

LES PUISSANCES OCCIDENTALES ET LES OPÉRATIONS DE PAIX

PAR

JOSIANE TERCINET (*)

A l'époque des blocs, les «Occidentaux» sont faciles à repérer : ce sont les pays développés se réclamant du libéralisme économique; à l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après AG NU), ils constituent le groupe des pays occidentaux parce qu'ils sont, pour la majorité d'entre eux, situés à l'Ouest de l'URSS. On les distingue donc surtout par opposition aux pays de l'Est, les deux catégories étant supposées correspondre à des pays riches, aux systèmes politico-économiques différents. Avec la disparition du bloc soviétique, le clivage idéologico-politique s'est évanoui : reste-t-il un Occident? *A priori* oui, puisque les Etats qui le composaient subsistent avec leur système; simplement, la super-puissance occidentale est devenue «hyper», faute de concurrent – en tout cas dans un premier temps – en face.

Les choses se compliquent toutefois quelque peu car, à l'AG NU, le «groupe des Etats occidentaux et autres» comprend les Etats d'Europe occidentale et les non-Européens «classiques» (Canada, Etats-Unis, Japon, Australie et Nouvelle-Zélande), mais aussi les trois Baltes et la Turquie – pour les votes, cette dernière figure aussi dans le groupe Asie. Dans ce groupe, on rencontre donc des pays «petits» et des «grands» par la taille géographique et économique : la plupart sont développés et leurs habitants sont titulaires d'un «*revenu annuel élevé*», selon la terminologie de la Banque mondiale; quatre sont rangés dans les «*pays à revenu moyen supérieur*» (les Baltes et la Turquie). Partant, le groupe correspondant sans doute le mieux à l'idée que l'on se fait des «Occidentaux» (1) est celui des 25 pays à revenus élevés membres de l'OCDE (RNB/habitant/an supérieur à 11 116 dollars), repérés par la Banque mondiale (2) – sachant qu'il comporte aussi la République de Corée, qu'on ne rangerait pas spontanément dans les «Occidentaux». Cela devrait conduire à observer l'attitude en matière de contribution aux opérations de paix de 24 Etats : c'est beaucoup, mais en même temps, cela revient à laisser de côté la Russie – membre permanent du Conseil de sécurité, certes issue de l'ex-Est, mais classée comme la Tur-

(*) Professeur de Droit à l'Université Grenoble II.

(1) Entendus au sens d'héritiers des pays historiquement développés et adeptes du libéralisme économique.

(2) Cf. le site Internet www.banquemondiale.org.

quie dans les pays à revenu moyen supérieur – ou encore la Chine – membre permanent aussi –, l'Inde et le Brésil, les nouveaux géants, quoique encore pays à revenu moyen inférieur. Faudrait-il alors plutôt regarder du côté de toutes les «puissances» avérées ou potentielles ? Les quatre sus-nommées disposent d'une capacité d'influence non négligeable, notamment en matière militaire : la Chine est – on vient de le percevoir encore davantage récemment – une puissance nucléaire fort sophistiquée et devient incontournable dans le continent africain...

Cependant, au vu de leur relative homogénéité en terme de développement, il peut paraître utile de se pencher sur les Occidentaux, ne serait-ce que pour analyser leur éventuel souci de jouer un rôle en matière de maintien de la paix, de montrer leur intérêt et leur capacité à être encore des puissances dans un monde où le camp occidental est, non pas sur le déclin, mais en train de perdre l'exclusivité du *leadership*. Quand les autres deviennent plus égaux, il faut garder des avantages comparatifs : peut-on et veut-on les préserver en matière d'opérations de paix, un domaine d'influence non négligeable ?

Surgit alors une autre question : que sont les opérations de paix ? Soulevée il y a vingt ans, cette interrogation appelait une réponse déjà complexe. Elle supposait déjà de faire la distinction entre, d'une part, l'opération collective ou individuelle, caractéristique de l'intervention militaire et, d'autre part, l'opération de paix véritable.

Les opérations de paix ne se traduisaient en principe pas par le recours à la coercition (avec l'exception de l'affaire de Corée ou le cas spécial de l'ONUC au Congo), mais relevaient plutôt du modèle «maintien de la paix-interposition»; elles connaissaient diverses déclinaisons (opérations multinationales conduites par plusieurs États, opérations dirigées par une organisation régionale, opérations des Nations Unies se subdivisant en groupes d'observateurs et opérations de maintien de la paix) (3). Depuis le renouveau des opérations lié à la transformation puis à la fin du système bipolaire, le paysage s'est considérablement enrichi (4).

Si on ne prend en considération que les opérations conformes à la légalité internationale, autrement dit, créées sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité ou non assimilables à une intervention étatique (5) – les autres relevant de l'unilatéralisme ou du plurilatéralisme «hors Charte», si elles supposent le recours à la coercition militaire –, diverses catégories apparaissent

(3) Josiane TERCINET, «Les soldats au service de la paix : le cas des forces de maintien de la paix», *Arès*, n° 2, 1988, pp. 13-91.

(4) Cf. le site Internet www.operationspaix.net.

(5) Elles ne sont pas grossièrement «hors droit», en l'absence d'autorisation du Conseil de sécurité, quand elles reposent sans ambiguïté sur une demande de l'État de stationnement, même si leur impartialité peut faire problème quand elles interviennent dans un contexte de crise ou de conflit d'origine interne et révèlent un défaut d'effectivité du gouvernement (Groupe de surveillance de la trêve en 1997-98, puis Groupe de surveillance de la paix en 1998-2003 à Bougainville ou encore Opération Astute au Timor-Leste en 2006-2007 ou Mission de contrôle du cessez-le-feu au Sri Lanka à partir de mars 2002).

sur la base de critères eux-mêmes pluriels. Si on regarde du côté du commandement, certaines sont des opérations multinationales placées sous la conduite d'un Etat (l'opération de Corée en est une lointaine préfiguration) – dont on dénombre une douzaine depuis Tempête du désert en 1991 –, d'autres sont sous commandement d'une organisation régionale (Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest, Communauté des Etats indépendants, Union européenne, Union africaine notamment) ou internationale – les plus nombreuses sont sous commandement onusien (49 depuis 1988, en comptant la Mission des Nations Unies au Tchad et en République centrafricaine (6) et la Force hybride ONU/UA pour le Darfour, MINUAD (7)). Cette première grille d'analyse gagnerait d'ailleurs à être complétée par celle des agencements à géométrie variable des opérations : un «solo» de multinationale ou de l'ONU ou d'une organisation régionale; la succession de l'une à l'autre ou le déploiement simultané; l'appui, la coopération et la complémentarité pendant toute la durée de l'opération ou pour certaines phases seulement (8).

Une étude à partir de la nature du mandat conduira à distinguer les classiques opérations de maintien de la paix, missions consensuelles d'interposition, des missions multidimensionnelles de rétablissement puis consolidation de la paix après sortie de crise, avec des volets militaires ou civils ou civilo-militaires d'origine consensuelle ou imposées sur la base du chapitre VII, voire des missions préventives. Il est encore possible d'opérer une classification à partir des règles d'engagement : stricte légitime défense individuelle, légitime défense élargie, recours autorisé à «tous les moyens» sur la base du chapitre VII, qui se retrouve pour toutes les forces multinationales sous commandement étatique, assez souvent pour celles sous commandement d'une organisation régionale et de plus en plus souvent pour les opérations onusiennes; le mandat «robuste» est en passe de devenir plus courant que celui du «*peacekeeping*» et c'est pourquoi l'expression opération de paix supplante celle d'«opération de maintien de la paix». Dans ce paysage en transformation constante, il apparaît que les puissances occidentales diversifient leur engagement assez largement au détriment des opérations onusiennes, tout en opérant plus récemment un certain retour à l'ONU, sélectif et conditionné.

(6) Créée par la résolution 1 778, 25 sept. 2007, cette Mission réunit 300 policiers, 50 officiers militaires et du personnel civil.

(7) Cette mission constitue donc, son intitulé le révèle, un nouveau cas d'école, puisque la résolution de base (S/Res/1769/31 juillet 2007) prévoit dans son §7 une unité de contrôle et de commandement, les structures d'appui, de commandement et de contrôle étant fournies par l'ONU. Cela pourrait poser de redoutables problèmes de responsabilité internationale : le cas échéant, quelle serait l'organisation responsable, l'ONU ou l'UA? A moins qu'il ne faille envisager un système de responsabilité conjointe ou solidaire.

(8) A titre d'exemple, on peut mentionner les opérations de l'UE, Artémis ou EUFor-RDC, par rapport à la MONUC en RDC ou encore, en Côte d'Ivoire, l'opération Licorne par rapport à l'ONUCI ou bien encore la MINURCAT par rapport à l'EUFor Tchad-RCA / opération hybride ONU/UA au Darfour.

UNE DIVERSIFICATION DE L'ENGAGEMENT
DES OCCIDENTAUX DÉFAVORABLE AUX OPÉRATIONS ONUSIENNES

La gestion des menaces pour la paix a pris un visage nouveau depuis la Seconde Guerre mondiale et les luttes de décolonisation. Il n'est plus guère question de guerres interétatiques devant se terminer par une victoire, puisque le recours à la force armée est prohibé. Leur ont succédé crises et conflits, de moins en moins interétatiques et donc de plus en plus difficiles à gérer. Cette gestion passe par des opérations de paix, souvent en l'absence de cessez-le-feu véritable et de parties stables et clairement identifiables. Les conflits ne se règlent pas, mais perdurent, pour ne pas dire pourrissent. Ils connaissent des pics, suivis de périodes plus calmes, mais incertaines, de «ni guerre, ni paix». Par suite, les besoins en matière de gestion de ces situations sont variables. Il faut parfois agir de manière musclée, dans une urgence qui peut se pérenniser avec des moyens militaires importants. Ces temps forts sont suivis de longues périodes de relatif calme, où il importe surtout de disposer de forces en nombre suffisant pour dissuader une reprise d'affrontements.

Le nombre des opérations extérieures, les «*opex*» des militaires, s'est donc accru et il existe une sorte de demande permanente de personnel militaire et de police : dans le seul système onusien, au 30 septembre 2007, sont mobilisés 82 978 personnes en uniforme, dont 70 962 soldats, 2 524 observateurs militaires et 9 492 policiers ; à ces effectifs impressionnants, il faut ajouter les personnels engagés au titre des organisations régionales, des opérations multinationales mais aussi des coalitions d'Etats. Il est évident que de nombreux Etats doivent être impliqués pour faire face à une telle demande.

Cependant, les Occidentaux ne peuvent, ni ne veulent être impliqués sur tous les théâtres. Ils seront certes indispensables lorsqu'une opération requiert des moyens de standard technique élevé en matière de logistique et de matériel de combat. En outre, pour des raisons politiques, ils sont davantage autonomes dans des opérations sous commandement étatique qu'onusien, des opérations qu'ils trouvent d'ailleurs plus attractives. Partant de ces considérations, il ne faut pas s'étonner si les pays occidentaux sont conduits à diversifier leurs engagements et, ce, largement au détriment des opérations onusiennes.

La diversification des engagements des Occidentaux

Les Occidentaux sont en première ligne dans les opérations multinationales et sont également très présents dans l'environnement des opérations onusiennes.

Les Occidentaux sont constamment présents et dominants dans les opérations multinationales placées sous la conduite d'un Etat ou d'une organisation comme l'UE ou l'OTAN – de Tempête du désert en Iraq en 1991 à

la SFOR (9), la KFOR (10) et la FIAS (11) (trois opérations sous commandement OTAN, du moins dans la période récente) ou encore la MPUE en Bosnie-Herzégovine (12) ou Althéa en Bosnie-Herzégovine (13). Il est devenu banal de faire observer qu'une sorte de division des tâches s'est établie entre les opérations des Nations Unies et ces opérations multinationales autorisées par le Conseil de sécurité sous conduite d'un Etat (Etats-Unis en Iraq, en Somalie et en Haïti, France au Rwanda, Italie en Albanie, Australie au Timor oriental, virtuellement le Canada en RDC) ou d'une organisation intergouvernementale, qui prennent en charge les opérations « musclées » de rétablissement ou de consolidation de la paix. Les Occidentaux y occupent la première place dans leur globalité, même si, pour le Rwanda, la France ne rencontra guère de concurrents pour Turquoise. Ils participent aussi à des opérations non coercitives, comme la FMO établie en 1979 dans le Sinaï. Sur 1 694 hommes impliqués dans des opérations multinationales en novembre 2006, la moitié est d'origine occidentale (dont 687 Américains), l'autre moitié venant du Tiers-Monde.

Les grandes puissances occidentales sont également présentes dans l'environnement des opérations onusiennes. Elles n'hésitent pas à prêter main forte à l'ONU dans des cas de figure variés : la France en Côte d'Ivoire, *via* l'opération Licorne, mais aussi à travers la présence de 198 hommes dans l'ONUCI, en septembre 2007 ; l'UE en RDC (Bunia en 2003 avec Artémis, puis aide à la sécurisation des opérations électorales en 2006 grâce à EUFor), au Tchad et en République centrafricaine (déploiement préventif d'une présence multidimensionnelle EUFor-Tchad/RCA pour sécuriser la zone limitrophe du Darfour dans le but de faciliter l'accomplissement de la mission de la force hybride UA-ONU (14)). Dans les trois opérations de

(9) Au moment de sa terminaison en 2004, 15 des « 24 » OCDE y participent, dont les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France, membres permanents du Conseil de sécurité : *cf.* le *Guide du maintien de la paix*, Athéna, Montréal, 2005, p. 287.

(10) Début 2007, sur 15 654 hommes, l'Allemagne, les Etats-Unis, la France et l'Italie envoient plus de 9 500 hommes, auxquels s'ajoutent plus de 2 000 provenant d'Autriche, d'Espagne, de Finlande et de Grèce. 18 des « 24 » y figurent. *Cf.* le site Internet www.operationsdepaix.net.

(11) A l'été 2006, sur 20 674 hommes, 16 875 proviennent de cinq « grands » Européens (Allemagne, Grande-Bretagne, France, Italie, Espagne, Pays-Bas), des Etats-Unis et du Canada, soit de trois membres permanents du Conseil de sécurité. La proportion des Occidentaux est encore plus évidente depuis que, récemment, la totalité des forces américaines est comptabilisée avec la FIAS (site Internet www.operationsdepaix.net).

(12) En mai 2007, 191 hommes prenant part à cette opération proviennent de l'UE et les effectifs les plus importants viennent des Occidentaux, dont le Canada : *cf.* le site Internet www.operationsdepaix.net.

(13) En février 2006, sur 6 680 hommes, 5 818 viennent de l'UE et les sept premiers participants par les effectifs font partie des « 24 » (Allemagne, Autriche, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni), auxquels s'ajoutent le Canada, la Suisse, la Norvège et la Nouvelle-Zélande. Après une réduction des effectifs, en septembre 2006 (5 949 hommes), les sept premiers participants restent les mêmes ainsi que les autres membres des « 24 ». *Cf.* le site Internet www.operationsdepaix.net.

(14) Prévue dans la résolution du Conseil de sécurité du 25 septembre 2007 (S/1778) et dans l'action commune du Conseil de l'UE du 15 octobre 2007 (2007/677/PESC). Ce cas est intéressant, car EUFor-Tchad/RCA est non seulement là pour appuyer de l'extérieur l'opération hybride ONU-UA au Darfour, mais aussi, sur son terrain de déploiement, une mission de l'ONU, la MINURCAT (Mission des Nations Unies au Tchad et en RCA, créée aussi par la résolution 1 778), composée surtout de policiers et de civils, avec un mandat « sécurité, protection des civils, droits de l'homme et Etat de droit » : autrement dit, l'UE est chargée de l'action militaire « dure » et l'ONU de l'action civile de type « consolidation de la paix »

l'UE, la France joue un rôle de premier plan : elle est nation-cadre pour Artémis et fournit 1 750 hommes sur les 2 200 impliqués ; pour EUFor-RDC, elle a assuré le commandement sur le terrain, a été l'un des deux principaux contributeurs avec l'Allemagne et devrait apporter la moitié des 3 000 hommes de l'EUFor-Tchad/RCA, ainsi qu'assurer le commandement sur le terrain. Les Occidentaux acceptent également d'aider en matière de matériel et d'appui logistique les pays déficients contribuant aux opérations de l'ONU. Dans un rapport de décembre 2006 (15), le Secrétaire général explique ainsi que, sur une base bilatérale, l'ONU négocie avec les États qui en ont les moyens la fourniture de matériel et de moyens logistiques aux pays fournisseurs de contingents qui en ont besoin : la France et la Belgique en Côte d'Ivoire, la Belgique pour la MONUC (au profit du Bénin), les États-Unis dans le cadre de la MINUS (Sud-Soudan) pour le bataillon rwandais – dans ce cas, il semble que l'accord soit intervenu directement entre les deux États. En toute hypothèse, les 24 Occidentaux contribuent pour un peu plus de 90 % au budget des opérations de maintien de la paix de l'ONU (16).

Une diversification défavorable à la contribution au maintien de la paix onusien

Les Occidentaux sont peu présents dans les missions sous commandement onusien, mais maintiennent tout de même une sorte de participation de veille.

Une contribution quantitativement modeste aux opérations onusiennes

Les Occidentaux ont quelque peu déserté les opérations onusiennes après les déconvenues en Somalie, au Rwanda et en ex-Yougoslavie. S'exprimant durant l'été 2005 (17), le Secrétaire général adjoint chargé du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) regrette ainsi que : *« le nombre de pays occidentaux fournissant des contingents au système des Casques bleus a, de fait, considérablement diminué. Représentant encore 40% des contributions à la fin des années 1990, leur part est tombée en dessous de 10% avec des répercussions importantes sur les capacités militaires des opérations de paix des Nations Unies. L'absence des pays occidentaux parmi les fournisseurs de contingents est particulièrement marquée en Afrique. Des États qui fournissaient auparavant d'importants contingents, comme le Canada, ont notablement réduit leurs contributions »*. Le Secrétaire général adjoint appelle

(15) Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, A/61/668/Add.1, 22 déc. 2006, §18.

(16) Cf. le barème des quotes-parts pour la contribution au financement des opérations de maintien de la paix pour la période 1^{er} janvier 2007-31 décembre 2009 : rés A/61/139/Add.1.

(17) *Guide du maintien de la paix 2006*, p. 26 (signalons que les contributions à ce guide ont été rédigées pour l'été 2005).

de ses vœux un renforcement des contributions occidentales au-delà de la fourniture de capacités techniques, ce qui constituerait, on le comprend, un signal fort d'intérêt pour l'ONU. Il est évident, par exemple, que la forte – et désormais contestée au plan interne – participation du Canada à la FIAS (2 508 hommes en août 2006, 2 765 au 15 janvier 2007) explique la désaffection du pays à l'égard de l'ONU. Cela vaut à plus forte raison pour les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, très engagés en Afghanistan et en Iraq, dans les deux cas d'ailleurs avec des bases onusiennes (18).

On peut également reprocher aux Occidentaux, plus particulièrement aux Etats-Unis, de pousser à un retrait trop rapide de certaines des forces sur le terrain, comme au Timor oriental, alors qu'elles sont laissées ailleurs comme à Chypre ou au Sahara occidental.

En décembre 2000 (19), aucun des «24» ne figure dans les dix premiers contributeurs. Le premier d'entre eux, également premier contributeur parmi les membres permanents du Conseil de sécurité, figure à la 14^e place, avec une contribution de 885 hommes, sur un total de 37 733 déployés – le principal fournisseur, le Nigeria, contribue, lui, pour 3 525 hommes : il s'agit des Etats-Unis. A la 21^e place, on trouve la Finlande et la Nouvelle-Zélande, avec 723 hommes chacune, tandis que la France apporte 498 hommes, le Royaume-Uni, 594, la Russie, 290 et la Chine, 98, soit, pour les membres permanents du Conseil de sécurité, un total de 2 365, bien inférieur aux 10 % du total d'hommes fournis par les Etats membres de l'ONU.

Un an plus tard, en décembre 2001, figurent, parmi les dix premiers pays contributeurs, l'Australie et le Portugal, tandis que les Etats-Unis se placent au 18^e rang, avec 750 hommes, le Royaume-Uni au 19^e (714 hommes), la France au 27^e (483 hommes), la Russie au 30^e (353 hommes) et la Chine au 44^e (129), soit, pour les membres permanents, un total de 2 429 sur 47 108 hommes déployés, autrement dit à peine plus de 5 %. Le Bangladesh est le premier fournisseur, avec une contribution de 6 010 hommes et le Canada 32^e avec 295 hommes.

En janvier 2005, sur les 10 premiers fournisseurs des 65 050 hommes déployés ne figure aucun Etat «occidental». Le premier membre permanent dans le classement des contributeurs est la Chine, qui, montée en puissance dans le maintien de la paix à partir de 2004 (20), figure à la 16^e place, avec

(18) Pour l'Opération Enduring freedom, l'action de légitime défense est reconnue par la résolution 1 368 du 12 septembre 2001, certes déjà un peu éloignée dans le temps pour couvrir un tel fondement. La FIAS (Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan) est autorisée par la résolution 1 386 du 20 décembre 2001. La Force multinationale de sécurité et de stabilisation en Iraq est autorisée par la résolution 1 511 du 16 octobre 2003.

(19) Entre janvier et décembre 2000, les effectifs des opérations de maintien de la paix passent de 18 643 hommes à 37 733, après avoir connu un creux à 12 084 en juin 1999. En août 1995, on compte 68 894 hommes, contre 31 031 en décembre de la même année, une chute qui s'explique par la fin de l'ex-Forpronu en Croatie et en Bosnie-Herzégovine.

(20) Cette montée en puissance se traduit par la nomination, fin août 2007, d'un général chinois à la tête de la MINURSO (200 soldats et observateurs au Sahara occidental). C'est la première fois que le commandement d'une opération de maintien de la paix de l'ONU est confié à un Chinois.

1 038 hommes. Le premier pays occidental est la France, au 21^e rang, avec 606 hommes. Lui succèdent le Royaume-Uni (27^e rang, avec 431 hommes), les Etats-Unis (28^e rang, avec 428 hommes) et la Russie (31^e rang, avec 363 hommes). Le Pakistan, numéro un à cette date là, fournit 8 133 hommes, contre 2 866 pour l'ensemble des membres permanents du Conseil de sécurité (soit un peu plus de 4 % du total d'hommes déployés).

En janvier 2006, les Occidentaux fournissent 3 923 hommes sur un total de 80 368, alors que le numéro 1, le Bangladesh, apporte 10 154. La France est 22^e (586 hommes), les Etats-Unis, 31^e (370 hommes), le Royaume-Uni, 33^e (365), la Chine, 15^e (1 060) et la Russie, 46^e (216 hommes), ce qui porte l'effectif apporté par les membres permanents à 2 597. L'Italie fournit, elle, 114 hommes, ce qui la place au 55^e rang.

Une participation néanmoins qualitativement appréciable

Même si la participation des Occidentaux est modeste, elle a néanmoins le mérite d'exister et il convient de souligner l'évolution de leur présence dans les années récentes, qui n'est pas identique d'un pays à l'autre.

Du côté des pays occidentaux membres permanents du Conseil de sécurité, on remarque que les Etats-Unis sont relativement impliqués au début des années 2000 (885 hommes en 2000, 750 en 2001), puis se désimpliquent par la suite (428 hommes en 2005, 370 puis 324 en 2004), probablement sous l'effet de leurs interventions en Afghanistan et en Iraq. Le profil du Royaume-Uni est quelque peu semblable à celui des Etats-Unis, même si la chute est moins marquée (de 595 hommes en décembre 2000 et 714 en décembre 2001, on passe à 431 en janvier 2005, 365 en janvier 2006 et 358 en décembre 2006) : l'effet Iraq est là aussi. En revanche, la France, après avoir été un des participants les plus actifs de 1978 à la première moitié des années 1990, présente un profil constamment assez bas dans les années 2000. Le soi-disant «principe» de non-participation des membres permanents, qui s'est appliqué pleinement pour les FUNU I et II et l'ONUC, mais n'a joué ni pour Chypre ni pour la FINUL et peu pour la FSNU – où les Etats-Unis apportent un soutien aérien – et a en réalité surtout valu pour les deux super-grands à l'époque des blocs, n'est plus qu'un lointain souvenir. Pour autant, les membres permanents occidentaux ne cherchent pas à occuper à l'heure actuelle une place déterminante, alors que la Chine monte en puissance, la Russie se contentant de faire acte de présence.

Jusqu'en 1978, les forces sont de composition essentiellement occidentale, même si on tente de leur appliquer à partir de la FUNU II (1973) le principe de répartition géographique équitable. La situation est aujourd'hui toute différente : les Occidentaux ne se sentent pas impliqués au premier chef dans le maintien de la paix onusien, mais maintiennent une présence symbolique. Ils laissent les pays du Tiers-Monde occuper les premières pla-

ces, au détriment de la capacité de dissuasion des forces de Casques bleus. Ainsi, les Occidentaux sont peu présents dans le maintien de la paix onusienne, mais ils sont dans son environnement, ce qui à la fois leur laisse des coudées plus franches et traduit leur souci d'être là où leurs intérêts sont en cause (France en Côte d'Ivoire, Etats-Unis et Royaume-Uni en Iraq et les trois Etats en Afghanistan). Il serait certes préférable que les puissances occidentales soient impliquées dans le maintien de la paix de l'ONU à hauteur de leurs capacités : leur participation serait un signal fort en direction de l'Organisation et du système de la Charte.

Plus récemment, on note une évolution nouvelle, avec un certain retour des Occidentaux vers les opérations onusiennes, sans qu'il s'agisse d'un raz de marée. En toute hypothèse, ce retour ne peut être que relatif, puisqu'il n'y a jamais eu départ total. Il apparaît très sélectif et conditionné.

UN RETOUR SÉLECTIF ET CONDITIONNÉ VERS LES OPÉRATIONS DE L'ONU

En décembre 2006, le Pakistan, le Bangladesh et l'Inde en fournissent 29 031 des 80 368 hommes engagés dans des opérations onusiennes. Toutefois, on assiste à une montée en puissance de certains pays occidentaux : l'Italie se place au 8^e rang, avec 2 462 hommes, la France au 10^e (1 988 hommes), l'Espagne au 15^e (1 353 hommes) et l'Allemagne au 18^e (1 143 hommes), tandis que les autres ne dépassent pas 531 (Irlande), les Etats-Unis et le Royaume-Uni contribuant à hauteur de 350 hommes – contre 1 666 pour la Chine et 291 pour la Russie, soit un total de 4 627 pour les membres permanents du Conseil de sécurité, dont la « bonne » performance est due essentiellement à la remontée française. C'est l'effet Liban qui joue pour plusieurs Européens : Italie, France, Espagne et Allemagne.

Ce relatif « retour » de certains Occidentaux, lié en partie pour plusieurs Européens (Italie, France, Espagne et Allemagne) au cas libanais, constitue-t-il un signe réellement positif ? La réponse ne peut être que très nuancée. Ce retour n'est en effet que sélectif et apparaît conditionné.

Un retour sélectif à l'ONU

Pour l'instant, le gain d'intérêt direct pour les opérations onusiennes ne se manifeste guère qu'à l'égard de la FINUL et n'est le fait que de certains Occidentaux. Ailleurs, c'est la désertion ou peu s'en faut – par tradition, les Britanniques maintiennent une présence relativement importante à Chypre, avec 276 hommes sur 915 au 30 septembre 2007, comme au Congo ou en Côte d'Ivoire. Et si on se penche sur le cas Liban, qu'observe-t-on ? Il n'y a pas exactement « retour », mais plutôt renforcement relatif d'une présence jamais démentie, quoique d'intensité variable.

Un regain d'intérêt monocentré

Lors de sa constitution en 1978, la FINUL a une composition largement occidentale. A la mi-juin 1978, sur 5 840 hommes, elle compte, presque à parité, 2 881 soldats d'Etats occidentaux (1 244 Français, 927 Norvégiens, 665 Irlandais et 102 Canadiens) et 2 959 de pays du Tiers-Monde (Fidji, Iran, Népal, Nigeria, Sénégal, auxquels s'ajoute le Ghana à partir de septembre 1979) et aucun de l'Est. Evidemment, la présence française, membre permanent, attire l'attention par son importance. Elle est liée à deux facteurs. D'une part, la France souhaitait depuis quelques années jouer un rôle dans le maintien de la paix onusien (21), l'ONU lui paraissant désormais une bonne carte à jouer; d'autre part, historiquement, la France entretient des liens particuliers avec le Liban (22). Depuis 1978, la France est constamment présente au sein de la FINUL, malgré la réduction de sa participation au profit de la force multinationale à Beyrouth en 1982, puis le retrait de presque tout son bataillon d'infanterie en 1986 et d'une partie de son bataillon logistique. Au titre des Occidentaux, on constate aussi une implication importante de l'Irlande, de la Finlande, de la Suède, de la Norvège, selon les périodes. La FINUL initiale est donc une force assez paritairement ouest-européenne et « tiers-mondisée ».

Ce caractère subsiste par la suite. Dans les années 1990, on voit apparaître la Pologne, puis, vers 2000, l'Ukraine. Fin 1997, sur 4 468 hommes déployés dans la FINUL, 2 638 sont des Européens et 2 007 des « Occidentaux », l'« intrus » étant la Pologne. A partir de la décrue des effectifs amorcée fin 2001, la part du Tiers-Monde augmente : en décembre 2001, sur 3 494 hommes, il n'y a plus que 1 411 Européens, dont 1 121 Polonais et Ukrainiens, mais seulement 233 Français; en décembre 2002, sur 2 004 hommes, 704 Européens, dont 440 Polonais et Ukrainiens et 204 Français; les chiffres restent stables en 2004-2005. Autrement dit, jusqu'à récemment, les Occidentaux sont constamment présents dans la FINUL, mais ce sont uniquement des Européens et leur part relative décroît au moment du « reformatage » de la FINUL dans une période de moindre tension. Depuis

(21) Cf. la position de la France exprimée par son représentant au Conseil de sécurité, M. de Guiringaud, le 25 octobre 1973 (S/PV 1 750, pp. 51 et s.).

(22) Dès le XII^e siècle, elle s'est érigée en protecteur des Chrétiens de la montagne libanaise. En 1799, au moment du siège de Saint-Jean-d'Acre par Bonaparte, l'armée de ce dernier a été ravitaillée par l'émir Béchir, issu de la montagne libanaise et opposé aux Ottomans. En 1860, après que les Ottomans ont monté les Druzes contre les Chrétiens de la montagne libanaise et en Syrie – ce qui a abouti au massacre de milliers de Chrétiens –, la France a reçu mandat des puissances du « Concert européen » de rétablir le calme en envoyant un corps expéditionnaire; et les cinq membres du « Concert européen » réunis à Beyrouth avec la Turquie ont adopté, le 9 juin 1861, un statut, modifié en 1864, dotant la montagne libanaise d'une autonomie réelle par rapport à Constantinople, sous l'autorité d'un gouverneur chrétien – nommé par la Sublime Porte. Après la Première Guerre mondiale, la France est devenue titulaire du mandat sur la Syrie et le Liban et a poussé à la création du « Grand Liban », c'est-à-dire du Liban actuel, composé de la Montagne et de la plaine côtière comprenant de grandes villes. On sait que ce n'est pas sans mal que la France a quitté le Liban en 1946, après avoir été à l'origine du Pacte national de 1943. A chaque crise dans la région, la France montre son intérêt pour le Liban : en 1958, 1967, 1968 et dès le déclenchement de la guerre civile en 1975. Cf. Josiane TERCINET, *op. cit.*, p. 352.

une vingtaine d'années, la France a renoncé à y jouer le premier rôle : cela peut s'expliquer à la fois par le moindre intérêt des Occidentaux pour le maintien de la paix onusien, mais aussi, dans ce cas précis, par la situation plus calme et plus stable quelques années après la fin de la guerre civile (1990), qui requiert une moindre présence de forces armées de standard élevé.

La guerre de 33 jours qui s'est déroulée du 12 juillet au 13 août 2006 a obligé à reconsidérer la situation. Très vite, se font jour quelques flottements sur la nature de l'opération à mettre en place une fois obtenue la fin des hostilités. Fin juillet 2006, Israël, dénonçant la partialité de la FINUL en faveur du Hezbollah et son inefficacité, souhaite une force musclée fournie par des Etats comme l'Allemagne, l'Italie, la France et la Russie plus la Turquie, pour équilibrer la participation chrétienne (23). Les Etats-Unis, qui n'entendent pas participer, sont favorables à une force sous commandement de l'OTAN, idée à laquelle s'oppose immédiatement la France (24), qui semble préférer dans un premier temps une force multinationale, dans laquelle la France jouerait le rôle de nation-cadre (25). Du côté de l'Union européenne, alors que Javier Solana penche pour une force largement composée d'Etats européens, mais plutôt sous commandement de l'ONU, le Commissaire européen au Développement estime qu'une force internationale de stabilisation serait préférable, à l'instar du Secrétaire général des Nations Unies (26). Finalement, c'est le Liban qui oriente les Etats vers un renforcement de la FINUL, en raison du risque qu'une force multinationale soit perçue comme une force d'occupation impérialiste (27). C'est ainsi qu'est créée la «FINUL II» ou «FINUL Renforcée», par la résolution 1701 du 11 août 2006, sur la base d'un projet américano-français, largement révisé ensuite par la France pour tenir compte de l'hostilité du Liban à une référence au chapitre VII et à quelques subtilités sémantiques intéressant l'emploi des termes «arrêt» ou «cessation» des «hostilités» ou «cessez-le-feu» – la France se satisfait *in fine* d'une non-référence au chapitre VII et à l'idée de l'établissement d'une force en l'absence d'un règlement politique, dès lors que le Liban s'engage à déployer son armée au sud, ensemble avec la FINUL, au fur et à mesure du retrait israélien.

Un retour d'intensité variable

Une fois la nature de la force à déployer au Liban déterminée – après des acrobaties rédactionnelles d'importance –, il faut trouver des contributeurs.

(23) *Le Monde*, 26 juillet 2006.

(24) *Ibid.*

(25) Entretien du président J. Chirac, *Le Monde*, 27 juillet 2006.

(26) *Le Monde*, 26 juillet 2006.

(27) *Le Monde*, 13-14 août 2006.

Il n'est pas évident de parler alors de «retour»: c'est plutôt l'image du tango qui vient à l'esprit dans un premier temps.

Il est évident qu'il faut des contributeurs crédibles, qui, disposant de capacités de déploiement rapides et efficaces, ne deviennent pas, dans le même temps, un élément de complication dans cette zone géographique si spéciale; de plus, la force ne peut pas émaner exclusivement d'Etats occidentaux, sous peine d'apparaître partielle et impérialiste. Il faut donc des Etats musulmans. En outre, les Etats-Unis et le Royaume-Uni ne sont pas bienvenus, pour cause d'Iraq, et n'ont d'ailleurs ni prétentions ni envie. Est donc souhaitable une force musulmane-européenne, comme le déclare le précédent vice-Secrétaire général de l'ONU (28). Israël ne veut pas de certains pays musulmans qui se portent candidats mais n'ont pas de relations diplomatiques avec lui (29): c'est ainsi que le Bangladesh sera écarté, l'Indonésie acceptée (850 hommes début 2007), la Malaisie minimisée (102 hommes), alors que la Turquie (509 hommes), souhaitée, va avoir quelques difficultés à accepter la mission, l'opinion publique et les forces politiques n'y étant guère favorables (30).

Du côté des Européens, on assiste à quelques effets d'annonce un peu improductifs, avant que tout ne finisse par venir à point. Dans un premier temps, la France et l'Italie se mettent en avant. La France exerce le commandement de la FINUL I; et, le Président français ayant offert 2 000 hommes dès le 24 juillet, il est évident qu'elle va participer à la FINUL II, qu'elle semble devoir précommander, au moins initialement. Cependant, juste après l'adoption de la résolution 1 701, Paris amorce une gesticulation qui sera mal interprétée, faute de communication adéquate: le 17 août, elle fait état d'une contribution de 200 hommes – évidemment bien en deçà de ce qu'elle avait annoncé –, dans le but d'obtenir des garanties de l'efficacité de la force en matière de règles d'engagement et d'organisation de la chaîne de commandement. Il y a quelques justifications à cela: l'épisode du Drakkar à Beyrouth, en 1983, et le fait que la moitié des victimes de la FORPRONU ait été des Français a laissé des souvenirs douloureux dans l'armée française et les militaires ne veulent pas partir dans une mission douteuse. En conséquence, la France semble ne pas vouloir s'engager à la hauteur espérée. Et c'est l'Italie qui apparaît comme le bon élève de la classe, en annonçant le principe d'une participation de 3 000 hommes, qui devrait lui valoir le commandement (31).

Or, en pratique, la France est déjà sur place dans la FINUL I, avec 200 hommes; elle est dans la zone maritime avec les 1 800 hommes de l'Opération Baliste, venue évacuer ressortissants français et européens au début

(28) *Le Monde*, 20-21 août 2006.

(29) *Le Monde*, 27-28 août 2006.

(30) *Le Monde*, 7 sept. 2006.

(31) Sur ces épisodes, cf. *Le Monde*, 27 juil. 2006 et 20-21, 22, 26, 27-28 août 2006.

de la guerre et restée sur place, notamment pour ravitailler la FINUL, alors que les États-Unis et la Grande-Bretagne ont rappelé leurs bateaux une fois l'évacuation achevée; et les fameux 200 hommes sont les premiers militaires à arriver sur zone pour renforcer la FINUL (32). La France est donc un premier de la classe qui ne sait pas, dans un premier temps, annoncer sa couleur. Tout rentre dans l'ordre après que le chef de l'État a annoncé, le 24 août, une fois obtenues les garanties nécessaires (33), l'envoi de 2 000 hommes et exprimé le souhait que la France conserve le commandement initial – ce qu'elle obtiendra, la charge devant passer à l'Italie en février 2007. L'honneur est sauf... Il est tout de même intéressant de relever que, durant les quelques jours où la France a été critiquée car elle semblait se dérober, elle a été soutenue par le président George W. Bush (34). D'ailleurs, l'Italie fait à son tour savoir, après avoir annoncé sa forte contribution, que celle-là est soumise à des conditions intéressantes la nature de la mission et les règles d'engagement (35). Il n'y a pas d'Europe sans divas.

D'autres difficultés apparaissent du côté de l'Allemagne. Durant le déroulement du conflit, la question d'une participation divise la classe politique allemande, qui imagine mal un face-à-face entre soldats de la Bundeswehr et soldats israéliens. Or, les Israéliens eux-mêmes, dont le Premier ministre, souhaitent une présence allemande (36). Dès lors, le gouvernement allemand décide, le 13 septembre, d'envoyer jusqu'à 2 400 hommes, à condition de ne pas avoir de troupes sur le terrain, pour éviter d'avoir à rencontrer l'armée israélienne : la participation prendra donc une forme navale, puisque la FINUL II est dotée d'un élément naval, nécessaire pour aider le gouvernement libanais à empêcher le trafic d'armes (articles 8, 11 et 14 de la résolution 1 701). Or, le Liban entend avoir un contrôle total sur une bande côtière de 6 à 7 milles (11 à 13 km), ce qui, de l'avis des marins allemands, ne leur permettrait pas d'exercer un contrôle effectif. Après négociation avec les autorités libanaises, un compromis est finalement trouvé : des officiers libanais monteront à bord des navires allemands et seront consultés pour toute activité dans la zone proche du littoral. Cependant, l'opinion publique allemande n'est pas favorable à cette mission (37).

La participation des autres Européens occidentaux, notamment l'Espagne, la Belgique et la Grèce, pour prendre les plus importants contributeurs d'entre eux, n'a pas soulevé de difficulté particulière. Finalement, début 2007, l'Italie envoie 2 415 hommes, la France 1 617, l'Espagne 1 277 et l'Allemagne 903 – pour ne citer que les contributions excédant 900 hommes –, tandis que la FINUL compte 11 570 hommes, dont 1 758 dans la flotte

(32) *Le Monde*, 22 août 2006.

(33) *Le Monde*, 26 août 2006.

(34) *Le Monde*, 22 août 2006.

(35) *Le Monde*, 25 août 2006.

(36) *Le Monde*, 26 juil. et 15 sept. 2006.

(37) *Le Monde*, 15 sept. 2006.

navale (38). Il apparaît donc que si certains Etats occidentaux européens ont ainsi accepté de s'engager plus massivement dans une opération onusienne que ce n'était le cas au cours des années récentes, ils l'ont fait à leurs conditions, du moins pour les plus significatifs d'entre eux, ce qui modifie certaines habitudes onusiennes.

Un retour conditionné

Le retour des Européens vers le maintien de la paix bouscule les habitudes onusiennes car, même une fois la résolution de base adoptée, ils négocient pied à pied les conditions d'exécution du mandat et d'établissement de la chaîne de commandement, ce qui conduit à s'interroger sur l'autonomie de l'Organisation dans cette affaire.

Après l'adoption de la résolution 1 701, les responsables onusiens pressent la France de fournir des forces et de prendre le commandement de la Force. Le 14 août, la France envoie au Liban cinq officiers du génie et, à New York, deux planificateurs militaires pour aider le DOMP à élaborer un concept d'opération, la carte et le calendrier de déploiement. La France négocie des règles d'engagement et un concept d'opération précis par rapport à une résolution qui, quoique déjà élaborée avec soin, laisse dans l'ombre les limites exactes du rôle de la FINUL en matière de désarmement, de rôle respectif de la FINUL et de l'armée libanaise, de règles d'engagement – *a priori* musclées quand on lit la résolution, mais ambiguës puisqu'il n'y a pas de référence au chapitre VII. Paris souhaite en outre une chaîne de commandement courte et laissant suffisamment d'autonomie au commandement opérationnel. Ce n'est donc qu'une fois ces garanties obtenues que la France annonce une participation substantielle le 24 août. Cela retarde la constitution de la force et donne le sentiment que les grandes puissances, d'un côté, manquent d'enthousiasme à s'engager et, d'un autre côté, dictent leurs conditions, bref, que l'ONU est quelque peu instrumentalisée.

Cette impression se renforce avec la création, au sein du DOMP, d'une « cellule stratégique », véritable état-major spécifique à la FINUL, dirigé par un Italien. Cet élément semble révéler une certaine méfiance quant à l'aptitude de l'ONU à diriger une opération.

On observe donc que le maintien de la paix, qui reposait classiquement sur le consensualisme, intègre désormais la négociation pied à pied aux conditions des contributeurs. Alors que le consensualisme signifie que l'organisation propose et définit l'opération et que, ensuite les contributeurs acceptent de participer à cette dernière sur ces bases, dans le schéma nouveau,

(38) Au 30 septembre 2007, la FINUL compte 13 264 hommes, dont 2 379 Italiens, 1 587 Français, 1 121 Espagnols et 905 Allemands, soit 5 992 hommes pour les quatre Etats européens. Les autres Occidentaux (au sens des « 24 »), tous Européens (Belgique, Finlande, Grèce, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal) fournissent 1 221 hommes, soit un total de 7 213 hommes, ce qui rend les Occidentaux majoritaires dans la FINUL.

ce sont les principaux contributeurs qui monnayent leur participation à leurs conditions. Est-on toujours en présence de sécurité collective ou peut-on voir là le retour d'un «concert européen», puisque, en l'occurrence, ce sont des Européens qui dictent et conditionnent (France et Italie) leur participation à la force onusienne?

Dans le même temps, il convient de souligner que la démarche s'inscrit dans la logique du Rapport Brahimi, qui met en avant la nécessité de disposer de mandats clairs et réalistes, garants de l'efficacité de la mission. La difficulté tient au fait que l'élaboration de tels mandats devrait pouvoir se faire au sein du DOMP et pour chaque opération. Or, l'affaire de la FINUL laisse un peu l'impression de missions à deux vitesses : celles auxquelles les grandes puissances ne s'intéressent que modérément et qui sont totalement maîtrisées par l'ONU ; et les missions pour lesquelles on a besoin des grandes puissances, qui en même temps intéressent ces derniers et pour lesquelles on assiste à un retour à l'interétatisme en lieu et place de l'organisation «mondiale» (39). On dit parfois que la souveraineté de l'Etat est grignotée par le haut et le bas. Là, c'est la globalisation de la sécurité collective qui souffre.

Cela étant, il ne faut peut-être pas exagérer les inconvénients du cas FINUL, s'ils se traduisent par la réussite d'une opération dans laquelle se seront impliqués des Etats occidentaux importants, sans doute désireux de préserver ainsi leur standing. Cela devrait surtout engager l'ONU à se doter de moyens de planifier, puis de conduire de manière plus «professionnelle» les opérations, de sorte à écarter les donneurs de leçons et les tuteurs. Du moins la préférence marquée par le Liban pour une FINUL renforcée plutôt que pour une opération multinationale est-elle rassurante pour l'Organisation : celle-là présente une utilité et, dans certains cas, est incontournable, précisément en raison de sa relative modestie ; elle apparaît plus respectueuse de la souveraineté de l'Etat, qui, par hypothèse, est en position de faiblesse quand il requiert une intervention de la communauté internationale pour survivre. L'ONU n'est donc pas un égalisateur de puissance, mais un préservateur de souveraineté et de dignité nationale.

Cependant, les Nations Unies ne sont pas toujours perçues ainsi. Les réticences du Soudan à accepter une présence onusienne ont été si vives qu'une solution de compromis a dû être trouvée, celui de la force hybride ONU-UA pour le Darfour. Dans ce dernier cas, après les démarches effectuées en faveur d'une opération onusienne par les puissances occidentales, dont la France, on pouvait espérer que le cas FINUL ferait école. Or, au vu des promesses faites fin octobre 2007, sur 19 000 soldats, les Africains vont en déployer 15 795 ; les autres proviendront du Bangladesh, de Jordanie, du Népal, de Thaïlande. Du côté des Occidentaux ne se sont manifestés que les

(39) Expression de Michel VIRALLY.

pays nordiques et les Pays-Bas, donc pas les plus grands – il est vrai peu désirés par le Soudan; cela semble devoir s'appliquer aussi à la logistique, puisque les responsables de l'ONU déplorent le manque de fourniture d'hélicoptères et autres moyens de transport, qu'on ne peut guère attendre que des Occidentaux (40).

* *
*

Le rapport des Occidentaux aux opérations de paix a connu de nombreuses variations, liées à l'évolution du contexte international : fin de la bipolarité, surgissement de nouveaux types de conflits et développement d'une conception élargie de la menace pour la paix internationale. Dans l'ensemble, les pays occidentaux ne se désintéressent pas de la question, mais, désormais, ils la prennent en charge différemment. Il y a plusieurs raisons à cela. D'une part, leur participation à des opérations difficiles de Casques bleus dans les années 1990 les rend réticents à l'égard d'un engagement sous drapeau onusien. D'autre part, une sorte de division des tâches s'est introduite *de facto* entre les opérations musclées conduites par des forces multinationales, dans lesquelles ils sont dominants, et les opérations de Casques bleus où sont présents surtout les Etats du Tiers-Monde. L'efficacité et la crédibilité des missions de l'ONU en pâtit, d'autant que les mandats et règles d'engagement des Casques bleus sont de plus en plus robustes et supposeraient des moyens conséquents. Cela introduit un système d'opérations de paix à deux vitesses, éloigné de l'idée de sécurité collective globale de la Charte. Certes, les forces multinationales sont autorisées par le Conseil de sécurité, mais les participants ont les coudées plus franches que lorsqu'ils sont pris dans la chaîne de commandement onusienne et l'intérêt national apparaît très présent dans le choix des théâtres d'opération.

Avec l'affaire du Liban de l'été 2006, s'est produit le retour de certains Occidentaux. Cependant, il ne semble guère devoir faire école. Le retour des Occidentaux est donc bien sélectif, à la fois en terme d'Etats engagés – surtout des Etats européens – et en terme d'opérations appuyées. Dans le même temps, les mêmes Européens (en particulier, pour les plus «grands», la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, mais pas le Royaume-Uni) semblent de plus en plus disposés à appuyer l'ONU de l'extérieur, à partir de l'Union européenne, puisque, à trois reprises, cette dernière est venue prêter main-forte à une opération onusienne dans des situations complexes. En l'état actuel, du moins, tout se passe comme si les Occidentaux européens, méfiants à l'égard du maintien de la paix de l'ONU, n'y participent directement que du bout des lèvres et à leurs conditions. En revanche, ils acceptent volontiers de le faire indirectement, par procuration en quelque

(40) *Afrique en ligne*, 29 octobre 2007, site : www.afriquenligne.com.

sorte, par le truchement de l'Union européenne, qui y gagne en visibilité internationale. Cela n'est pas pour surprendre : la préservation du «rang» pour des pays comme la France ou l'Allemagne passe aujourd'hui par une Europe-puissance, alors que le Royaume-Uni se satisfait de l'arrimage aux États-Unis, y compris dans le domaine des opérations de paix.