses contemporains abordant la question de l'intervention, afin de comprendre l'article de 1859 en profondeur mais aussi de restituer les débats foisonnants vers lesquels il pointait.

Nous sommes ainsi parvenus aux trois conclusions suivantes. Premièrement, la question de savoir si un État ou un peuple est fondé à intervenir dans les affaires d'un autre est une question proprement libérale – autrement dit, elle n'est que la reformulation, à une échelle plus vaste, du problème du moindre gouvernement.

C'est la dimension empirique des doctrines de l'intervention et de la non-intervention que nous avons deuxièmement mise au jour, puisque celles-ci se sont toujours élaborées en rapport avec des guerres civiles ou des révolutions.

Nous avons pu montrer, troisièmement, que ce n'est pas tant la souffrance ou le tourment des peuples qui faisaient bouger les limites de la non-intervention – comme la plupart des “généalogies” de l'intervention militaire l'affirment aujourd'hui, en l'envisageant seulement dans sa dimension “humanitaire” – mais bien plutôt la compréhension des modalités par lesquelles les peuples se libèrent, ou font l'apprentissage de leur liberté.

La question de « l'aptitude à la liberté » des peuples et celle de savoir s'il est possible de libérer une nation grâce à des armes étrangères sont donc centrales dans ce travail – qui se comprend à la fois comme une thèse d'histoire de la philosophie ou des idées, et comme une investigation portant sur le rapport entre violence armée et liberté.

Cette thèse sera bientôt publiée, sous le même titre, aux Classiques Garnier.

---

---

## Régionalisme, régionalisation des conflits et construction de l'Etat : l'équation sécuritaire de la Corne de l'Afrique

Sonia Le Gouriellec

Thèse de doctorat en science politique rédigée sous la direction du Professeur Pascal Chaigneau, soutenue le 25 novembre 2013 à l'Université Paris Descartes.

En dépit de sa complexité analytique, la situation sécuritaire de la Corne de l'Afrique peut être soumise aux outils de la Science politique afin de mieux comprendre les interactions entre les différents acteurs. Cette recherche s'efforce d'analyser les ressorts d'une équation sécuritaire qui peut paraître insoluble : le régionalisme est-il aujourd'hui un prérequis à l'émergence d'une paix régionale ?

Pour répondre à cette question il est nécessaire de comprendre quels rôles jouent les processus sécuritaires régionaux (régionalisation et régionalisme) dans la construction des États de la Corne de l'Afrique. Cette étude s'efforce d'étudier les interactions entre le régionalisme, fondement de l'architecture de paix et de sécurité continentale, la régionalisation des conflits, qui semble à l'œuvre dans cette région, et les processus de construction/formation de l'État. Les rapports entre les trois termes de l'équation dépendent du contexte et des interactions entre les différentes entités composant la région (États, acteurs non étatiques qui se dressent contre eux ou négocient avec eux et acteurs extérieurs).

Deux types de dynamiques sont mises en évidence au terme de cette étude : l'une endogène, l'autre exogène. Dans la première, nous constatons que les conflits participent à la formation de l'État. Ils sont en grande partie des conflits internes et montrent qu'il existe une crise dans l'État. Ces États dominent le processus de régionalisme qui tente de réguler la conflictualité régionale avec un succès relatif puisque les organisations régionales cherchent à renforcer ou reconstruire l'État selon les critères idéalisés de l'État wébérien vu comme source de stabilité. Le processus exogène se caractérise par le rôle des conflits régionaux dont l'existence sert de justificatif au développement et au renforcement du régionalisme, perçu comme la réponse la plus appropriée à ces problèmes de conflictualités. Cette conflictualité a pour source l'État car celui-ci est perçu comme faible. Le régionalisme permettrait de renforcer les États et diminuerait leurs vellétés de faire la guerre.

---

## Mémoire et politique. Les représentations du passé soviétique en Russie

Elena Morenkova Perrier

Thèse de doctorat en science politique rédigée sous la direction du Professeur Jacques Chevallier, soutenue le 2 juin 2014 à l'Université Panthéon-Assas

Le présent travail met en lumière la dialectique des relations entre mémoire et politique par l'étude des processus de construction, négociation, diffusion, adoption et reproduction des représentations du passé soviétique dans la Russie postsoviétique. S'appuyant sur la multitude de sources hétérogènes véhiculant les représentations du passé soviétique, le travail révèle les raisons et les mécanismes de l'évolution de la mémoire du passé soviétique en Russie, ainsi que son rôle politique et social.

Le travail démontre que la mémoire du passé soviétique a joué un rôle important dans la légitimation symbolique du pouvoir de Boris Eltsine et de Vladimir Poutine et dans la construction identitaire de la société russe postcommuniste, tout en soutenant le glissement progressif de la Russie vers un régime autoritaire. En effet, malgré des oppositions marquées entre les différents régimes politiques qui se sont succédé, la tradition d'un usage politique du passé perdure, le passé soviétique restant un enjeu de pouvoir majeur en Russie. Aussi bien à la fin de l'époque soviétique qu'au début des années 2000, le passé national a été entièrement réinterprété et reconstruit.

Toutefois, la mémoire collective du passé soviétique représente également un cadre contraignant qui limite les choix institutionnels et les décisions du pouvoir. Dans la mesure où la mémoire est porteuse de références politiques, économiques et sociales, elle crée des effets de dépendance au sentier, favorisant la reproduction de schémas de fonctionnement politiques, économiques et sociaux hérités du passé soviétique.



Bustes de Lénine.  
Exposition sur "le mythe  
du chef bien-aimé".  
Musée d'histoire de  
Moscou, mai 2014.

---

Les « clubs » de puissances « émergentes » :  
fonctions objectives et usages stratégiques.  
Le cas du forum de dialogue IBAS (Inde-Brésil-Afrique du Sud)

Folashadé Soulé-Kohndou

Thèse de doctorat en science politique rédigée sous la direction du Professeur Bertrand Badie, soutenue le 21 mai 2014 à l'IEP de Paris.

A partir de l'étude de cas du forum Inde-Brésil-Afrique du Sud (IBAS), cette thèse aborde la construction sociale de l'émergence en relations internationales, et la dynamique de prolifération de clubs sélectifs entre puissances émergentes comme expression de l'émergence internationale.

A travers une approche pluridisciplinaire, mobilisant la sociologie de l'action collective au service des relations internationales, cette thèse démontre que les fonctions des clubs d'émergents, s'élèvent au nombre de trois: la consultation et la coordination politique sur des sujets internationaux d'intérêt mutuel; l'intensification des relations sud-sud multidimensionnelles; et la mise en place de mécanismes financiers communs. A travers ces trois fonctions, les puissances émergentes, se servent de ces clubs, à trois usages stratégiques transversaux, notamment la légitimation, l'autonomisation et la socialisation afin de renforcer leur intégration internationale.

L'action des clubs d'émergents aboutit cependant davantage à l'inclusion, sous forme de cooptation de ces puissances, dans les processus décisionnels de gouvernance globale, qu'à leur intégration définitive. Favorisant des stratégies de différenciation, à travers une action séparée des autres Etats du Sud, le défaut d'association des voisins régionaux et des acteurs sociaux provoque des stratégies de contestation et d'obstruction de la part de ces derniers. Cette action collective des clubs d'émergents apporte enfin des changements systémiques d'ordre institutionnel amenant les organisations internationales à se réadapter stratégiquement aux pratiques réformistes apportées par ces puissances, et à profiter à leur tour de l'émergence internationale de ces acteurs.



---

## Regards des doctorants IHEDN sur le livre blanc défense et sécurité nationale

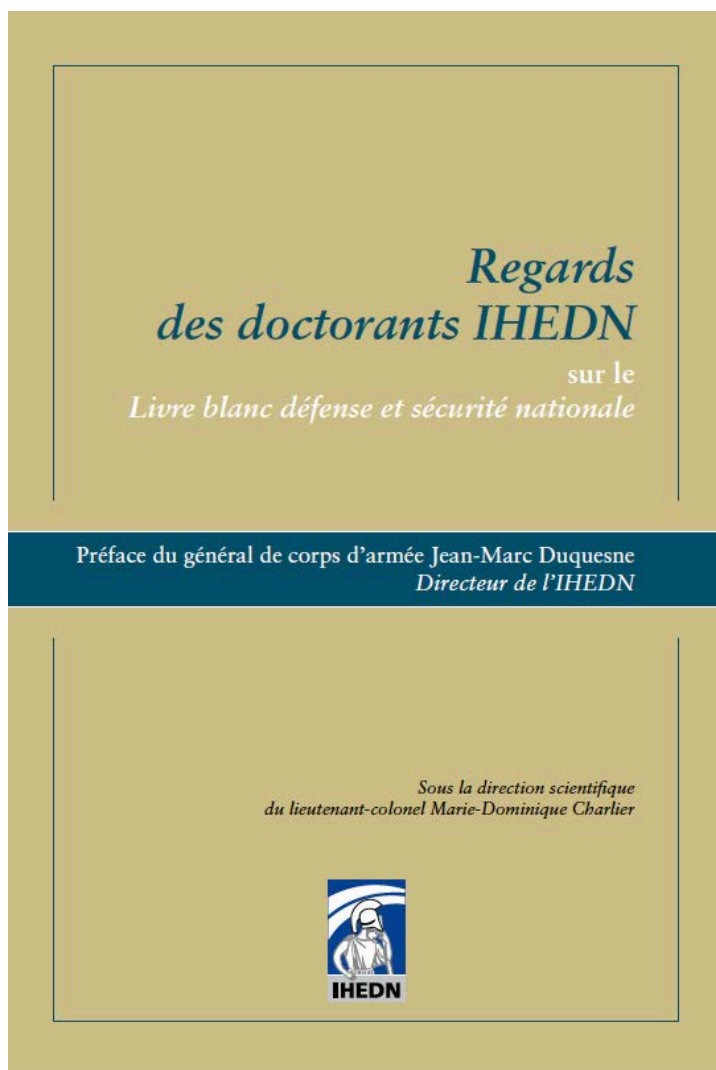
Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale est devenu depuis 1972 une référence pour définir et comprendre la politique de défense et de sécurité de la France. La quatrième édition de ce document, publiée en 2013, n'a pas fait exception et a suscité lors de sa présentation de nombreux commentaires et débats.

C'est dans ce contexte que de jeunes chercheurs doctorants lauréats au programme de soutien et de valorisation de la recherche de l'Institut des hautes études de défense nationale ont souhaité apporter leur éclairage. Il s'agit pour chacun d'entre eux d'exposer sa thématique de thèse au regard du Livre blanc.

Leurs regards sont riches de la pluridisciplinarité de leurs travaux de recherche. Les thématiques abordées, reflètent la diversité de leurs sujets de thèse: organisations européennes de sécurité, gestion des crises extérieures, responsabilité de protéger, cyberdéfense, sécurité énergétique et risques de pandémie, rôle de la France au Moyen-Orient, en Asie, ou bien encore en Afrique...

L'ambition de cet ouvrage est de contribuer au débat citoyen autour d'un document fondamental pour la politique de défense de la France.

LCL Marie-Dominique Charlier



Disponible en ligne sur le site de l'Ihedn rubrique : [florilège stratégique](#)

Avec la participation de : M. Francis Delon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale ; Préface de M. le général de corps d'armée Jean-Marc Duquesne, directeur de l'Institut des hautes études de défense nationale et de l'enseignement militaire supérieur.

Ont contribué à cet ouvrage : Alexander Barkhudaryants ; David Bénazéraf ; Antoine Bondaz ; Jérôme Clerget ; François Delerue ; Hélène De Pooter ; Julien Durand de Sanctis ; Clara Egger ; Eugénie Mérieau ; Bérénice Murgue ; Leticia Sakai ; Arnaud Siad ; Solène Soosaitasan.

Direction scientifique : Marie-Dominique Charlier, lieutenant-colonel, docteur en droit public et chef du bureau des études et de la recherche à l'Institut des hautes études de défense nationale.

---

**Association des  
Internationalistes**