

Thierry TARDY

**La France et l'ONU,
entre singularité et ambivalence**

La singularité et l'ambivalence caractérisent les relations entre la France et l'ONU depuis la création de celle-ci, en 1945. Singularité, car la France est l'une des rares puissances moyennes à faire partie des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, et qu'elle sait utiliser son siège pour traduire en actes la place originale qu'elle occupe sur la scène internationale. Ambivalence, car si la France a largement reconsidéré, de façon positive, le rôle de l'ONU depuis la fin de la période gaullienne, et surtout depuis la fin de la guerre froide, les Nations unies constituent plus souvent pour elle un cadre d'expression et de légitimation politiques qu'un lieu privilégié pour l'action, comme peut l'être à cet égard l'Union européenne. Il n'en reste pas moins que l'ONU et son Conseil de sécurité continueront longtemps à compter dans la définition de ce que la France est et fait sur la scène internationale.

Politique étrangère

La relation entre la France et l'Organisation des Nations unies a toujours été caractérisée, pour des raisons diverses au fil des années, par une certaine forme de singularité et d'ambivalence, provenant simultanément de la nature de l'organisation, du statut de la France en son sein, et de la conception que la France a eue et continue d'avoir de son rôle sur la scène internationale.

Membre permanent du Conseil de sécurité, la France a cette particularité de combiner avec une certaine aisance une approche résolument réaliste et une vision libérale du système mondial. L'approche réaliste se traduit par une quête permanente de « positions » sur la scène internationale, une défense stricte – et traditionnelle – d'intérêts nationaux définis en termes de puissance, et l'attachement à la centralité de l'Etat, au principe de souveraineté et au rôle de la diplomatie. Dans le même temps, la politique étrangère de la France fait constamment

référence à la promotion de valeurs et de principes relevant objectivement d'une approche libérale de la société internationale. Le discours sur les valeurs universelles, les droits de l'homme, la morale en politique étrangère doit bien sûr être appréhendé avec prudence, mais imprègne incontestablement la vision que la France a de son rôle.

Dans ce contexte, l'Organisation des Nations unies (ONU), par sa nature et par la place qu'elle donne à la France, offre à celle-ci un important cadre d'expression. Dans sa dimension normative et opérationnelle de promotion des valeurs de paix, elle défend un agenda qui a une résonance particulière auprès des Français. Par le rôle conféré au Conseil de sécurité et à ses membres permanents, dans une logique d'affirmation de leurs statuts de puissance et de leurs intérêts nationaux (par le biais du veto notamment), elle sert également et objectivement les intérêts français. En bref, l'ONU est simultanément ce forum de diffusion du « message universel » de la France et ce vecteur clef qui lui permet, selon la formule consacrée, de « tenir son rang ».

Une telle analyse est d'une pertinence particulière depuis la fin de la guerre froide. Au cours de celle-ci, en raison de sa tenue à l'écart de la gestion des affaires internationales, l'ONU ne pouvait que marginalement entrer dans la définition de la politique étrangère de la France.

Durant les 20 premières années d'existence de l'ONU, la relation France-ONU a même été marquée par une certaine forme de méfiance réciproque, voire une franche hostilité¹. La « question coloniale », l'affaire de Suez et la création de la première opération de maintien de la paix qui s'ensuivit, les positions arrêtées du général de Gaulle sur les vertus supposées du multilatéralisme onusien, ont été autant de sources d'affrontement entre une France jalouse de ses prérogatives d'Etat et une ONU – l'Assemblée générale en particulier – souvent accusée d'y porter atteinte. Conformément aux craintes exprimées par Charles de Gaulle dès 1945, l'ONU est alors davantage un organe de contestation de la politique française qu'un de ses canaux.

1. Cf. M.-Cl. Smouts, *La France à l'ONU*, Paris, Presses de la FNSP, 1979.

Il faudra attendre la deuxième moitié des années 1960, après l'indépendance de l'Algérie et le règlement de la crise liée au financement des opérations de maintien de la paix, pour que les griefs s'estompent peu à peu. La France tente par ailleurs de faire le deuil de son empire colonial : l'ONU est alors appréhendée plus favorablement et perçue comme un mode possible d'expression.

Quelques années plus tard, le président Giscard d'Estaing donne une nouvelle impulsion à la relation franco-onusienne, qui prépare le terrain au « ralliement² » opéré après la fin de la guerre froide. C'est sous son mandat que la France participe pour la première fois à une opération de maintien de la paix – la FINUL au Liban –, qu'elle contribue largement à créer. La France rompt par ailleurs avec la politique de la « chaise vide » au sein des organes onusiens en charge du désarmement. Elle se veut plus constructive à l'ONU, et disposée à y jouer un rôle plus en accord avec son statut.

La période post-guerre froide : les limites du « ralliement » français

La période qui s'ouvre avec la fin de la guerre froide et la revitalisation de l'ONU s'accompagne d'un positionnement français beaucoup plus marqué, révélant d'autant mieux son caractère singulier et ambivalent. Le président Mitterrand a pleinement conscience de l'intérêt et de la nécessité³ – pour une puissance moyenne – d'épouser sans complexe le multilatéralisme onusien. Parce qu'elle devient source de légitimité et organe central du système de régulation, l'ONU s'impose à une France particulièrement soucieuse de conserver son rang à l'heure du « bouleversement du monde ».

Une telle approche relève alors très largement de la présidence de la République, avec une forte continuité de vues entre les présidents Mitterrand et Chirac. Tous deux font de la place de la France à l'ONU une priorité, expriment publiquement et avec récurrence l'attachement français, avec un accent certain sur le Conseil de sécurité et les aspects sécuritaires, au détriment des autres dimensions de la politique fran-

2. Cf. Ph. Moreau Defarges, « La France et l'ONU : le ralliement », *Relations internationales et stratégiques*, n° 9, 1993.

3. On parle alors du « besoin d'ONU » de la France. Cf. M. Saliou, « La France et l'ONU. Des ambitions mondiales », *Politique étrangère*, 3/1993.

çaise à l'ONU. Le positionnement français est alors fortement soutenu par l'opinion publique, et peu influencé par des considérations de politique intérieure ou par le Parlement⁴.

Au début des années 1990, François Mitterrand se rallie ainsi à une intervention militaire contre l'Irak légitimée par l'ONU, alors même que le siège permanent au Conseil assure à la France sa présence dans les discussions⁵. Par la suite, le « ralliement » français s'exprime à la fois dans le débat politique, autour du concept de « droit d'ingérence⁶ », sur la question cambodgienne ou dans la gestion diplomatique des conflits de Croatie et de Bosnie-Herzégovine, et dans la participation aux activités opérationnelles.

La France devient ainsi l'un des Etats les plus actifs au sein des opérations de maintien de la paix de deuxième génération, dont elle est, à l'été 1993, le premier contributeur de troupes⁷ : en conformité avec son implication politique, elle est fortement engagée dans les opérations du Cambodge (APRONUC) et de Somalie (ONUSOM), et s'impose en leader des opérations mises en place en ex-Yougoslavie (FORPRONU)⁸. La politique française n'est pas exempte d'ambiguïtés⁹, notamment quant aux objectifs et conditions de ses engagements ; mais elle démontre un incontestable savoir-faire militaire – dans un champ relativement nouveau – conjugué à une volonté d'en assumer les coûts politiques, financiers¹⁰ et humains.

La France ne peut cependant masquer son désarroi après les difficultés de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine. La dimension huma-

4. A la fin des années 1990, un groupe de parlementaires emmené par P. Quilès a essayé d'impliquer d'avantage le Parlement dans la définition et le contrôle de la politique française, sans grand succès. L'Assemblée nationale constitua par ailleurs deux missions d'information, l'une sur le Rwanda, l'autre sur Srebrenica.

5. Cf. H. Védrine, *Les Mondes de François Mitterrand. A l'Elysée 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996, p. 521-525.

6. Parallèlement à son rôle dans le débat, la France est à l'initiative des résolutions 43/131 et 45/100 adoptées par l'Assemblée générale le 8 décembre 1988 et 14 décembre 1990 sur le « droit d'assistance humanitaire », puis de la résolution 688 du Conseil de sécurité du 5 avril 1991 sur l'assistance aux Kurdes d'Irak.

7. En septembre 1993, la France déploie 9 119 hommes (sur 76 461) dans 8 opérations (sur 17).

8. Outre l'implication politique au sein du Conseil de sécurité et de la Conférence internationale pour l'ex-Yougoslavie, la France déploiera jusqu'à près de 7 000 hommes au sein des Forces de l'ONU.

9. Cf. F. Trucy, *Participation de la France aux opérations de maintien de la paix*, Rapport au Premier ministre, février 1994.

10. En 1994, outre les contributions au budget ordinaire et au budget des opérations de maintien de la paix, la participation de la France aux opérations onusiennes entraîne des surcoûts pour les armées : en 1993, un peu plus de 6 milliards de francs ; en 1994, 5,6 milliards.

nitaire de l'opération souligne l'incapacité des Etats à apporter une réponse politique au conflit, tandis que le volet « protection » des zones de sécurité n'est jamais réellement assuré, comme le montre de façon tragique la chute, en juillet 1995, de Srebrenica¹¹. L'échec onusien marque les limites de la politique de la France, qui a certes tenu sa place au sein d'une opération à hauts risques, mais aussi révélé son incapacité à sortir du piège qu'elle avait elle-même contribué à mettre en place, en dépit de la volonté du président Chirac de rompre, à l'été 1995, avec l'approche jusque-là retenue.

Au-delà du cas de la Bosnie-Herzégovine, l'échec onusien dans les opérations multi-fonctionnelles de la première moitié des années 1990 (Bosnie, Somalie, Rwanda) met à mal l'appréciation selon laquelle l'ONU doit être un canal privilégié de la politique étrangère et de défense française. De fait, une telle équation est surtout pertinente lorsque l'ONU peut vraiment prétendre jouer un rôle, mais elle perd de sa validité dès lors qu'elle est fustigée pour son impotence.

Sans nécessairement qu'un tel constat ait été fait par la France, celle-ci n'en délaisse pas moins, à l'instar de la majorité des pays occidentaux¹², les opérations de maintien de l'ONU à partir de la seconde moitié des années 1990. Le consensus sur l'inadéquation de l'ONU aux conflits à gérer est alors assez facilement accepté par la France. Il lui est préféré le modèle de « sous-traitance » des opérations militaires, par lequel le Conseil de sécurité crée une opération mais en délègue la mise en œuvre à des organisations régionales (OTAN en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo) ou à des coalitions (« Opération Turquoise » au Rwanda, INTERFET au Timor oriental, ISAF en Afghanistan). En septembre 2002, la France fournit ainsi 442 des 44 359 personnes déployées au sein des 15 opérations onusiennes, soit 1 % de l'effectif total¹³. Cette participation la place au 28^e rang des contributeurs de troupes, loin derrière le Bangladesh, le Pakistan, le Nigeria, l'Inde et le Ghana, qui sont les cinq premiers contributeurs.

11. Cf. *Srebrenica : rapport sur un massacre*, Assemblée nationale, « Rapport d'information », n° 3413, 22 novembre 2001.

12. Le rapport Brahimi faisait remarquer que 77 % des troupes déployées au sein des opérations onusiennes provenaient des pays en développement (S/2000/809, 21 août 2000, § 103).

13. Cf. *Monthly Summary of Contributions to UN Peacekeeping Operations*, ONU, septembre 2002.

Face aux critiques émanant du Secrétariat de l'ONU et des pays du Sud, la France avance que son importante contribution aux opérations mandatées par le Conseil de sécurité, en Europe notamment avec l'OTAN¹⁴, participe du « maintien de la paix et de la sécurité internationales », non sans fondement. Désengagée du territoire africain et réticente à y engager des troupes, la France fait valoir qu'elle reste impliquée *via* son programme RECAMP¹⁵ de formation des armées africaines au maintien de la paix. Ainsi le bataillon sénégalais de l'opération au Congo (MONUC) a-t-il été équipé, entraîné et transporté par la France. Est par ailleurs mis en avant l'« accord d'engagement conditionnel », signé en juin 1999 avec le Secrétariat de l'ONU dans le cadre du système des « forces en attente », par lequel la France s'engage à tenir 5 000 hommes à disposition de l'ONU pour des opérations de maintien de la paix.

Cette faible présence n'en participe pas moins de l'ambivalence de la politique française, en ce qu'elle contredit le discours tenu par ailleurs sur la nécessité de faire face aux responsabilités de membre permanent. Nul doute que de telles responsabilités impliquent aussi une contribution en hommes aux opérations, implication acceptée et valorisée au début des années 1990. C'est la cohérence de l'engagement français qui est de fait mise à mal. S'ensuivent les risques de voir apparaître un maintien de la paix à deux vitesses : d'une part le maintien de la paix onusien, mis en place par les pays en développement, sans grands moyens et dans les zones où les Occidentaux ne veulent pas intervenir ; d'autre part le maintien de la paix relevant d'autres structures, mieux doté, et dominé par les pays développés.

Cette tendance n'a pas été remise en cause par le rapport Brahimi sur les opérations de paix qui, après un accueil très favorable, a bénéficié d'un appui relativement timide dans sa mise en œuvre. La France soutient la réforme du département des opérations de maintien de la paix et a fait des concessions sur la concertation entre le Conseil de sécurité et les pays contributeurs de troupes ; mais elle ne semble pas

14. La France déploie 2 550 soldats au sein de la SFOR en Bosnie-Herzégovine et 5 318 au sein de la KFOR au Kosovo. Elle participe également à l'ISAF en Afghanistan, à hauteur de 447 hommes. Cf. F. Lamy, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2003*, Assemblée nationale, « Document n° 260 », 10 octobre 2002.

15. Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix.

décidée à augmenter sa participation aux opérations, et n'envisage pas un rôle beaucoup plus important pour l'ONU, à l'heure où la priorité va clairement aux capacités de l'Union européenne. Une mise en œuvre satisfaisante du rapport Brahimi n'est pourtant pas à négliger : elle permettrait à l'ONU d'être plus efficace, notamment là où la France ne souhaite pas intervenir ; et, dans le meilleur des cas, de replacer l'ONU au rang d'option possible dans la politique française de gestion de crises, avec les cadres offerts par l'OTAN, les coalitions *ad hoc* et l'Union européenne.

Dans un autre registre, le discours français sur le caractère incontournable du Conseil de sécurité fut passablement mis à mal par sa tenue à l'écart lors de l'opération de l'OTAN contre la République de Yougoslavie au printemps 1999. L'approche réaliste a ici pris le pas sur la vision libérale. La France a œuvré, tout au long de la crise, pour que l'ONU avalise en droit le processus politico-militaire en cours¹⁶. Mais les velléités françaises se sont heurtées aux réalités de la procédure d'adoption des résolutions au Conseil, et en l'occurrence aux probables veto russe et chinois. En principe atout dans le jeu français, l'ONU semblait devenir un obstacle, que la France ne sut pas franchir de façon satisfaisante.

Un tel événement doit être considéré comme le résultat d'une situation exceptionnelle, et non comme un précédent. Non seulement parce que le « court-circuitage » du Conseil de sécurité vient contredire, et donc affaiblir, le discours français sur la « nécessité onusienne », mais aussi en raison des craintes d'une marginalisation future de l'organe décisionnel onusien. Est alors posée la question de la capacité française à jouer un rôle constructif au sein du Conseil, de façon à lui conserver sa centralité en dépit des forces centrifuges ; une question qui trouve toute sa pertinence dans le cas de l'Irak.

La politique de la France vis-à-vis de l'ONU depuis la fin de la guerre froide s'est construite autour d'un discours volontariste et ambitieux quant aux vertus de l'ONU, et d'un activisme incontestable dans quelques domaines d'importance. Dans le même temps, la France a montré qu'elle avait de l'ONU une vision partielle, très fortement

16. Un projet de résolution était très avancé au moment où le bombardement de l'ambassade de Chine à Belgrade (7 mai 1999) a anéanti tout espoir d'impliquer le Conseil de sécurité.

influencée par le rôle du Conseil de sécurité, et ne se traduisant pas toujours par la définition de politiques de long terme.

Elle fut ainsi désireuse de jouer un rôle de leader dans le domaine du maintien de la paix, mais n'eut que peu d'emprise sur ses évolutions, pour finalement mettre en cause l'ONU pour son inadéquation. Parallèlement, la France ne joua qu'un rôle discret dans le débat doctrinal relatif au maintien de la paix, et reste très en retrait sur les aspects civils de la gestion de crise, qui conservent une place fondamentale dans l'activité onusienne. Cette ambivalence se retrouve dans le domaine de la justice internationale : la France fut active dans le processus conduisant d'une part à la création des tribunaux pénaux internationaux (ex-Yougoslavie et Rwanda), et d'autre part à la mise en place de la Cour pénale internationale (CPI) ; mais elle révèle une prudence parfois exacerbée dans la mise en œuvre, qu'il s'agisse des arrestations de criminels en Bosnie ou de la compétence de la CPI pour les crimes de guerre.

Dans le contexte de l'après-11 septembre, la France est fortement impliquée au sein du Comité contre le terrorisme (CCT) créé par le Conseil de sécurité, et fut l'initiatrice de la résolution 1 368 du 12 septembre 2001. Elle est cependant consciente des limites de l'ONU dans le domaine de la lutte antiterroriste, et ne voit sans doute pas en elle le meilleur outil de cette lutte, au-delà du rôle du CCT – qui relève du Conseil – et de la fonction normative.

Par ailleurs, il est parfois difficile d'identifier les éléments d'une politique française vis-à-vis du système onusien en général. La France est le quatrième contributeur financier au budget régulier de l'ONU, avec une contribution en 2002 de 81,7 millions d'euros pour le budget ordinaire (soit 6,5 %) et de 184 millions pour les opérations de maintien de la paix (8 %). Mais, s'agissant de l'aide publique au développement, si l'aide bilatérale, traditionnellement dominante, a largement chuté entre 1995 et 2000 (– 25,8 %), elle reste très supérieure à l'aide multilatérale. Et si celle-ci est en hausse, elle passe très largement par l'Union européenne, alors qu'elle stagne vis-à-vis des institutions onusiennes et reste à un niveau relativement faible¹⁷.

17. Cf. *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2003* (« Affaires étrangères – Coopération et développement »), Assemblée nationale, « Document n° 256 », 10 octobre 2002.

Au sein des agences et organisations basées à Genève, la France assure une certaine présence politique, notamment à la Commission des droits de l'homme, mais elle reste en retrait sur le plan financier auprès d'organisations qui dépendent aujourd'hui davantage des contributions volontaires que de leur budget régulier. La détermination française n'y est clairement pas la même qu'à New York, au sein d'organisations dont la dimension politique est, il est vrai, moins évidente. Il en va de même pour des aspects plus spécifiques, tels que la gestion du personnel (les Français en poste à l'ONU), dont dépend aussi l'influence de la France, et qui continue de pâtir d'une faible visibilité, ou encore de la défense de la francophonie. La France est soucieuse de sa place, mais peine à avoir une vision globale à l'égard d'un système dont toutes les composantes n'offrent pas la même visibilité et ne font donc pas l'objet d'une même attention.

**La France au Conseil de sécurité :
de la nécessité de protéger la « possession » française**

On s'accorde habituellement sur le fait que le club des membres permanents du Conseil de sécurité¹⁸ ne reflète plus la réalité des rapports de force ; les Etats du Nord – d'Europe en particulier – y sont sur-représentés, les Etats du Sud sous-représentés. D'où la nécessité d'une réforme. La France et le Royaume-Uni sont ici doublement visés, du fait de leur « poids » actuel sur la scène internationale et de leur appartenance à l'espace européen. Ils seraient ainsi menacés dans ce qui constitue l'un des atouts les plus fondamentaux de leur puissance, souvent placé au même niveau que la capacité nucléaire. La critique n'est pas irrecevable. La France ne peut se prévaloir au début du XXI^e siècle du même statut de puissance qu'en 1945. Le discours sur la nécessité de « justifier » le siège de membre permanent par une politique d'engagement au sein de l'ONU trouve d'ailleurs ici son fondement. De même, l'effet « multiplicateur de puissance » par lequel la France jouirait, du fait de ce statut, d'une position plus favorable que celle qui lui reviendrait dans le simple jeu des puissances, participe du raisonnement que la France s'est relativement affaiblie. Enfin, l'appartenance commune de la France et du Royaume-Uni à l'Union

18. Sur le rôle récent du Conseil de sécurité, voir P. Teixeira, *Le Conseil de sécurité à l'aube du XXI^e siècle*, Genève, IFRI-UNIDIR, 2002.

pose inévitablement – en théorie tout au moins – la question d'un siège commun au Conseil de sécurité, à l'heure où les Etats membres affirment vouloir parler d'une seule voix, par le truchement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

La menace qui pèserait sur la France relève cependant davantage de l'analyse théorique. D'abord parce qu'aucun projet de réforme du Conseil ne propose que des Etats cèdent leur place. Le projet le plus discuté prévoit une augmentation de cinq pays parmi les membres permanents¹⁹, de quatre parmi les non-permanents²⁰. Ensuite parce qu'une réforme de la composition du Conseil passe par une réforme de la Charte des Nations unies, qui n'est possible qu'avec l'accord des membres permanents. Enfin et surtout parce que la France peut se prévaloir d'un rôle véritablement actif au sein du Conseil, rôle qui peut être contesté dans sa nature mais difficilement nié dans son existence même. Qu'il s'agisse de la participation aux débats, des projets de résolutions déposés, du suivi dans la mise en œuvre des résolutions²¹, la France est incontestablement un pays qui assume les responsabilités que lui confère son statut (à l'exception de la participation aux opérations de paix). Nombre d'Etats importants, parmi lesquels des candidats à un siège de membre permanent, ne démontrent pas une telle présence lorsqu'ils siègent au Conseil en tant que membre élu. Et à New York, l'« activisme » des missions permanentes de la France et du Royaume-Uni au Conseil de sécurité est assez largement salué au sein même du Secrétariat.

Dans ce contexte, seule la question relative à la représentation de l'Union au Conseil pourrait, à terme, être à nouveau posée, surtout dans la perspective d'une adhésion de l'Allemagne (et de l'élargissement de l'Union).

Si la position de la France au Conseil de sécurité n'apparaît pas être menacée, l'élargissement du Conseil dans les deux catégories de membres comporte néanmoins certains risques. S'agissant des membres permanents, il y a d'abord la logique mathématique par

19. Outre l'Allemagne et le Japon, explicitement désignés en tant que pays industrialisés, les trois Etats du Sud habituellement cités sont l'Inde, le Nigeria et le Brésil.

20. D'autres propositions prévoient une augmentation des seuls membres non-permanents.

21. La France est particulièrement active sur l'Afrique, les Balkans, l'Irak, l'Afghanistan, le Liban, les opérations de maintien de la paix, les sanctions, et la lutte contre le terrorisme.

laquelle la France ne serait plus « une parmi cinq », mais « une parmi dix », ce qui affaiblirait théoriquement sa position. Comme tout privilège, celui qui émane du statut de membre permanent est d'autant plus intéressant qu'il n'est l'attribut que du plus petit nombre. L'élargissement du « club » n'est *a priori* intéressant pour aucun de ses membres. Il existe ensuite le risque d'obtenir un Conseil élargi (à 24 membres) et donc plus représentatif, mais pas nécessairement plus à même de remplir sa tâche de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il est en effet assez peu probable que l'efficacité du Conseil – c'est-à-dire sa capacité à prendre des décisions – soit mieux garantie dans un Conseil élargi. La France fait d'une efficacité préservée du Conseil l'une de ses priorités. Si l'apparition de nouveaux blocages mettait à mal cette efficacité, le risque de mise à l'écart en serait d'autant plus grand.

La France s'est officiellement prononcée en faveur de l'élargissement du Conseil et soutient les candidatures de l'Allemagne, du Japon et de trois Etats du Sud – dont l'Inde – en tant que membres permanents²². Mais, pour les raisons évoquées précédemment, elle ne peut être qu'extrêmement réticente à toute remise en cause de sa position. De fait, l'approche française se caractérise surtout par l'attente face à un processus qui n'a pas encore permis de faire émerger une solution acceptée par tous, et qui a peu de chances d'aboutir dans les années qui viennent. Outre les oppositions sur la nature même de la réforme – augmentation dans les deux catégories de membres ou seulement parmi les non-permanents –, la désignation éventuelle des trois Etats « du Sud » est très problématique, compte tenu des rivalités stratégiques entre puissances régionales candidates. Nul doute que la France et les autres membres permanents s'accommodent aisément de tels blocages.

Au-delà du débat sur la composition du Conseil, sont également discutées les questions de l'usage du droit de veto et des méthodes de travail. La France combine sur ces différents thèmes conservatisme et ouverture.

Le droit de veto revêt une force symbolique à laquelle la France est fortement attachée. Un tel droit constitue pourtant un atout d'une

22. L'Inde est depuis peu citée dans les déclarations officielles françaises, alors que les trois Etats du Sud ne l'étaient habituellement pas. Le président de la République a néanmoins mentionné le Nigeria et le Brésil lors de conférences de presse dans ces deux Etats.

bien moindre importance que ne l'est la permanence du siège au Conseil. D'une part parce que la France ne fait qu'exceptionnellement usage de ce droit (ni ne menace de son usage)²³, d'autre part parce que son usage, s'il était le seul fait de la France, serait probablement davantage un signe de faiblesse et d'isolement que d'affirmation de sa puissance²⁴. Le veto ou sa menace (par d'autres) représente en outre, du point de vue de la France, l'un des facteurs de marginalisation du Conseil, comme l'a montré le Kosovo. Soucieuse d'éviter cette marginalisation, la France a tenté de promouvoir l'idée d'un « usage responsable » du droit de veto²⁵. Sans succès. La France rappelle régulièrement cette nécessité, mais affirme également, non sans ambiguïtés, qu'elle demeure « attachée au droit de veto tel qu'il est reconnu par la Charte », et que « son utilisation ne saurait être réglementée, ni encadrée par des critères prédéfinis²⁶ ».

S'agissant des méthodes de travail, si la France insiste avec régularité sur la nécessité de préserver l'efficacité du Conseil – et donc une certaine forme de confidentialité –, elle a consenti à une plus grande transparence des travaux du Conseil ainsi qu'à une meilleure association des Etats contributeurs de troupes aux opérations de maintien de la paix²⁷.

Parallèlement, la France et le Royaume-Uni font face à des demandes pressantes, de la part de leurs partenaires de l'Union, pour que la concertation des Quinze à l'ONU soit mieux assurée, conformément à l'article 19 du traité de Nice. Une telle concertation fonctionne relativement bien à l'Assemblée générale, où la très grande majorité des déclarations sont faites au nom de l'Union, mais est plus problématique au Conseil de sécurité. En dépit de certains progrès²⁸, notamment sous la pression de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie, la

23. La France a fait usage de son droit de veto à 19 reprises depuis 1945, dont 1 fois depuis 1990 (sur le projet de résolution déposé par la Russie le 26 mars 1999 condamnant l'opération « Force alliée »).

24. Voir à ce sujet M.-Cl. Smouts, « France and the United Nations System », dans Alger, Lyons, Trent (dir.), *The United Nations System: The Policies of Member States*, Tokyo, Presses de l'Université des Nations unies, 1995, p. 211.

25. Cf. R. Galharague, « Nations unies, souveraineté, intervention : éléments pour une position française », *Bulletin du CAP*, n° 73, été 2000, p. 276-279.

26. Cf. Intervention du représentant permanent de la France auprès des Nations unies sur la réforme du Conseil de sécurité, 31 octobre 2001.

27. Cf. la résolution 1353 du 13 juin 2001 sur le renforcement de la coopération avec les pays fournisseurs de contingents. Voir sur ce point P. Teixeira, *op. cit.* [18], p. 60-62.

28. Des consultations hebdomadaires sont assurées par les missions de la France et du Royaume-Uni, parallèlement aux réunions au niveau des ambassadeurs des Quinze.

France et le Royaume-Uni restent sur la défensive. Ils refusent d'être considérés comme des « agents de la PESC » et rejettent tout mandat impératif de l'Union, dont ils seraient les porte-parole au sein du Conseil, ou toute idée de *caucus* constitué par l'Union, au même titre que le *caucus* des non-alignés. Est ici posée la question de la compatibilité entre la nature diplomatique du Conseil de sécurité, impliquant une certaine forme de secret et de rapidité dans les négociations, et les exigences de concertation au sein des Quinze²⁹. Lors des débats sur l'Irak à l'automne 2002, la nature diplomatique du Conseil a clairement pris le pas sur la concertation à quinze. Enfin, la France et le Royaume-Uni souhaitent aussi éviter tout développement qui pourrait se traduire par de nouvelles pressions relatives à un siège de l'Union.

Le cas de l'Irak : centralité du Conseil, rôle central de la France

Le positionnement de la France à l'ONU relève de plusieurs dimensions de sa diplomatie. La France est résolument un pays occidental, l'un des leaders de l'Union, et elle s'appuie au sein de l'ONU sur les cercles constitués par l'Union, le camp occidental ou encore la francophonie. La France aime aussi à se poser en « alternative » face aux Etats-Unis³⁰ et n'a renoncé ni à son rôle de porte-parole d'un certain nombre de pays du Sud, ni à la nécessité de « ménager » son image auprès des pays arabes. Au-delà, toute prise de position de la France à l'ONU est à considérer en tenant compte de l'attachement qu'elle nourrit, parfois de façon obsessionnelle, à l'égard de l'Organisation – le Conseil de sécurité – et des règles qu'elle incarne.

Le 11 septembre 2001 n'a pas fondamentalement modifié cette approche, ni remis en cause la vision française de ce que l'ONU représente et implique. Il devient en même temps encore plus clair que l'ONU doit jouer un rôle central de légitimation, et qu'à l'inverse, sa mise à l'écart ne peut qu'exacerber des sentiments anti-occidentaux déjà forts dans les pays arabo-musulmans. C'est à la lumière de ces différents éléments qu'il convient d'analyser l'épisode qui a conduit, le 8 novembre 2002, à l'adoption de la résolution 1 441 sur l'Irak.

29. Cf. A. Lamassoure, « La France et la concertation européenne à l'ONU », dans A. Lewin (dir.), *La France et l'ONU depuis 1945*, Paris, Arléa, 1995.

30. D. de Villepin parle de la France comme « alternative attendue aux visions manichéennes », cf. « Audition devant la Commission des Affaires étrangères », Assemblée nationale, 16 octobre 2002.

Présentée brièvement, la position française au cours des mois de septembre et octobre 2002 s'est articulée autour de trois types d'enjeux : la situation de l'Irak et du Moyen-Orient et les conséquences – pour la France et pour la région – d'une éventuelle opération militaire ; la relation franco-américaine et les risques d'une approche unilatérale des Etats-Unis et de leur doctrine de l'action préventive ; le rôle du Conseil de sécurité dans la légalisation du recours à la force, et plus largement en tant qu'organe normatif³¹.

Pourtant, sans rejeter *a priori* la possibilité d'une intervention militaire contre l'Irak, la France a œuvré pour éviter deux écueils : la mise à l'écart de l'ONU résultant d'une décision unilatérale américaine ; et l'utilisation du Conseil comme chambre d'enregistrement, avalisant en droit une opération déjà décidée par un Etat membre. Une telle opération doit être considérée comme un ultime recours, et le processus qui y conduit doit être en conformité avec un certain nombre de principes. D'où l'insistance sur la « non automaticité » du recours à la force dans la résolution 1 441 et sur la nécessité d'un processus en deux temps, permettant au Conseil d'« examiner la situation » avant que l'Irak soit éventuellement confronté aux « graves conséquences » d'un manquement à ses obligations. A l'appui de sa thèse, la France établit un lien entre légitimité et efficacité³², lien d'autant plus important qu'il s'agit de frapper un Etat arabe et musulman.

En dépit d'ambiguïtés donnant lieu à diverses interprétations³³, l'adoption à l'unanimité de la résolution 1 441 constitue un succès diplomatique pour la France, laquelle est parvenue, dans une approche constructive et déterminée, et avec le soutien indispensable d'autres Etats³⁴, à établir un cadre juridique pour une opération dont les Etats-Unis étaient extrêmement réticents à négocier les termes. Au-delà, le succès français tient surtout dans le rôle joué par le Conseil. Cet épisode revêt sans doute un caractère exceptionnel, mais il illustre presque idéalement l'une des dimensions premières de la politique de la France vis-à-vis de l'ONU : préserver la centralité de son organe

31. Cf. Ph. Gordon, « Getting Paris on Board », Washington, Brookings Institution, 18 octobre 2002.

32. Voir l'interview du président Chirac au *New York Times*, 9 septembre 2002.

33 Cf. « Déclaration conjointe de la France, de la Russie et de la Chine », Ministère des Affaires étrangères, 8 novembre 2002.

34. Notons que le rôle de la France ne fut ici possible que parce qu'elle bénéficiait de soutiens, notamment de la part d'autres membres permanents (Russie, Chine).

suprême, préserver la place de la France en son sein. Le jour même de l'adoption de la résolution 1 441, le président Chirac déclarait : « Par ce vote unanime, le rôle central et les responsabilités du Conseil de sécurité dans le domaine de la paix et de la sécurité sont pleinement réaffirmés, ce qui était indispensable.³⁵ »

Le jeu de la France fut de placer le Conseil de sécurité au centre du dispositif politique, diplomatique et légal de gestion de la crise irakienne, avec le risque permanent de formuler des exigences qui se seraient traduites, du côté américain, par une mise à l'écart du Conseil, laquelle aurait marqué l'échec de l'approche française. Un tel enjeu limitait par ailleurs la possibilité, pour la France, de recourir au veto³⁶, qui aurait également signifié l'échec. Le succès de la démarche montre par ailleurs l'utilité de l'exercice diplomatique, c'est-à-dire de l'approche multilatérale et de l'organe qui ici l'incarne, à un moment où la tendance, du côté américain, est à l'unilatéralisme.

Avec la centralité du Conseil, c'est bien sûr celle de la France qui est également affirmée. L'effet « multiplicateur de puissance » trouve ici une illustration, le Conseil donnant à la France une importance supérieure à celle qui est effectivement la sienne. De façon presque artificielle, la France endosse ainsi l'habit de l'opposant à la première puissance mondiale. Par là même, elle démontre au monde sa capacité à jouer un rôle, à fédérer autour de sa position, à exister face aux Etats-Unis, ce qui, en soi, justifie la démarche.

Mais si le succès diplomatique français est dans l'immédiat indéniable, il n'est pas certain qu'il puisse être « exploité » sur le long terme. La France a rappelé avec force la nécessité de respecter un certain nombre de règles relatives au recours à la force dans les relations inter-étatiques. Or, une telle insistance n'a pas toujours été de mise, comme l'épisode de l'opération « Force alliée » au Kosovo l'a montré³⁷. S'agissant de la procédure en deux temps, celle-ci n'est pas sans cohérence ; mais nombre de résolutions du Conseil, s'inscrivant dans le cadre du chapitre VII de la Charte de l'ONU, mentionnent que leur

35. Communiqué de la présidence de la République, 8 novembre 2002.

36. Cf. l'interview de D. Malone au *Monde*, 10 octobre 2002.

37. La résolution 1 441 offre une base juridique à une opération militaire bien plus solide que la résolution 1 199 de septembre 1998.

non respect pourra conduire à l'utilisation – par les Etats – de « tous les moyens nécessaires » sans que le Conseil soit à nouveau saisi.

Un autre élément tient dans le fait que la France a fait savoir, dès le début de la négociation, qu'elle n'était pas opposée à une intervention militaire contre l'Irak. D'un côté, une telle prise de position fut indispensable dans la mesure où elle a rendu possible la négociation ; les Etats-Unis n'auraient sans doute pas été aussi patients dans le cas contraire. D'un autre côté, une lecture possible de l'approche française est qu'elle relevait davantage de la forme que du fond. La France tirerait certes d'importants bénéfices si l'opération américaine n'avait finalement pas lieu. Mais tel n'est pas le scénario le plus probable. Le risque est alors grand qu'un acquiescement français à une opération militaire lors d'une deuxième saisine du Conseil fasse perdre à la France – et à celui-ci – les bénéfices engrangés initialement. Un risque d'autant plus grand dans l'hypothèse d'une participation militaire française aux côtés des Etats-Unis. Une intervention militaire américaine sans nouveau passage devant le Conseil aurait un impact similaire.

S'agissant enfin du rôle du Conseil en tant que garant de la légalité internationale, on peut douter de l'effet à moyen et long terme de l'épisode ayant conduit à l'adoption de la résolution 1441. Quel que soit l'enchaînement des événements à court terme, la France ne manquera pas, à juste titre, d'invoquer un tel épisode afin de mettre en avant les vertus du Conseil ; ce devra être l'exemple à suivre, une sorte de précédent positif qui montre qu'une résolution est possible lorsque les Etats acceptent de négocier. Il reste néanmoins difficile d'identifier l'impact sur le moyen terme. Les circonstances qui conduisent un Etat à passer par le Conseil ou à s'en affranchir relèvent du cas particulier et sont difficilement « modélisables ». De même qu'il est hâtif de prédire une marginalisation durable du Conseil par des Etats – les Etats-Unis en particulier – qui verraient en lui un organe de plus en plus contraignant, il serait sans doute optimiste de prévoir une évolution franche de l'approche qu'ont les Etats-Unis de l'organe onusien.

Deux éléments modifient aujourd'hui la donne au sein du Conseil, tous deux liés aux Etats-Unis : l'un relève du décalage existant entre la puissance représentée par les Etats-Unis et les forces – politique et militaire – de contestation ; l'autre tient à la configuration de l'après-11 septembre, qui place les Etats-Unis dans une situation inédite.

Placée dans ce contexte, la relation entre les Etats-Unis et l'ONU doit être analysée au cas par cas, mais dans un environnement par nature peu propice à un rôle accru de celle-ci. C'est dans ce contexte, et sans grande marge de manœuvre, que la France doit se frayer un chemin et placer, là où c'est possible, les coins qui lui permettront de faire tenir à l'ONU son rôle, et à la France son rang.

L'ONU, cadre d'expression ou cadre d'action ?

L'ONU tient incontestablement une place importante dans la définition de la politique étrangère de la France ; elle reste, en dépit de toutes les critiques, le lieu où doit pouvoir s'exprimer la « vocation mondiale » de la France, maintenant d'une certaine façon l'illusion d'une France forte.

La France privilégie à l'ONU les institutions dont la dimension politique est évidente, au détriment des organes plus techniques ou moins favorables aux positions françaises. Le Conseil de sécurité est ainsi clairement au centre de ses préoccupations, du fait de son mandat comme de la place, singulière, qu'il donne à la France.

Dans le même temps, plus de dix années après la fin de la guerre froide, si la « nécessité onusienne » est toujours pertinente pour une puissance en lutte contre les effets délétères de la globalisation, l'attachement français à l'ONU est relatif et ambivalent. La France développe un discours objectivement pro-onusien, mais reste aussi motivée par des intérêts plus strictement définis, et pas toujours compatibles avec les implications de son discours. De fait, l'ONU constitue pour la France plus souvent un cadre d'expression et de légitimation qu'un cadre d'action. Une telle approche s'explique aussi par les limites propres à l'ONU, particulièrement dans le domaine de la sécurité. Dans le contexte de l'après-11 septembre et d'une possible intervention militaire contre l'Irak, l'ONU est une nouvelle fois sommée de relever un défi qui, à maints égards, dépasse ses propres capacités.

Mais, dans tous les cas, l'ONU et son Conseil de sécurité continueront d'être un élément fondamental dans la définition de ce que la France *est* et *fait* sur la scène internationale. Les turbulences de l'après-guerre froide n'ont cessé de confirmer l'importance d'un tel lien.