

8. Crises et conflits internationaux

L'INTERVENTION DANS LES ANNEES QUATRE-VINGT-DIX : REFLEXIONS AUTOUR D'UN CONCEPT EVOLUTIF

PAR

THIERRY TARDY (*)

La recomposition du système international opérée au cours de la décennie quatre-vingt-dix a eu des conséquences directes sur le concept d'*intervention*. Au cours de la guerre froide tout comme aujourd'hui, l'*intervention* ne répond pas à un cadre définitionnel précis ni ne correspond à une catégorie arrêtée d'actions, en droit et en fait. Mais alors qu'elle était globalement considérée comme illégale et comme la traduction claire d'une politique de puissance pendant la guerre froide, elle tend depuis dix ans à se « normaliser ».

En fait, l'intervention subit les évolutions du système autant qu'elle en accentue les tendances. Ainsi est-elle au cœur des débats sur l'existence d'une société internationale, dont les différents acteurs partageraient des intérêts, références et pratiques communs (lesquels les conduiraient à intervenir au nom de ces principes), mais également sur le rôle de l'Etat sur la scène internationale, sur le concept de souveraineté et, partant, sur la distinction entre l'interne et l'externe.

L'intervention est en cela un riche objet d'étude dans toute réflexion sur les aspects sécuritaires des « nouvelles relations internationales ». Instrument de la gestion des conflits participant de l'affaiblissement de la souveraineté étatique, elle stigmatise dans le même temps les limites de la capacité des Etats (occidentaux) à gérer les déséquilibres, c'est-à-dire les atteintes à la stabilité, au maintien d'un ordre international.

(*) Maître de conférences à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Chargé de recherche à la Fondation pour la Recherche Stratégique, Chargé de cours à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I) et au Collège Interarmées de la Défense.

L'ÉVOLUTION DES INTERVENTIONS :
LE PROCESSUS DE « NORMALISATION »

L'intervention pendant la guerre froide : « légalement et moralement incorrecte »

Le concept d'intervention répondait, au cours de la guerre froide, à un corpus définitionnel assez différent de ce qu'il recouvre depuis la fin des années quatre-vingt. Selon la définition classique d'Oppenheim, l'intervention est une « *interférence dictatoriale ou coercitive d'une partie ou de parties extérieures(s) dans la sphère légale d'un Etat souverain, ou plus généralement d'une communauté politique indépendante* » (1). Il s'agissait là d'une définition juridique de l'intervention, laquelle était assimilée à une activité de force globalement considérée comme « *légalement et moralement incorrecte* » (2) dans la mesure où elle traduisait une violation du principe de souveraineté consacré par la Charte des Nations Unies. La norme était la non-intervention (3), et l'intervention constitue donc une rupture, une remise en cause de la norme. Difficile à qualifier, l'intervention se présente à la fois comme un concept et comme un événement (4). En tant que concept (5), elle est un « *instrument de l'action, un moyen et non une fin* » (6); elle marque l'évolution des rapports entre Etats et de leur propension à mener des actions à l'extérieur de leurs frontières, afin de modifier une situation donnée. En tant qu'événement, l'intervention recouvre un nombre important d'activités. Elle peut prendre la forme d'une opération militaire (toujours coercitive), mais également de sanctions économiques ou de toute activité visant à influencer, contre l'avis de la cible, sur la conduite de sa politique intérieure et/ou extérieure. Au cours de cette période, l'intervention est surtout unilatérale (intervention américaine au Viêt-Nam, intervention soviétique dans les pays de l'Est, en Afghanistan, etc.); expression d'une forme d'impérialisme (7), elle traduit une inégalité de puissance entre deux Etats, le plus fort recourant à l'intervention pour infléchir la politique du plus faible.

Dans ce contexte caractérisé par la domination des schémas de l'école réaliste, se tiennent quelques débats sur l'opposition entre le respect du prin-

(1) L. OPPENHEIM, *International Law*, vol. I, Londres, Longmans, 1905 (traduction de l'auteur). La définition date de 1905 mais s'applique au concept d'intervention tel qu'appréhendé au cours de la guerre froide. Pour une définition plus récente du terme d'intervention, voir Raymond J. VINCENT, *Nonintervention and International Order*, (« Part One : Definition »), Princeton, Princeton University Press, 1974.

(2) Hedley BULL (dir.), *Intervention in World Politics*, « Introduction », Clarendon Press, 1984, p. 2.

(3) Ce qui ne signifie pas que les interventions étaient peu nombreuses au cours de la guerre froide. Sur le concept de non-intervention, l'ouvrage de référence est Raymond J. VINCENT, *op. cit.*; voir aussi Richard LITTLE, *Intervention. External Involvement in Civil Wars*, chapitre 2 (« The Nonintervention Norm »), Londres, Martin Robertson, 1975.

(4) Voir Raymond J. VINCENT, *op. cit.*, p. 3.

(5) Voir James ROSENAU, « Intervention as a Scientific Concept », *Journal of Conflict Resolution*, vol. XIII, n° 2, juin 1969.

(6) *Ibid.*, p. 151.

(7) *Ibid.*, p. 153.

cipe de souveraineté et l'obligation de non-intervention d'une part, la nécessité « morale » d'intervenir, au sein des Etats, afin de défendre des principes jugés menacés d'autre part (8). La réflexion est bien sûr alimentée par le rôle grandissant des acteurs non étatiques (bien antérieur à la fin de la guerre froide) et l'affaiblissement de la souveraineté étatique qu'il signifie. Mais ces débats restent timides et il est globalement admis que les opérations humanitaires, de même que les opérations dites d'humanité, ne peuvent s'affranchir du principe de souveraineté (9).

L'intervention post-guerre froide rendue plus acceptable dans un environnement plus favorable

Dans cet environnement, à la période qui s'ouvre avec la fin de la guerre froide correspond une évolution sensible dans la façon dont les Etats (et autres acteurs du jeu international) appréhendent l'idée d'intervention.

En premier lieu, les bouleversements du système international ont un effet direct sur l'environnement politique et juridique des interventions. Qu'il s'agisse de la disparition des blocs, du rôle de l'Etat en tant qu'acteur central du système, de la généralisation des conflits intraétatiques, de la revitalisation du Conseil de sécurité de l'ONU et de sa fonction légitimante des opérations militaires, coercitives ou non, ou encore du rôle grandissant des opinions publiques dans les Etats occidentaux, se développe un certain nombre de conditions favorables aux interventions. Parallèlement, la disparition de la menace constituée par l'Union soviétique place les Etats occidentaux dans une situation nouvelle : l'absence de menace directe les conduit à reconsidérer leur politique de défense, et à considérer plus facilement l'idée d'« exportation » de la sécurité (10). Il en résulte une volonté collectivement exprimée de gérer les conflits de l'après-guerre froide par le biais d'opérations extérieures, que ce soit au nom du droit, du maintien de la stabilité, ou de la défense de principes moraux.

L'intervention devient ainsi plus acceptable; elle n'est plus forcément coercitive, n'est plus automatiquement assimilée à une violation de la souveraineté étatique et n'est donc plus considérée comme, par nature, « légalement et moralement incorrecte ». Autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU, elle est au contraire acceptée en tant que moyen de gestion et de résolution des conflits, depuis l'opération *Tempête du désert* en 1991 jusqu'à l'opération multifonctionnelle mise en place au Kosovo à partir de juin 1999, en passant par les grandes opérations onusiennes du Cambodge, de la

(8) Voir Richard FALK, « The Legitimacy of Legislative Intervention by the United Nations », in Roland STANGER (dir.), *Essays on Intervention*, Columbus, Ohio State University Press, 1964.

(9) Voir à ce sujet Rosalyn HIGGINS, « Intervention and International Law » et Michael AKEHURST, « Humanitarian Intervention », in Hedley BULL (dir.), *op. cit.*

(10) Voir à ce sujet Lutz UNTERSEHER, *Interventionism Reconsidered : Reconciling Military Action with Political Stability*, The Commonwealth Institute, septembre 1999.

Somalie ou de l'ex-Yougoslavie. Dans sa version coercitive (contre l'Irak par exemple), le terme d'*intervention* a même remplacé celui de *guerre*, que les Etats refusent d'utiliser, et de faire, dans son acception clausewitzienne (11). Dans cet environnement, l'opération de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie en 1999, menée en violation des dispositions du droit international public, marque toute l'ambiguïté du concept d'intervention, puisqu'elle est simultanément présentée comme « légalement incorrecte » et « moralement acceptable ». Au cœur du questionnement figure le couple légalité/légitimité des interventions, qui engage des interprétations différentes selon que l'on est intervenant, cible de l'intervention, juriste, décideur politique, représentant de l'ONU ou de l'OTAN (12) ...

Ainsi le cadre définitionnel de l'intervention est-il tout aussi imprécis que celui qui prévalait pendant la guerre froide et il apparaît difficile d'en cerner toutes les formes, tous les aspects. En outre, elle reste dans de nombreux cas l'expression d'une politique de domination d'un ou plusieurs Etats sur un autre (ou sur une entité politique indépendante); mais elle acquiert pourtant une certaine forme de légitimité, aussi bien dans les pays du Nord que dans les pays du Sud.

LES « NOUVELLES » INTERVENTIONS,
STIGMATES DE L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME INTERNATIONAL

Cadre définitionnel : activités, acteurs et cibles

Dans le cadre de notre réflexion, l'intervention s'entend comme une opération de nature généralement militaire, coercitive ou non, mise en œuvre par un Etat, une coalition d'Etats ou une organisation internationale afin d'influer sur le cours d'un conflit – imminent, toujours en cours ou en voie de règlement – lequel prend place dans un ou plusieurs Etat(s) tiers.

De cette définition on exclut les actions n'impliquant pas un déploiement significatif d'hommes (qui sont dans la plupart des cas des militaires), qu'il s'agisse d'opérations strictement civiles (missions de bons office ou d'observation limitées (13) ou d'actions telles que les sanctions économiques (14) et

(11) Voir Richard CONNAUGHTON, *Military Intervention in the 90s. A New Logic of War*, Londres, Routledge, 1992.

(12) Ces différences d'interprétation de la légitimité des interventions ne sont bien sûr pas nouvelles. Voir à ce sujet James ROSENAU, *op. cit.*, pp. 151-152.

(13) Notons cependant que les actions telles que la mission de vérification de l'OSCE au Kosovo (KVM), mise en place à l'automne 1998 pour superviser l'accord passé entre le président Milosevic et l'envoyé américain Richard Holbrooke, fait partie de la gamme des interventions.

(14) Dans *Appels d'empire*, Ghassan Salamé distingue quatre formes d'interventions : l'intervention pacifique et non armée (mediation), non armée et coercitive (sanctions), faiblement armée et à buts pacifiques (opérations de maintien de la paix), et armée et coercitive (Somalie). Ghassan SALAMÉ, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996, p. 109.

a fortiori les simples actions diplomatiques. L'intervention implique une certaine forme de projection physique (15).

Par ailleurs, de façon significative, les interventions des années quatre-vingt-dix sont collectives plutôt qu'unilatérales. Cette évolution est tout à fait fondamentale dans la mesure où le caractère collectif des interventions façonne de façon décisive leur nature, de même qu'il les rend plus acceptables, sur les plans politique et juridique (16). La nature de l'intervention s'en trouve changée parce que le nombre des intervenants est multiplié et que leur capacité à agir est directement liée à la position des autres, et au cadre juridique existant – ce qui n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes. La légitimité de l'opération naît par ailleurs en partie du caractère multilatéral de celle-ci. Même si la généralisation est difficile, l'action collective atténue le risque de défense des intérêts propres. Et dans la mesure où elle est le plus souvent autorisée par une organisation internationale (ONU), l'action collective est de fait davantage soumise à une certaine forme de contrôle, lequel est une garantie contre l'abus. Il en résulte que l'intervention multilatérale des années quatre-vingt-dix est par bien des aspects différente de l'intervention unilatérale de la période de guerre froide. La logique de la décennie quatre-vingt-dix est davantage celle de la sécurité collective, rendant d'autant plus difficile le recours à l'intervention unilatérale.

Bien sûr, les opérations de paix de l'ONU sont les meilleurs exemples d'interventions au cours de la décennie quatre-vingt-dix, mais les opérations menées par l'OTAN en Bosnie (opération *Deliberate Force* en septembre 1995; IFOR et SFOR à partir de décembre 1995) et au Kosovo (opération « Force alliée » et KFOR), de même que les opérations de guerre contre l'Irak en 1990-91, constituent également des interventions au sens où nous l'entendons ici. Toutes impliquent un déploiement de moyens humains, financiers et politiques conséquents, et toutes sont destinées à modifier directement l'environnement dans lequel elles prennent place.

Pour reprendre le découpage fait par certains auteurs, on peut distinguer les activités, les acteurs et les cibles de l'intervention (17).

Les activités sont, nous l'avons souligné, diversifiées, et répondent à des schémas très différents d'une intervention à l'autre. Pour ne parler que des interventions militaires, celles-ci recouvrent les activités classiques des opé-

(15) Nous excluons donc les définitions qui incluent les volets strictement politiques ou économiques des interventions, telle que celle de Peter Schraeder, selon qui l'intervention peut se définir comme « *l'usage calculé d'instruments politiques, économiques et militaires par un pays pour influencer la politique interne et/ou étrangère d'un autre* ». Voir Peter SCHRAEDER, *Intervention into the 1990s : US Foreign Policy in the Third World*, Boulder, Lynne Rienner, 1992, p. 3.

(16) Voir Evan LUARD, « Collective Intervention », p. 158, in Hedley BULL (dir.), *op. cit.*

(17) Voir Raymond J. VINCENT, *Nonintervention and International Order*, *op. cit.*, pp. 4-13 et Stanley HOFFMANN, « The Problem of Intervention », in Hedley BULL (dir.), *op. cit.*, pp. 9-11. Raymond Vincent ajoute à ces trois séries de caractéristiques l'objectif (*purpose*) de l'intervention, lequel est un critère important pour déterminer la légalité de l'intervention.

rations dites de « maintien de la paix » (déploiement préventif, contrôle des embargos, assistance humanitaire, interposition et observation d'un cessez-le-feu, action de police, surveillance aérienne ou terrestre d'un territoire, aide à la mise en œuvre d'un accord de paix, etc.), mais également les activités se rapprochant des opérations de guerre (frappes aériennes, prise de contrôle d'un territoire par la force, imposition de la paix, etc.). La typologie est donc difficile à établir; sur le plan théorique, l'intervention des années quatre-vingt-dix se situe à cheval entre les *Peace Studies* et les *War Studies*. Elle relève alternativement, voire simultanément, de la guerre et de la paix, d'où la grande difficulté d'appréhension.

S'agissant des acteurs des interventions (18), ceux qui ont joué un rôle important dans les années quatre-vingt-dix sont incontestablement les Etats occidentaux (voir *infra*) et, dans une moindre mesure, des Etats qui ont une conception de leur politique étrangère les amenant à participer aux opérations de paix de l'ONU (Inde, Pakistan, Canada, pays scandinaves, etc.). Parallèlement, les organisations internationales telles que l'ONU, l'OTAN, l'OSCE ont également développé et mis en œuvre des politiques d'intervention, mais elles ont fait appel aux Etats susmentionnés pour le déploiement de toute opération. A l'avenir, l'Union européenne, qui développe, depuis le sommet franco-britannique de Saint-Malo (décembre 1998), et surtout depuis les sommets européens de Cologne (juin 1999) et d'Helsinki (décembre 1999), une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), devrait également devenir un acteur important de la gestion des crises, et donc des interventions.

Les cibles des interventions sont quant à elles les Etats, les unités politiques indépendantes, et souvent les deux à la fois, qui subissent l'intervention. Compte tenu du caractère intraétatique de la très grande majorité des conflits, les intervenants se trouvent confrontés à des acteurs non étatiques qui sont parties au conflit et qui deviennent à ce titre des cibles de l'intervention. Cette dernière peut être menée à la demande de la cible (il s'agit alors généralement d'un Etat qui fait appel à d'autres Etats ou à une organisation internationale) ou contre sa volonté. Mais si, d'une façon générale, l'accord de la cible n'est pas absolument nécessaire pour permettre l'intervention, il est dans tous les cas recherché afin de limiter les risques d'opposition sur le terrain. D'ailleurs, en dépit de l'augmentation sensible du recours au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies depuis le début des années quatre-vingt-dix, très peu d'opérations ont dans les faits été menées sans le consentement des parties en présence. S'agissant en particulier des opérations dites de maintien de la paix – dont on exclut les interventions menées contre l'Irak en 1990 et contre la République fédérale de Yougoslavie en

(18) Par acteurs des interventions, on entend ici les intervenants; mais ceci ne signifie pas que les entités politiques qui subissent les interventions ne sont pas des acteurs. Voir à ce sujet Raymond J. VINCENT, *op. cit.*, p. 5.

1999 –, le recours à la force est même à éviter, sans être par principe à exclure.

Intervention et souveraineté

La problématique de l'intervention est directement liée à celle du principe de souveraineté, c'est-à-dire de la responsabilité exclusive dont jouit tout Etat sur la gestion de ses affaires intérieures. La souveraineté est un principe fondamental du système international, consacré par la Charte des Nations Unies (19). Son Article 2 § 1 pose que « *l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres* ». La Charte exige également des Membres des Nations Unies qu'ils « *s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* » (article 2 § 4). Il est enfin stipulé qu'« *aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat* » (Article 2 § 7).

Certes, l'intervention ne concerne pas exclusivement les conflits intraétatiques et ne constitue donc pas par nature une interférence dans les affaires intérieures d'un Etat. Dans la décennie quatre-vingt-dix cependant, la très grande majorité des interventions a pris place à l'intérieur d'un Etat, et s'est alors posée la question du respect de sa souveraineté. Sont apparus en parallèle les débats sur le concept d'ingérence humanitaire, c'est-à-dire la capacité des Etats et des organisations internationales à intervenir dans un Etat tiers pour des motifs humanitaires sans que celui-ci puisse exciper du principe de souveraineté.

Toutes ces questions posent celle du fondement juridique des interventions récentes, qu'elles soient des opérations dites de « maintien de la paix » relevant directement de l'ONU (ou d'autres organisations) ou des opérations de force mises en œuvre par d'autres structures. Certaines de ces opérations sont créées avec le plein consentement de l'Etat-hôte, celui-ci renonçant de lui-même à exercer tous les pouvoirs que lui confère sa souveraineté. Dans d'autres cas, l'intervention passe outre la souveraineté de l'Etat-cible par le recours aux dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, lequel permet précisément, lorsque est constatée une menace à la paix et à la sécurité internationales, de contourner la souveraineté de l'Etat. Au-delà, l'intervention a pu se réclamer du « droit d'ingérence », mais rares sont les Etats qui se placent explicitement dans la logique de l'ingérence à des fins humanitaires.

(19) Voir aussi la « Déclaration sur les relations amicales entre Etats », résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Quel que soit pourtant le fondement juridique des interventions, celles-ci ont incontestablement joué de l'affaiblissement du principe de souveraineté, en même temps qu'elles participaient de cet affaiblissement. L'Etat est aujourd'hui un espace politique de plus en plus surveillé, de plus en plus transparent; la distinction entre ce qui relève de l'interne et ce qui relève de l'externe est de plus en plus ténue, si bien que la sphère des affaires intérieures est de plus en plus réduite. Il en résulte que la violation de la souveraineté est moins aisément constatée, et l'intervention plus facilement acceptée, voire demandée.

De même, le développement d'une société internationale créatrice de normes confère à l'organisation internationale, à l'organisation non gouvernementale, voire à l'individu, un rôle croissant dans la conduite générale de la « politique internationale », phénomènes qui accentuent encore la demande d'intervention, à caractère humanitaire en particulier. Au cours de la décennie, un tel mouvement s'est pourtant heurté à un certain nombre d'Etats très peu favorables à toute remise en cause du principe de souveraineté (20). Ces Etats, parmi lesquels la Russie, la Chine, l'Inde et nombre d'Etats arabo-musulmans, ont certes une position ambiguë (21), mais s'opposent d'une façon générale à toute évolution allant dans le sens d'une nouvelle doctrine des interventions.

LES ETATS OCCIDENTAUX FACE À L'INTERVENTION

L'Etat, acteur central de l'intervention

Il est intéressant de constater que si, dans leur nature, les interventions subissent directement l'évolution marquée par l'affaiblissement de l'Etat et de sa souveraineté, ce dernier n'en demeure pas moins l'acteur principal des interventions. C'est lui qui les décide, directement ou par le truchement des organisations internationales, et c'est lui qui, de façon majoritaire, engage les moyens de leur mise en œuvre.

Dans les années quatre-vingt-dix, un tel constat doit bien sûr être nuancé : d'abord parce que des organisations internationales ont acquis un certain degré d'autonomie qui leur permet d'influencer la prise de décision et donc la structure des interventions (voire leur existence même); ensuite parce que les organisations non gouvernementales sont très présentes sur les théâtres où sont déployées des opérations, et en sont des acteurs à part entière; troisièmement parce que, comme nous l'avons déjà mentionné,

(20) Voir le discours du président algérien Bouteflika devant l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 20 septembre 1999.

(21) Rappels en effet que les résolutions adoptées à la fin des années quatre-vingt par l'Assemblée générale de l'ONU sur le « droit d'assistance humanitaire » l'ont été avec le vote de nombre de pays dits du Sud, qui peuvent être demandeurs d'interventions extérieures.

nombre des acteurs des conflits sont des entités politiques indépendantes des Etats, pouvant intervenir dans un conflit donné; enfin parce que, s'agissant des interventions militaires, parallèlement aux Etats, sont de plus en plus présents des groupes armés privés dont les activités ont des effets directs sur le cours d'un conflit ou le déroulement d'une opération militaire. Ces différents acteurs, nouveaux pour les uns, plus anciens pour les autres, participent de l'évolution des interventions, mais n'enlèvent pas à l'Etat son rôle d'acteur principal des grandes opérations militaires des années quatre-vingt-dix. Pour l'Etat, la capacité même de mener des opérations extérieures, d'en prendre le commandement, ou simplement d'y participer, fait partie des atouts de la puissance.

Les conditions de l'intervention

L'intervention relève de la politique étrangère et de défense d'un Etat. Dans la mesure où l'évolution des menaces a profondément modifié ces politiques, l'intervention fut en conséquence également transformée, dans sa nature, dans ses objectifs, et donc aussi dans la perception qu'en ont les Etats. Quels sont, à partir de là, les fondements des politiques d'intervention des Etats occidentaux? Dans quelles conditions décident-ils d'intervenir ou de ne pas intervenir à l'extérieur de leur territoire? L'analyse de ces fondements et de ces conditions n'est certes pas aisée: les interventions sont souvent des réponses particulières à des situations particulières et les généralisations sont donc difficiles. Les Etats eux-mêmes ne définissent qu'imprécisément leur politique d'intervention, en partie pour pouvoir conserver la plus grande marge de manœuvre.

Le processus qui conduit un Etat à intervenir dans une zone de crise intègre un nombre important d'éléments, objectifs et subjectifs, qui interagissent les uns avec les autres, et dont la combinaison fait qu'à un moment donné, la décision d'intervenir est prise. Aucun schéma ne peut traduire de façon scientifique la complexité d'un tel processus, mais il est néanmoins possible d'identifier un certain nombre de ces éléments.

Toute intervention doit tout d'abord répondre à une menace aux intérêts nationaux de l'Etat qui l'engage. Ces intérêts sont bien sûr extrêmement larges et diffus, et se déclinent en plusieurs niveaux: intérêts vitaux, stratégiques, de puissance (22), etc. Ils sont par ailleurs évolutifs – particulière-

(22) Cette typologie reprend celle établie dans le *Livre blanc sur la Défense* (1994). Aux Etats-Unis, on peut prendre pour référence la typologie établie par William J. PERRY et Ashton B. CARTER dans leur ouvrage *Preventive Defense. A New Security Strategy for America*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1999. Sont distinguées les menaces aux intérêts vitaux des Etats-Unis (*A list*), les menaces imminentes, mais ne portant pas atteinte à la survie des Etats-Unis (*B list*: Irak, Corée du Nord) et les menaces à la sécurité des Etats-Unis mais pas à ses intérêts (*C list*: Kosovo, Bosnie-Herzégovine, Somalie, Rwanda).

ment depuis la disparition de la menace soviétique (23) – et subjectifs (24). Ce qui relève aujourd'hui de l'intérêt national d'un Etat peut ne plus compter demain; la culture des décideurs est également déterminante. Par ailleurs, l'intérêt national ne s'oppose pas forcément à la prise en compte des dimensions humaines d'un conflit et de la nécessité d'alléger les souffrances de populations. Ainsi peut-on considérer qu'intervenir au nom des droits de l'homme participe, pour certains Etats, de la défense de l'intérêt national.

Selon certains auteurs, le déploiement de contingents pour des opérations potentiellement risquées se justifie même lorsque les intérêts nationaux ne sont pas expressément en jeu, parce que « *tous les Etats ont un intérêt dans la stabilité globale* », et que s'agissant des Etats riches et puissants, « *cet intérêt se double d'une obligation* » (25). Sans aucun doute, la France n'est pas directement menacée par les conflits du Cambodge, de la Somalie ou d'Haïti, mais son refus systématique d'y intervenir n'entraînerait-il pas des effets indirects préjudiciables à sa propre sécurité? Si l'on reprend la distinction d'Arnold Wolfers entre les « butes de milieu » et les « butes de possession » (26), la participation aux interventions de la décennie quatre-vingt-dix peut se justifier par la défense de butes de milieu, dans la mesure où il s'agit d'œuvrer dans le sens d'une plus grande stabilité mondiale. Faisant référence à ces butes de milieu, Stanley Hoffmann écrit : « *Le parti de l'intervention est le parti de l'importance des butes de milieu : notre préférence pour une société internationale dans laquelle ni les injustices ni le désordre associé aux remous internes et aux violations des droits élémentaires ne sont acceptés, signifie clairement que certaines interventions, même là où notre sécurité physique et économique n'est pas directement et visiblement menacée, relèvent de notre 'intérêt national'* » (27).

Pour la France cependant, la participation aux opérations extérieures s'inscrit également dans le cadre de la défense des butes de possession, comme le montre sa volonté de servir son rang et de justifier son statut de

(23) Voir à ce sujet Joseph NYE, « Redefining the National Interest », *Foreign Affairs*, 78 (4), juillet-août 1999.

(24) Voir à ce sujet James ROSENAU, *op. cit.*, pp. 156-159 (« Strategic Analysis and the Problem of the National Interest »). James Rosenau conteste le raisonnement selon lequel toute intervention doit servir l'intérêt national en arguant de l'impossibilité de définir les concepts d'intérêt et de *sécurité*. Selon lui, « *toutes les situations – ou aucune – peuvent être vues comme des menaces à la sécurité, en fonction de la façon dont le monde est perçu et de la signification du terme sécurité.* » (traduction de l'auteur).

(25) Michael WALZER, « The Politics of Rescue », *Social Research*, 62 (1), printemps 1995, p. 59.

(26) Dans *Discord and Collaboration*, Arnold Wolfers établit que tous les Etats poursuivent ce qu'il appelle des « butes de possession » et des « butes de milieu ». Par « butes de possession », Wolfers entend les butes relatifs aux « possessions nationales », c'est-à-dire l'acquisition ou la préservation de « biens » auxquels un Etat attache de l'importance (rang, territoires, économie, etc.), le plus souvent au détriment des autres Etats. Wolfers inclut par exemple dans ces butes de possession le statut de membre permanent du Conseil de sécurité. Par « butes de milieu », Wolfers entend les butes relatifs à « *l'architecture de l'environnement dans lequel la nation opère* ». Ces butes de milieu ne sont pas la propriété d'un seul Etat; ils sont par exemple la promotion du droit international ou l'établissement d'organisations internationales. In *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, The Johns Hopkins Press, 1962, pp. 73-74.

(27) Stanley HOFFMANN, « The Politics and Ethics of Military Intervention », *Survival*, 37 (4), hiver 1995-96, p. 36.

membre permanent du Conseil de sécurité. Mais comme le souligne Arnold Wolfers, « *les buts de milieu ne sont souvent que des moyens ou des étapes intermédiaires au service de buts de possession* » (28).

La définition de l'intérêt national est, on le voit, complexe, et sujette à débat. Mais admettre son caractère subjectif ne doit pas nous conduire à rejeter son importance, à l'heure où l'ONU est décriée pour son attentisme, notamment en Afrique, et où se tiennent des débats sur la place qu'occupent des principes moraux dans l'action internationale des Etats. Et ce d'autant que l'examen des opérations extérieures des années quatre-vingt-dix montre qu'une claire identification par l'intervenant de son intérêt à agir conditionne pour beaucoup le succès de l'intervention.

Ce postulat étant établi, la motivation d'un Etat à mener une intervention se construit par la prise en compte simultanée de facteurs propres au conflit considéré et de facteurs indépendants dudit conflit. Dans le cas du Kosovo par exemple, la décision française de participer à l'opération « Force alliée » résulte à la fois de la volonté de gérer une situation déstabilisante pour la région des Balkans (facteurs propres au conflit) et de jouer un rôle de puissance européenne et d'acteur de la sécurité globale (facteurs indépendants du conflit). La nature du conflit et sa situation géostratégique déterminent bien sûr l'importance des facteurs internes et celle des facteurs externes.

Parallèlement, si, comme nous l'avons dit, la perception de la menace aux intérêts nationaux d'un pays est assez relative, sa subjectivité se trouve accrue par l'évolution des systèmes de communication et par la médiatisation des conflits qui en résulte. Ces changements donnent un poids important à l'opinion publique des démocraties occidentales, qui vient façonner l'intérêt national et influence la prise de décision en faveur – ou non – de l'intervention (ou du retrait).

De l'analyse de la menace, directe ou indirecte, médiate ou immédiate, précise ou diffuse, peut naître la *nécessité* d'agir afin de réduire le danger représenté par celle-ci. Cette nécessité est bien sûr dépendante du niveau de la menace (aux intérêts vitaux, stratégiques ou de puissance) et se définit également, en creux, par l'analyse des coûts de l'inaction. Une fois cette menace identifiée, la question de l'intervention doit prendre en compte les facteurs relatifs à sa *faisabilité* , c'est-à-dire à la possibilité politique, juridique et militaire de mettre en œuvre l'opération (29).

(28) Arnold WOLFERS, *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, op. cit., p. 4.

(29) Voir à ce sujet Richard HAAS, *Intervention : The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*, The Carnegie Endowment for International Peace, 1999; Michael O'HANLON, *Saving Lives with Force. Military Criteria for Humanitarian Intervention*, Brookings Institution Press, Washington, 1997; Chantal DE JONGE OUDRAAT, *Intervention in Internal Conflicts : Legal and Political Conundrums*, Carnegie Endowment for International Peace, Working Paper, n° 15, août 2000; Chester A. CROCKER, « Lessons on Intervention », in *Managing Conflict in the Post-Cold War World : The Role of Intervention*, Report of the Aspen Institute Conference, 1995, pp. 81-82.

De façon schématique, ces facteurs peuvent être présentés comme suit :

- position des alliés (et en particulier des Etats-Unis) et probabilité de leur action (possibilité d'agir en coalition);
- présence d'un pays leader (concept de nation-cadre) pour la dimension militaire de l'opération (30);
- position des grandes puissances non alliées et leur aptitude à gêner ou à empêcher l'intervention;
- consentement des parties à l'intervention (existence d'un cessez-le-feu, voire d'un accord de paix);
- soutien de l'opinion publique ou capacité à l'obtenir;
- existence d'un cadre juridique légitimant l'intervention (résolution du Conseil de sécurité de l'ONU);
- existence d'un cadre d'action (ONU, organisation régionale, opération *ad hoc*);
- faisabilité militaire de l'action (capacités opérationnelles à disposition, forces prépositionnées, évaluation du niveau de résistance des acteurs locaux);
- évaluation des risques encourus et supportables (cohésion du gouvernement, pertes humaines, enlèvement, etc.).

Lorsqu'elle est jugée nécessaire à la défense des intérêts nationaux d'un Etat, l'intervention devient possible (« faisable ») si un nombre suffisant des facteurs susmentionnés sont évalués favorablement. Dans la même logique, de la combinaison de l'ensemble de ces facteurs et de l'appréciation de la menace dépend le niveau de réponse des intervenants (simple opération de maintien de la paix; opération multilatérale intégrant un volet « imposition de la paix »; opération de force, etc.). Selon que la menace est faible, moyenne ou forte, et en fonction du nombre de facteurs favorables, l'intervention sera inexistante, limitée, importante, coercitive ou non, respectueuse du droit ou non. Dans le cas de la Tchétchénie par exemple, la menace aux intérêts nationaux des Etats occidentaux était jugée faible tandis que peu des facteurs susmentionnés étaient évalués favorablement : aucune intervention n'a eu lieu. A l'opposé, dans le cas de l'invasion du Koweït par l'Irak, la menace était forte et nombre de facteurs étaient favorables : une intervention d'envergure s'imposa. Pour nombre d'opérations de maintien de la paix de l'ONU du début de la décennie (au Cambodge, en Somalie, et même en Bosnie-Herzégovine), la menace était jugée faible ou moyenne mais nombre de facteurs étaient favorables : des interventions intermédiaires ont donc été mises en place.

Soulignons que si cette analyse permet de mieux cerner l'environnement qui conduit à la décision d'intervention, elle ne détermine pas pour autant ce qui serait effectivement requis pour traiter le conflit ou la crise considé-

(30) Chantal DE JONGE OUDRAAT, *op. cit.*, pp. 13-14.

ré(e). Elle ne préfigure donc en rien la réussite de l'intervention, ni même la cohérence de la démarche. Cette dernière dépend de la définition d'une politique globale d'intervention, qui évalue, entre autres, l'adéquation entre les besoins de la situation et la réponse apportée; sont alors à prendre en compte des éléments relatifs aux conditions opérationnelles et stratégiques du succès (31), lesquelles intègrent, entre autres, une juste appréciation des liens entre action militaire et projet politique. La juste évaluation des conditions de l'intervention conjuguée à l'existence d'une politique cohérente détermine largement la réussite de l'intervention (32).

Intervention et non-intervention

Nous avons tenté précédemment d'identifier un certain nombre d'éléments à prendre en compte dans l'étude du cheminement qui conduit un Etat à la décision d'intervenir dans une zone de crise, tout en soulignant le caractère subjectif d'une telle analyse. Cette subjectivité est par ailleurs alimentée par la nature même de nombre des opérations menées, lesquelles tendent à masquer les véritables desseins des Etats participants.

S'agissant en particulier des opérations de maintien de la paix de l'ONU, l'ambiguïté sur ce qu'elles recouvrent se traduit dans l'assimilation fallacieuse du terme d'opération de maintien de la paix, pris au sens large, à celui d'« intervention », alors que de telles opérations sont au contraire souvent le « *signe d'une décision de non-intervention militaire* » (33).

Dans le cas de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine, c'est-à-dire d'une opération de protection de l'acheminement de l'aide humanitaire, est-il possible de parler d'intervention de l'ONU? Au cours de cette opération, et alors que des dizaines de milliers de militaires sont déployés sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine, le gouvernement bosniaque et, en France, un certain nombre de personnalités, n'appellent-ils pas à une « intervention » de la communauté internationale afin de mettre un terme au conflit?

On comprend certes qu'était ici réclamée une intervention militaire, au sens coercitif du terme, mais pour les gouvernements des Etats participant à la FORPRONU, le déploiement de quelques milliers d'hommes constituait déjà une intervention militaire, coûteuse de surcroît (financièrement et en hommes), et s'avéra, jusqu'à l'été 1995 et les frappes aériennes de l'OTAN, leur seule conception de l'intervention.

On retrouve ici la diversité des acceptions du terme d'intervention, stigmatisée par l'opposition entre l'opération « classique » de maintien de la paix et l'opération militaire coercitive, aux effets plus immédiats sur la situation. Contrairement à cette dernière, illustrée par l'opération contre l'Irak en

(31) Chester A. CROCKER, *op. cit.*, pp. 84-88.

(32) Michael O'HANLON, *op. cit.*, « Mandates, Exit Strategies, and Mission Duration ».

(33) Ghassan SALAMÉ, *op. cit.*, p. 157.

1991 ou contre la République fédérale de Yougoslavie en 1999, l'opération de maintien de la paix n'est pas, dans la plupart des cas, destinée à s'opposer à l'une des parties ou à stopper le conflit considéré, mais seulement à aider à la création de conditions favorables à son règlement. Certes, ces opérations ont beaucoup évolué dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix et les opérations multifonctionnelles déployées en Bosnie-Herzégovine après 1995 ou au Kosovo après l'opération « Force alliée » attestent d'une volonté affirmée de s'attaquer aux racines du conflit. Mais au début de la décennie en Europe, ou aujourd'hui sur le continent africain, le déploiement de forces de l'ONU marque précisément la volonté de l'ONU et des Etats d'être présents, sans pour autant « intervenir » de façon décisive.

Dans la mesure où l'opération de maintien de la paix, aux objectifs minimalistes, fixe le cadre dans lequel les Etats souhaitent agir, elle définit simultanément ce qu'ils ne souhaitent pas entreprendre (recours à la force par exemple). C'est en ce sens que l'opération de maintien de la paix révèle une volonté de non-intervention.

L'opération humanitaire est une bonne illustration de cette ambiguïté. Parce qu'elle ne fait que porter assistance aux victimes d'un conflit auquel elle n'apporte pas de réponse, l'opération humanitaire ne répond que partiellement à la définition de l'intervention, et constitue le plus souvent le geste auquel les Etats consentent pour répondre à une demande d'intervention.

Par ailleurs, le recours à l'Organisation des Nations Unies peut témoigner de l'absence de volonté politique des Etats à gérer eux-mêmes une crise. Autorité peut être confiée à l'ONU pour traiter de problèmes délicats lorsque les gouvernements expriment le besoin de résoudre de tels problèmes mais n'ont pas la capacité – ou la volonté – de le faire eux-mêmes, ou bien craignent de se trouver piégés dans une situation ingérable (34). Pour les grandes puissances en particulier, le recours à l'ONU est un moyen de « *partager le fardeau du maintien de la stabilité internationale* » (35), responsabilité qu'elles ne veulent pas assumer seules (36).

Est ici posée la question de la volonté des Etats occidentaux à intervenir. Cette volonté s'est clairement exprimée dans l'euphorie du renouveau onusien, mais à la suite des échecs des grandes opérations onusiennes du début de la décennie, la tendance est aujourd'hui au repli, à la mise à l'écart de l'ONU et à la non-intervention, à l'exception peut-être du continent euro-

(34) Voir à ce sujet Lawrence S. FINKELSTEIN, « The Politics of Value Allocation in the UN System », in FINKELSTEIN (dir.), *Politics in the United Nations System*, Durham, Duke University Press, 1988, p. 12.

(35) Voir Barry BLECHMAN, « The Intervention Dilemma », *The Washington Quarterly*, 18(3), été 1995, p. 67. Accessoirement, le recours à l'ONU permet également la légitimation d'interventions militaires auprès d'autres Etats ou de son opinion publique, comme ce fut le cas pour l'intervention au Koweït.

(36) Voir à ce sujet Marie-Claude SMOUTS, *Les Organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 1995, p. 32.

péen (37). Ailleurs, et particulièrement en Afrique, l'évaluation du rapport gain/coût de l'intervention éventuellement projetée est le plus souvent trop défavorable pour qu'elle soit menée. En témoigne les situations en Angola, en République démocratique du Congo ou en Sierra Leone, où aucune intervention décisive n'est véritablement projetée, en dépit des appels de la part de l'ONU. On constate alors souvent un décalage entre, d'un côté, la pression des opinions publiques pour plus d'interventions (là où des violations massives des droits de l'homme sont constatées et médiatisées) et, de l'autre, les réticences des Etats à s'engager dans des opérations à risques et coûteuses, financièrement, politiquement et humainement. De fait, en dépit des discours sur la place croissante de principes moraux dans la définition des politiques d'intervention, les Etats conditionnent clairement celles-ci à l'existence de menaces à leurs intérêts propres.

CONCLUSION : DE L'EFFICACITÉ DES INTERVENTIONS

L'ensemble des interventions menées au cours de la décennie quatre-vingt-dix ont eu des résultats mitigés. La définition du succès ou de l'échec n'est certes pas aisée mais il est incontestable que le concept d'intervention traverse une crise existentielle dont chaque grande crise internationale semble constituer un épisode. Les grandes opérations onusiennes du début de la décennie ont bien sûr une part de responsabilité importante dans le questionnement autour de l'intervention, mais celui-ci dépasse en réalité très largement la problématique de la capacité de l'ONU à maintenir la paix et la sécurité internationales. L'intervention de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie au printemps 1999, l'abstention occidentale en Tchétchénie ou la timidité criminelle de l'ensemble de la « communauté internationale » face aux conflits en République démocratique du Congo ou en Sierra Leone témoignent de cette crise.

Au centre de la réflexion figurent deux grandes questions : celle de la volonté des Etats occidentaux à intervenir pour gérer les conflits de la planète, et celle de l'adéquation entre la crise à traiter et la réponse constituée par l'intervention militaire. En d'autres termes, s'il est admis qu'un engagement soutenu des Etats est un pré-requis à la cohérence d'une opération (à défaut de son succès), se trouve de plus en plus posée la question des effets des interventions, c'est-à-dire de leur impact non seulement sur le cycle du conflit, mais également sur les structures politiques, sociales et économiques du pays-cible. Sans souscrire aux thèses réalistes préconisant que les conflits « *suivent leur cours naturel* » (38) sans être interrompus par des interventions

(37) Voir à ce sujet Thierry TARDY, *L'ONU en Europe : vers un rôle opérationnel subsidiaire*, Recherches et documents, n° 17, Fondation pour la Recherche stratégique, octobre 2000.

(38) Voir Edward LUTTWAK, « Give War a Chance », *Foreign Affairs*, 78 (4), juillet-août 1999.

extérieures, la question de l'opportunité de l'intervention reste néanmoins posée (39). Qu'elle prenne place pendant un conflit ou dans sa phase post-confliktuelle, l'intervention doit également répondre de son utilité réelle, c'est-à-dire de sa capacité à effectivement contribuer à résoudre le conflit. Au cours du conflit, la réponse militaire constituée par l'intervention extérieure est-elle toujours de nature à créer les conditions d'un règlement ? En phase post-conflit, les politiques de *peacebuilding* consolident-elles effectivement la paix (40) ?

Toutes ces questions sont autant de remises en cause de la capacité des intervenants extérieurs à comprendre les situations qu'ils sont censés gérer, à placer les populations au centre de la problématique, et à mettre en place une intervention qui constitue une réponse au conflit davantage qu'une réponse aux pressions subies par l'intervenant.

(39) Pour un point de vue intéressant datant du milieu du XIX^e siècle sur les vertus et les limites de l'intervention, voir John Stuart MILL, « Quelques mots sur la non-intervention » (texte datant de 1859), *Commentaire*, n^o 74, 1996.

(40) Voir à ce sujet Karin VON HIPPEL, *Democracy by Force. US Military Intervention in the Post-Cold War World*, Cambridge University Press, 2000 ; Charles-Philippe DAVID, « Visions constructivistes et réalistes de la consolidation de la paix en Bosnie ou Quand Alice au pays des merveilles rencontre le monstre de Frankenstein », *Revue française de science politique*, 49 (4-5), août-octobre 1999 ; Krishna KUMAR (dir.), *Rebuilding Societies after Civil War : Critical Roles for International Assistance*, Boulder, Lynne Rienner, 1997 et Roland PARIS, « Peacebuilding and the Limits of International Liberalism », *International Security*, 22 (2), automne 1997.