

Article

« La France : les institutions internationales au service du rang? »

Alex Macleod et Hélène Viau

Études internationales, vol. 30, n° 2, 1999, p. 279-301.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/704029ar>

DOI: 10.7202/704029ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

La France : les institutions internationales au service du rang ?

Alex MACLEOD et Hélène VIAU*

RÉSUMÉ : Si la volonté d'affirmer son rang reste toujours fondamentale pour la politique étrangère de la France, elle n'explique pas seule une politique qui se concentre de plus en plus sur les institutions internationales depuis la fin de la guerre froide. D'autres motivations doivent entrer en ligne de compte, notamment : la reconnaissance des insuffisances de ses propres ressources, l'évaluation des limites d'une approche bilatérale, le désir de contenir les tendances unilatéralistes des États-Unis, et le besoin d'affirmer son rôle de puissance de premier plan. En outre, la France cherche à faire adopter des normes de conduite internationale que seules les institutions peuvent imposer. Les trois cas choisis – la réforme de l'ONU, les sanctions contre l'Irak et le terrorisme – démontrent toute la complexité de la décision française de privilégier dorénavant une action internationale à travers les institutions.

ABSTRACT : If the will to assert its international status still remains vital to France's foreign policy, it cannot explain by itself a policy which has put more and more emphasis on international institutions since the end of the Cold War. Other motives must also be taken into account, notably : admitting its own lack of resources, evaluating the limits of a bilateral approach, wanting to contain US tendencies to unilateral actions and needing to assert its role as a first-class power. France is also attempting to have adopted norms of international conduct which only international institutions can impose. The three cases chosen – reform of the UN, sanctions against Iraq and terrorism – demonstrate the full complexity of the French decision to privilege international action through institutions from now on.

La fin de la guerre froide provoqua une véritable crise d'identité pour la politique étrangère et de sécurité française. Fondée depuis l'époque du général de Gaulle sur la recherche permanente de l'autonomie d'action, la remise en cause de la logique de la bipolarité et le maintien du rang d'une puissance de premier ordre, cette politique éprouva d'énormes difficultés à définir la place de la France dans le « nouvel ordre mondial ». Selon le ministre des Affaires étrangères du gouvernement Jospin, Hubert Védrine, il y a « une sorte d'oscillation dans l'esprit français entre la prétention, notre rôle universel, notre voix, notre rang, nos principes, nos valeurs et exactement l'inverse, qui est une sorte de mélancolie lorsque l'on s'aperçoit que cela ne marche pas et que l'on n'est pas le centre du monde¹ ».

* Respectivement professeur au Département de science politique à l'Université du Québec à Montréal et directeur de recherche au CEPES, et étudiante inscrite au programme de maîtrise en science politique à l'Université du Québec à Montréal.

1. « Entretien du ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, avec la presse anglo-saxonne », le 7 octobre 1997, *La politique étrangère de la France – Textes et documents*, (dorénavant, *Textes et documents*) Paris, La Documentation française, septembre-octobre 1997, p. 211.

La volonté d'affirmer le statut de puissance de premier plan reste fondamentale dans la politique de tous les gouvernements français qui se sont succédé depuis la chute du mur de Berlin². Cette préoccupation se traduit tout d'abord par un désir de freiner les tendances unilatéralistes des États-Unis, tout en reconnaissant la prépondérance évidente de ces derniers dans le système international. Il s'agit donc de refuser la notion de l'unipolarité, tout en reconnaissant que l'ère de la multipolarité n'est pas encore arrivée. Autrement dit, selon les décideurs français, le système international se trouve encore dans une situation de transition caractérisée par une instabilité profonde. Dans un tel monde, la France se donne pour objectif de contribuer à établir un véritable ordre stable et de rééquilibrer les rapports entre les puissances. Ce n'est qu'ainsi, à ses yeux, qu'on pourrait créer les conditions assurant la sécurité des uns et des autres. Cette vision du nouvel ordre mondial se retrouve, à quelques nuances près, dans les discours et les déclarations de tous les ministres des Affaires étrangères depuis 1989, quelle que soit leur allégeance politique.

Mais si la France cherche toujours à garder son rang, le principe fondamental de l'indépendance nationale ne s'exprime plus sous la forme brutale que prônait le général de Gaulle. *La France seule* n'est certainement plus de mise dans l'ère de l'après-guerre froide. Il s'agit plutôt, dans cette nouvelle situation, d'afficher publiquement sa différence, souvent au grand dam de ses alliés, et de faire peser son influence en cherchant des solutions auxquelles on tente de rallier les autres intéressés. Les institutions internationales offrent un des meilleurs lieux pour pratiquer une telle politique.

Doit-on donc conclure que le recours aux institutions internationales par la France représente simplement un moyen pour assurer que ce pays puisse toujours confirmer son rang dans le système international? À première vue, cette hypothèse semble très plausible. Manifestement, la France n'a jamais renoncé à son objectif d'exercer un rôle de leader international et elle ne cesse de démontrer cette ambition dans ses activités au sein des institutions. La forme que revêt cette aspiration dépend de l'organisme en cause. Ainsi, dans le cas de l'Union européenne (UE), la France ne cache pas son désir d'exercer une véritable direction politique de cette organisation. Dans celui de l'OTAN, cette revendication s'exprime à travers la recherche d'une identité de sécurité et de défense européenne qui permettrait de limiter la place politique et militaire occupée par les Américains dans les affaires européennes. Tandis qu'à l'ONU, elle s'efforce de se tailler une place dans les grandes décisions internationales en participant à la formulation de projets de résolution au sein du Conseil de sécurité et en exerçant son droit de s'opposer publiquement aux propositions et aux actions américaines. Enfin la réunion des sept pays industrialisés les plus riches, le G7, lui-même un organisme d'inspiration française, consacre le

2. Sur la question de l'importance que la France continue à attacher à la notion de son rang international, voir Philippe LE PRESTRE et Charles THUMERELLE, « France : The Straitjacket of New Freedom », dans Philippe LE PRESTRE (dir.), *Role Quests in the Post-Cold War Era. Foreign Policies in Transition*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1997, pp. 131-160.

rang de la France parmi les grandes puissances et lui fournit encore un autre forum pour influencer sur l'ordre du jour international.

Cette interprétation de l'attitude de la France à l'égard des institutions internationales nous paraît, toutefois, insatisfaisante. En premier lieu, notre analyse du comportement de ce pays indique que son appel à ces institutions est motivé par des raisons diverses, qui ne se réduisent pas toutes à la notion de rang *stricto sensu*. Ces dernières comprennent notamment : la reconnaissance des insuffisances de ses propres ressources, l'évaluation des limites d'une approche bilatérale, le désir de contenir les tendances unilatéralistes des États-Unis, et le besoin d'affirmer son rôle de puissance qui compte sur la scène mondiale. Deuxièmement, la France ne cache pas son objectif de faire adopter des normes, des principes et des règles de la conduite internationale que seules les institutions ont la capacité et l'autorité à établir. Cette idée d'une mission spécifique que se donne la France sur le plan international appartient à une tradition de la politique étrangère de ce pays qui remonte au moins à la Révolution française. Il serait malaisé de distinguer, avec certitude, entre la part de l'« intérêt national », au sens habituel de ce terme, et celle d'aspirations plus diffuses que suggère le concept de mission.

Nous avons choisi trois cas qui illustrent bien toute la complexité de la décision française de faire recours aux institutions. Ainsi, dans le premier, celui du débat continu sur la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU, la France se sent obligée de manifester son ouverture à des changements en profondeur, réclamés non seulement par les pays du Sud, mais aussi par l'Allemagne et le Japon, tout en cherchant à retarder le jour d'un élargissement qui remettrait en cause son statut international. Notre deuxième exemple, celui du débat sur les sanctions contre l'Irak après la guerre du Golfe, montre une France écartelée entre ses intérêts commerciaux, son besoin de se distinguer des États-Unis, sans provoquer de rupture, et sa tentative d'établir des normes qui régiraient la conduite des États membres de l'ONU. Il couvre la période qui s'étend de la fin de la guerre du Golfe, à la fin du mois de février 1991, jusqu'au moment où la France affirma publiquement sa différence par rapport à ses alliés américains et britanniques en s'abstenant sur une proposition américaine qui aurait renforcé les sanctions contre l'Irak en octobre 1997. Enfin notre troisième cas, celui de la lutte contre le terrorisme, montre comment la France prit peu à peu conscience de la nécessité de faire appel aux instances internationales pour traiter d'une question qui semblait être surtout du ressort de la politique intérieure. Nous avons privilégié une des périodes les plus aiguës de cette lutte, qui débuta avec la découverte de plusieurs réseaux islamistes clandestins sur le territoire national en novembre 1994 et se précisa avec des attentats dans la région parisienne en 1995 et 1996. Elle prit fin avec l'attaque contre la base américaine à Dhahran en Arabie saoudite en juin 1996, incident qui permit aux Français d'internationaliser un peu plus leur rôle dans la lutte antiterroriste.

I – La réforme du Conseil de sécurité

Bien que la réforme du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies fût lancée officiellement en septembre 1993, la France fut confrontée beaucoup plus tôt à cette réforme. À peine un an après la fin de la guerre froide, soit en septembre 1990, il fut proposé, par l'URSS notamment, que l'Allemagne unie obtienne un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Dans la foulée de cette proposition, le Premier ministre italien, Giulio Andreotti, proposa que la France et la Grande-Bretagne cèdent leur siège à la CEE et au Japon. Le débat était lancé. La France réagit vivement en s'opposant fermement à cette méthode de soustraction de sièges.

La diplomatie française entama la défense de son siège permanent. Elle multiplia les initiatives au sein du Conseil de sécurité et s'impliqua plus que jamais dans l'enceinte de l'ONU. Elle justifia sa « nécessaire » présence permanente au Conseil, en insistant sur son appartenance au club des puissances nucléaires et sur le fait qu'elle continuait à assumer tous les devoirs de son rang en participant activement aux missions de paix. Elle fit valoir aussi son rôle dans le renforcement de la francophonie et de l'utilisation du français dans le monde. Et enfin, elle souligna son rôle particulier dans la sécurité et le développement de l'Afrique³.

Ainsi, le président Mitterrand suggéra, dès la fin de la guerre du Golfe, la tenue d'une réunion de très haut niveau, regroupant les chefs d'État et de gouvernement du G7. Cette suggestion donna lieu au Sommet de Manhattan, le 31 janvier 1992, où le Président français fit plusieurs propositions visant à accroître le rôle des Nations Unies dans le domaine des missions de paix⁴, et qui correspondaient aux préoccupations centrales de la diplomatie française à l'égard de l'ONU.

La France, de plus en plus consciente que ses activités au Conseil de sécurité contribuaient à son rayonnement, tenta de légitimer son siège permanent en multipliant les initiatives et en présentant des propositions qui devaient, à ses yeux, accroître l'efficacité de l'Organisation. Son implication croissante au sein de l'ONU ne s'explique pas seulement par la mission dont elle se sentait investie, celle de porter une justice et une éthique à travers le monde, mais aussi, et surtout, par sa perception que le Conseil de sécurité était un moyen d'assurer son rang et ses droits au sein du système international.

Les autorités françaises ne s'intéressaient donc guère à changer les règles du Conseil et présentèrent une ligne politique très ferme à l'égard de sa réforme. Premièrement, elles estimèrent que la révision de la composition du

3. Sur cette question, voir Maurice TORRELLI, « Le Conseil de sécurité : un directoire mondial ? », *Le Trimestre du monde*, 4^e trimestre 1992, pp. 27-40.

4. Entre autres, le président Mitterrand déclara que la France était prête à mettre à la disposition de l'ONU, un contingent de mille hommes mobilisables en 48 heures, chiffre qui pourrait doubler dans un délai d'une semaine. « Mitterrand a proposé de mettre mille hommes en permanence au service de l'ONU », *Le Monde*, les 2-3 février 1992.

Conseil de sécurité n'avait aucune raison d'être, puisque celle-ci résultait d'une situation historique irréversible. Deuxièmement, elles expliquèrent qu'il était inopportun de revoir tout l'équilibre sur lequel reposait la Charte des Nations Unies, d'autant plus que l'Organisation apportait maintenant la preuve de son efficacité.

Toutefois, à long terme, cette politique de l'autruche fut difficile à maintenir, d'autant plus que l'Allemagne et le Japon réclamèrent, dès l'été 1992, une réforme du Conseil de sécurité. La France ne put feindre davantage d'ignorer cette question. Elle accepta, lors de la 47^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, de parler de ce « problème (qui) est posé par certains pays⁵ ». Elle proclama en même temps les caractéristiques que devrait posséder, selon elle, tout membre permanent du Conseil : la puissance nucléaire et la capacité de définir une politique étrangère mondiale, et qui faisaient défaut, de toute évidence, à l'Allemagne et au Japon.

Dans leur rapport au Secrétaire général sur la question de la réforme du Conseil de sécurité, les États-Unis annoncèrent officiellement, le 30 juin 1993, leur soutien à la revendication du Japon et de l'Allemagne d'occuper un siège permanent au Conseil⁶. Il devenait de plus en plus difficile à la France de s'opposer à la réforme du Conseil de sécurité, au risque de se retrouver isolée au sein du Conseil. Elle changea donc son fusil d'épaule et déclara que le monde avait évolué, qu'il fallait reconnaître que l'Allemagne et le Japon étaient devenus des démocraties et des partenaires de premier ordre dans la politique mondiale. Elle continuait toutefois de soumettre l'élargissement du Conseil à certaines conditions. Premièrement, toutes les régions du monde devraient être représentées de façon équitable. En deuxième lieu, il faudrait élargir le Conseil par l'ajout de nouveaux membres et non pas en remplaçant les anciens. Troisièmement, il n'était pas question de diluer le droit de veto. Et enfin, tous les États demandeurs auraient nécessairement acquis un certain poids économique et devaient accepter de participer pleinement aux opérations de maintien de la paix (OMP).

Si la France se montrait plus ouverte à l'idée d'une réforme du Conseil de sécurité, elle demeurait toujours convaincue qu'il était beaucoup plus pertinent de chercher à améliorer le cadre des missions de paix et à augmenter l'efficacité globale de l'ONU avant d'entreprendre la réforme du Conseil. En particulier, il fallait s'attaquer à la réforme de son financement, pierre angulaire de la réforme du Secrétariat général. Elle proposa donc la création de deux nouveaux organismes : une cour de discipline budgétaire et une force de

5. « Conférence de presse du ministre d'État, ministre des Affaires étrangères, Roland Dumas, devant les journalistes français », le 25 septembre 1992, *Textes et Documents*, septembre-octobre 1992, p. 75.

6. « Washington soutient l'entrée de l'Allemagne et du Japon au Conseil de sécurité de l'ONU », *Le Monde*, le 2 juillet 1993.

réaction rapide en attente⁷. À ses yeux, de telles propositions étaient intimement liées à la réforme du Conseil de sécurité, puisque l'élargissement de celui-ci était dicté par une augmentation de son efficacité et par la capacité des nouveaux États membres à faire partie des OMP.

La France liait la réforme du Conseil de sécurité aux OMP, d'une part, parce qu'elle voulait établir une nouvelle règle au sein du Conseil de sécurité, celui du devoir pour tout membre permanent du Conseil de participer à ces opérations. Et, d'autre part, parce qu'elle croyait légitimer son siège permanent et son apport « nécessaire » aux discussions relatives à la réforme du Conseil de sécurité par l'importance de sa contribution financière et militaire aux missions de paix. Plus l'Organisation des Nations Unies serait efficace, plus les missions de paix afficheraient des succès, et plus la vision française d'un monde multilatéral respectueux du droit international et investi des normes humanitaires se concrétiserait, valorisant du même coup le rôle, le rang et le rayonnement de la France. Ayant échoué dans sa tentative de maintenir le *statu quo* dans la composition du Conseil de sécurité, ce pays s'efforcerait dorénavant d'influer sur les normes et les règles de l'Organisation, dans le sens des normes humanitaires et de la justice internationale.

Toujours dans la perspective de concilier la « volonté de réforme et (le) souci d'efficacité », le ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, proposa, lors de la 48^e session de l'Assemblée générale en septembre 1993, que l'élargissement du Conseil « devrait être décidé selon une formule combinant nouveaux membres permanents et membres non permanents supplémentaires⁸ ». Toutefois, bien que la France semblât accepter une réforme du Conseil, la politique du *statu quo* n'était pas encore très loin derrière. En effet, devant la multitude de propositions qui fusaient de toute part, suggérant la création de nouvelles catégories de membres, Alain Juppé déclara, en réaction à ce qu'il qualifia de « débordement d'imagination », que « moins on modifiera la charte, mieux ça vaudra⁹ ».

Pendant près de quatre ans, la diplomatie française resta très vague à l'égard d'une éventuelle recomposition du Conseil. Elle souhaitait toujours concilier la recherche de la légitimité et de la représentativité à long terme, tout en préservant l'efficacité du Conseil. Le discours officiel continua de proclamer que la France soutenait « sans réserve » l'entrée de l'Allemagne et

7. La France proposa la création d'une force de réaction rapide en attente lors du Sommet de Manhattan, le 31 janvier 1992. Ce n'est que le 1^{er} septembre 1994, que le Premier ministre Édouard Balladur proposa qu'une cour de discipline budgétaire soit créée. Voir « Discours du Premier ministre, Conférence des ambassadeurs », le 1^{er} septembre 1994, *Textes et documents*, septembre-octobre 1994, p. 17.

8. « Discours du ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, devant la 48^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies », le 29 septembre 1993, *Textes et documents*, septembre-octobre 1993, pp. 146-147.

9. « Intervention du ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, à l'Université Johns Hopkins, <La France et les États-Unis face aux défis d'aujourd'hui> », le 11 mai 1994, *Textes et documents*, mai-juin 1994, p. 88.

du Japon, mais tout en souhaitant d'«élargir les membres permanents aux grands États du monde en développement» et d'ouvrir le Conseil à de nouveaux membres non permanents¹⁰.

En mars 1997, le président Chirac annonça enfin comment son pays envisageait une recomposition du Conseil de sécurité. Il fallait l'élargir non seulement à l'Allemagne, au Japon, mais aussi à trois, quatre ou même cinq grands pays du Sud¹¹. Toutefois, son ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charette, avait déjà précisé qu'il n'était pas « du ressort de la France ni des quatre autres membres du Conseil de sécurité d'arbitrer entre les différents pays du Tiers monde aspirant à occuper un siège¹² ».

Finalement, à la 52^e Assemblée générale des Nations Unies, en septembre 1997, le successeur de Hervé de Charette, Hubert Védrine, déclara que la France considérait le projet Razali comme étant une bonne base de discussion à la réforme du Conseil de sécurité. Par conséquent, puisque que rien n'était encore décidé officiellement, le gouvernement français ne pouvait et ne voulait se prononcer ni sur les pays à inviter, ni sur le droit de veto, ni sur l'éventuel système de rotation pour la désignation des pays en développement¹³. Il ajouta que, le projet n'étant qu'une base de discussion, la France ne pouvait souscrire entièrement à toutes ses propositions, notamment celle qui recommandait l'allègement du droit de veto de tous les membres permanents. Bien que la France n'utilisât que 18 fois en cinquante ans son droit de veto, le gouvernement français restait néanmoins très attaché à ce droit¹⁴, qu'il considérait comme « une des conditions de l'efficacité des Nations Unies et de son Conseil de sécurité¹⁵ ». Outre l'argument d'efficacité, il faut également considérer que le droit de veto assure un rang et un rôle privilégié sur la scène internationale à tout État détenteur de ce droit.

Cette volonté mitigée de réformer le Conseil s'observe également dans le deuxième volet de la réforme, soit ses méthodes de travail. La France semble encore une fois confrontée à une dynamique contradictoire où s'affrontent les valeurs de démocratie et de justice qui sous-tendent sa mission internationale

10. Hervé de CHARETTE, entrevue accordée au *Trimestre du monde*, 4^e trimestre 1995, Paris, p. 24.

11. « Entrevue du Président Jacques Chirac à la télévision Globo », le 8 mars 1997, *Textes et documents*, mars-avril 1997, p. 48

12. « Réponse du ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charette, à une question écrite au Sénat », le 13 février 1997, *Textes et documents*, janvier-février 1997, p. 102.

13. « Point de Presse du ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, 52^e Assemblée générale des Nations Unies », le 22 septembre 1997, *Textes et documents*, septembre-octobre 1997, pp. 113-117.

14. Sur la question de la France et du droit de veto au Conseil de sécurité, voir Thierry TARDY, « La France et l'ONU : 50 ans de relations contrastées », *Regards sur l'actualité*, Paris, La Documentation française, novembre 1995, pp. 3-23, et Jacques LEPRETTE, « La France au Conseil de sécurité », dans André LEWIN (coordinateur), *La France et l'Onu depuis 1945*, Condé-sur-Noireau, Arléa-Corlet, 1995, pp. 176-182.

15. « Conférence de presse conjointe du ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, et du ministre sud-africain des Affaires étrangères, Alfred Nzo – Voyage en Afrique – propos du ministre français », le 9 octobre 1997, *Textes et documents*, septembre-octobre 1997, p. 227.

et son souci de préserver un *statu quo* qui lui permet de maintenir son rang et son influence.

Ce n'est qu'en septembre 1994, que la diplomatie française évoqua la nécessité de réformer les méthodes de travail du Conseil. Pour répondre aux demandes de transparence et de démocratisation, elle proposa, devant l'Assemblée générale, que le Conseil réserve une place aux débats publics dans son processus de prise de décision, mais « sans renoncer à la formule des consultations informelles¹⁶ ».

Dans cette démarche, le gouvernement français présenta, le 9 novembre 1994, son aide-mémoire sur les méthodes de travail du Conseil. Il montrait comment la France tentait de gérer le dilemme auquel elle était confrontée. Tout en affichant une volonté de transparence et d'ouverture à tous les États membres de l'ONU, la France défendait « avec ténacité » quelques principes de fonctionnement qui visaient à conserver à la fois les avantages des relations bilatérales et ceux qui se rattachaient à la prépondérance du Conseil dans le processus de prise de décision de l'Organisation¹⁷. Ainsi, elle insistait pour que le Conseil de sécurité demeure seul maître de son processus de prise de décision, en laissant la conduite des OMP au Secrétaire général et en se gardant de rendre trop formelles ses réunions de consultation.

En renouant avec l'ONU à la fin des années 1980, la France plaça cette institution au cœur même de sa politique étrangère¹⁸. Elle la voyait comme une autorité internationale porteuse du droit et d'une éthique humanitaire, qui contribuait à l'aide au développement économique et au dialogue politique, représentant le cadre le plus légitime et le plus efficace pour réduire les tensions internationales. Mais surtout cette institution veillait au maintien du *statu quo* d'un système international qui assurait à la France son rang.

Aussi, non seulement l'ONU constitue, pour les autorités françaises, une enceinte incontournable pour l'édification de la paix internationale, mais elle est aussi la seule alternative aux mesures unilatérales que « certaines » puissances (c'est-à-dire les États-Unis) pourraient être tentées d'adopter. Ce rôle de rempart contre l'unilatéralisme est des plus importants pour le gouvernement français. Plusieurs déclarations officielles françaises témoignent de cette préoccupation. Ainsi, selon le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Alain Juppé :

16. « Discours du ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, devant la 49^e Assemblée générale des Nations Unies », le 28 septembre 1994, *Textes et documents*, septembre-octobre 1994, pp. 139-140.

17. « Intervention du représentant permanent de la France aux Nations Unies », le 13 octobre 1994, *Textes et documents*, septembre-octobre 1994, pp. 222-223.

18. Nous « avons fait de notre engagement au sein de l'Organisation des Nations Unies un axe fondamental de notre politique étrangère ». « Vœux du ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, aux agents du Département », le 6 janvier 1995, *Textes et documents*, janvier-février 1995, p. 16.

L'ONU constitue une enceinte irremplaçable pour l'édification de la paix et du droit international. Elle a seule la légitimité nécessaire pour faire adopter des mesures de contrainte à l'égard des États qui manquent à cette légalité. Elle est la seule alternative aux mesures unilatérales (...) que nous avons toujours condamnées¹⁹.

Le gouvernement français s'investit de la responsabilité de combattre cette « tendance néfaste et d'améliorer l'efficacité de la contribution que les Nations Unies apportent à l'ordre international²⁰ ». C'est pourquoi la France lie la réforme du Conseil de sécurité à la réforme plus large de l'Organisation des Nations Unies. La réforme générale de l'ONU répond davantage aux intérêts de la France, qui tente, à la fois, d'imposer ses normes de justice internationale et de droit humanitaire dans un monde qu'elle souhaite multilatéral et de maintenir son rang sur la scène internationale. Or, là réside le dilemme de la diplomatie française, car la préservation de ce rang exige non seulement une efficacité accrue de l'Organisation des Nations Unies mais aussi le maintien d'un certain *statu quo* au Conseil de sécurité.

II – Les sanctions contre l'Irak

Avec la crise internationale provoquée par l'invasion du Koweït par l'Irak, et la guerre qui en découla, la politique française au Moyen-Orient se trouva à son point le plus bas. Non seulement la France dut reconnaître son impuissance devant les impératifs de la politique américaine dans une région où elle avait réussi à établir une position privilégiée par rapport aux autres États européens, mais elle fut contrainte aussi d'abandonner son appui au pays qu'elle avait placé au centre de sa politique moyen-orientale.

À partir des années 60, la France avait noué des relations politiques et commerciales assez étroites avec l'Irak, en qui elle voyait un pays laïc en voie de modernisation et qui représentait une source de stabilité politique et stratégique régionale. Ainsi dans la guerre qui avait opposé l'Irak à l'Iran en 1980-1988, elle avait appuyé le premier, à la fois pour protéger des intérêts commerciaux très importants et pour contenir la menace à la sécurité régionale que représentait la montée de l'islamisme. À la veille de la crise d'août 1990, la dette irakienne envers la France avait atteint entre 25 et 40 milliards de francs, selon diverses estimations, et avait fait l'objet d'un accord sur son rééchelonnement²¹. La France n'avait, cependant, pas d'autre choix que de se joindre à la coalition anti-irakienne montée par les États-Unis.

19. « Intervention du ministre des Affaires étrangères devant l'Assemblée nationale, Budget du ministère des Affaires étrangères », le 3 novembre 1994, *Textes et documents*, novembre-décembre 1994, p. 8.

20. « Vœux du ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, aux agents du Département », le 6 janvier 1995, *Textes et documents*, janvier-février 1995, p. 16.

21. Pour le chiffre de 28 milliards de francs, voir « Les relations économiques avec la France sont en voie d'apaisement », *Le Monde*, le 3 août 1990 (publié en fait juste avant l'annonce de l'invasion du Koweït). Pour celui de 40 milliards, voir François LABROUILLE, « Les Français premières victimes du boycott ? », *Le Quotidien de Paris*, le 6 août 1990.

Si la France se voyait obligée d'emboîter le pas aux États-Unis jusqu'à la fin de la guerre, le 28 février 1991, elle chercha à s'en distinguer, surtout au sein du Conseil de sécurité, dès le lendemain. C'est, avant tout, la question de l'application des sanctions contre l'Irak qui devint une source de divergence entre les deux pays. Ce désaccord sur le sort qu'il fallait réserver à l'Irak aboutit, en octobre 1997, à une abstention française au Conseil de sécurité sur une résolution proposée par les États-Unis qui aurait renforcé les sanctions contre l'Irak. Par ce vote, la France annonçait publiquement, pour la première fois depuis le début de la crise en 1990, qu'elle se désolidarisait officiellement de la politique américaine.

Il est tentant de voir dans cette querelle encore un autre exemple de la lutte perpétuelle des Français contre la domination américaine du système international. Mais si l'on regarde la situation de plus près, il devient évident qu'une analyse plus nuancée s'impose. En premier lieu, les divers gouvernements français avaient évité autant que possible toute confrontation directe avec les États-Unis, et avaient continué à soutenir le principe d'un embargo contre l'Irak en attendant que celui-ci se conforme aux résolutions du Conseil de sécurité. La divergence portait donc plus sur l'évaluation du degré de respect de ces résolutions par l'intéressé et sur l'opportunité d'adopter une politique considérée trop rigide à cet égard que sur l'objectif ultime des sanctions. Et deuxièmement, les Français mettaient de l'avant une série de normes explicites et de principes généraux qui servaient de guide à leur politique envers l'Irak et qui ne tardèrent pas à les mettre en porte-à-faux par rapport aux positions prônées par les Américains.

Dès la fin de la guerre, le président Mitterrand annonça les limites de la politique de son pays à l'égard de l'Irak : « Nous essayerons de servir les intentions du Conseil de sécurité, mais nous nous n'irons pas plus loin²². » En fait, la France avait déjà pris ses distances avec ses alliés en établissant quelques orientations de principe qui allaient à l'encontre de la politique américaine dans la région. Premièrement, les Français proposaient que la question irakienne fasse l'objet d'une conférence internationale²³, idée toujours rejetée par les États-Unis et leurs alliés israéliens. Deuxièmement, ils s'opposaient à toute tentative de renverser Saddam Hussein, au nom du principe de la souveraineté des États, car, comme le rappela le ministre des Affaires étrangères, Roland Dumas, la « vocation des Nations Unies n'est pas d'aller déposer les gouvernements des pays membres de l'organisation elle-même » mais elles « sont là pour faire respecter la souveraineté des États, le droit international, auquel chacun doit se soumettre²⁴ ». Troisièmement, les Français déclaraient qu'il fallait respecter le droit international, établi par les

22. « Conférence de presse conjointe donnée par le Président de la République et son excellence George Bush, Président des États-Unis d'Amérique, à l'issue de leur rencontre à la Martinique », le 14 mars 1991, *Textes et documents*, mars-avril 1991, p. 40.

23. « Entretien accordé par le ministre d'État, ministre des Affaires étrangères, Roland Dumas, à RTL », le 6 mars 1991, *Textes et documents*, mars-avril 1991, p. 21.

24. *Ibid.*

résolutions du Conseil de sécurité, qui devaient être interprétées de façon très stricte. Cet attachement à une conception plutôt légaliste du droit international n'empêcha pas les Français de vouloir innover sur ce plan en proposant le « droit d'ingérence humanitaire » pour défendre les populations kurdes irakiennes contre la répression des troupes de Saddam Hussein.

Cette entorse apparente au principe sacro-saint de la souveraineté ne fut pas inventée uniquement pour répondre aux besoins de la situation en Irak. En fait, il s'agissait d'une notion défendue depuis longtemps par le président Mitterrand. Dès 1988, la France avait proposé à l'ONU une résolution sur le « droit d'assistance humanitaire » pour faire face aux catastrophes naturelles et à des situations semblables. Et en 1990, Roland Dumas avait suggéré que les juristes internationaux étudient la possibilité de créer un « droit d'assistance, d'ingérence ou d'intervention » lorsque la démocratie ou les droits de l'homme étaient menacés²⁵. Mitterrand se référa explicitement à la doctrine française de « non-assistance à personne en danger » pour fonder ce nouveau principe de droit international²⁶. Malgré la réception initiale plutôt hostile à cette proposition, non seulement de la part des Américains, mais aussi de celle de tous les autres membres permanents du Conseil de sécurité, les Français réussirent à faire admettre ce principe en faisant voter la résolution 688. Par ce vote, le Conseil condamnait la répression des Kurdes et insistait « pour que l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Irak et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action²⁷ ».

La France réclamait avant tout la réintégration rapide de l'Irak dans la communauté internationale, autant pour assurer la sécurité régionale que pour ses propres raisons commerciales. À ses yeux, la présence d'un Irak ayant retrouvé totalement sa capacité internationale était essentielle pour maintenir l'équilibre des forces au Moyen-Orient. Elle mettait cependant une condition *sine qua non* au retour de ce pays sur la scène internationale : il fallait qu'il reconnaisse publiquement la souveraineté du Koweït et l'intégrité de son territoire tel qu'il existait avant l'invasion du 2 août 1990. En plus, il devait se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité sur la destruction de ses armes nucléaires, biologiques et chimiques. Dans la mesure où l'action du Conseil se limitait à ces objectifs, elle recevrait l'appui total de la France. Mais il ne saurait être question de se servir du Conseil pour poursuivre d'autres buts, tels qu'un changement de régime ou l'affaiblissement militaire et économique permanent de l'Irak. La France choisit deux moyens principaux pour réaliser cette réhabilitation de l'Irak : le retrait graduel des sanctions et le rapprochement commercial et politique entre les deux pays. Une confronta-

25. Pierre HASKI, « Mitterrand prend le drame kurde à cœur », *Libération*, le 4 avril.

26. « Interview accordée par le Président de la République au Journal <Vendredi> », le 10 mai 1991, *Textes et documents*, mai-juin 1991, p. 17. Pour une analyse plus détaillée du concept d'intervention humanitaire, voir Mario BETATI, « L'Onu, promoteur de l'assistance humanitaire », André LEWIN, *op. cit.*, pp. 269-293.

27. Pour le texte complet de la résolution 688, voir *Le Monde*, les 7-8 avril 1991.

tion franco-américaine sur la façon de traiter l'Irak s'annonçait pratiquement inévitable.

En fait, les Français ne s'étaient jamais sentis totalement à l'aise avec la politique de sanctions contre l'Irak. Même le premier embargo économique et financier décrété par le Conseil de sécurité au lendemain de l'invasion du Koweït reçut un appui mitigé du gouvernement français, qui tenta, sans succès, d'empêcher qu'il se transforme en véritable blocus²⁸. N'ayant plus d'autre choix que de continuer de soutenir la politique des sanctions contre l'Irak après la guerre, les Français avaient toujours voulu circonscrire l'imposition de ces dernières dans le temps et dans leur portée. Ainsi, à la fin de la guerre, Roland Dumas déclara déjà que s'il fallait maintenir l'embargo sur les armes, on devait envisager la levée, petit à petit, des sanctions économiques « de façon à éviter de donner le sentiment que la coalition s'acharnerait contre le peuple irakien²⁹ ». En même temps, le ministre des Affaires étrangères introduisit un thème qui allait sous-tendre dorénavant tout le discours français sur les sanctions contre l'Irak, quand il souligna qu'il fallait « faciliter les choses sur le plan humanitaire ».

L'expérience française de plus de trois ans de débat autour des sanctions contre l'Irak amena le successeur de Dumas, le gaulliste Alain Juppé, à définir des règles très précises pour l'imposition de sanctions, qualifiée de « décision très grave³⁰ ». Ces sanctions, qui visent « des États qui manquent à la légalité internationale », devaient demeurer une prérogative du Conseil de sécurité, et avoir un objet « précisément cerné », celui de « faire pression sur un gouvernement donné et (de) le faire changer d'attitude ». En outre, il faudrait que le vote d'une résolution prévoyant des sanctions respecte trois conditions : 1) que toutes les autres voies diplomatiques soient épuisées, 2) que la résolution prévoit explicitement quels sont les actes de l'État incriminé qui permettraient la levée des sanctions et 3) que le maintien des sanctions fasse l'objet d'un réexamen régulier et de bonne foi.

Jusqu'à la victoire de la coalition de droite aux élections législatives de mars 1993, la politique française face aux sanctions resta plutôt discrète. Elle se contenta d'approuver de façon générale la politique américaine, avec l'exception notoire du raid américain contre un prétendu site nucléaire à Bagdad en janvier 1993, lorsque la France se trouva à côté de la Russie et de la Grande-Bretagne pour juger cette action « excessive³¹ », tout en la déclarant

28. Sur les résistances initiales des Français à l'idée d'un embargo étanche contre l'Irak, voir « Embargo ou blocus? », *La Croix*, le 15 août 1990.

29. « Interview du ministre d'État, ministre des Affaires étrangères, Roland Dumas, à <Europe 1> », le 4 mars 1991, *Textes et documents*, mars-avril 1991, p. 10.

30. Alain JUPPÉ, « La paix introuvable », *Le Figaro*, le 25 octobre 1994.

31. Pierre HASKI, « L'Europe cache mal ses réticences », *Libération*, le 19 janvier 1993.

publiquement une « réponse appropriée³² » ! Dans un premier temps, le nouveau gouvernement ne s'écarta guère de la politique de son prédécesseur sur la question des sanctions. Ainsi, en mai 1993, le représentant permanent de la France à l'ONU annonça qu'à cause des trop nombreux manquements des autorités irakiennes « les conditions d'une levée des sanctions ne sont pas réunies³³ ». Deux mois plus tard, il conclut qu'aucun élément nouveau ne permettait de modifier le régime des sanctions contre l'Irak, rappelant que la France maintenait toujours son exigence à l'égard du respect total des résolutions de l'ONU³⁴. Cependant, en même temps, le gouvernement commença à prendre plus ouvertement ses distances avec la politique américaine, en refusant d'approuver le bombardement du quartier général des services de renseignements irakiens à Bagdad par les forces américaines en réponse à un attentat contre l'ancien président Bush.

Ce changement de politique envers l'Irak se passait sur une toile de fond de rapprochement entre la France et l'Irak, qui débuta avec la création d'un groupe d'amitié franco-irakien à l'Assemblée nationale, dans la foulée des élections de mars 1993. Au moment du vote sur la reconduction des sanctions contre l'Irak au Conseil de sécurité, le 17 mars 1994, la France annonça un virage important. À ses yeux, l'Irak avait fait suffisamment de progrès dans le respect des résolutions du Conseil de sécurité, notamment de la résolution 715 sur le contrôle des armements, pour que l'on pût envisager d'envoyer des signaux positifs à Bagdad. Ceux-ci comprendraient l'introduction d'une période probatoire menant éventuellement à une levée partielle de l'embargo. Par contre, les Français n'accordaient pas encore leur absolution à l'Irak, tant que ce dernier persistait à ignorer d'autres résolutions du Conseil, en particulier celles qui touchaient le respect de la frontière avec le Koweït et le sort des minorités kurdes et chiïtes³⁵. Au cours de l'été 1994, la position française se précisa. Se fondant sur les déclarations du président de la Commission spéciale de l'ONU sur le désarmement de l'Irak (UNSCOM), Rolf Eskeus, la France se déclara favorable à une période probatoire de six mois qui pourrait mener à l'application de l'article 22 de la résolution 687, prévoyant la possibilité de

32. « Londres fait état d'un <accord complet> entre les Alliés et Paris parle d'une <réponse appropriée> », *Le Monde*, le 19 janvier 1993. Mais, selon le porte-parole du gouvernement, Roland Dumas déclara devant le Conseil des ministres que la France n'avait pas participé à cette action, parce que le gouvernement estimait qu'il y avait « dépassement des résolutions du Conseil de sécurité ». Jean-Christophe PLOQUIN, « Irak : Paris louvoie », *La Croix*, le 22 janvier 1993.

33. « Irak – Révision des sanctions – Intervention prononcée par le représentant permanent de la France aux Nations Unies », le 24 mai 1993, *Textes et documents*, mai-juin 1993, p. 73.

34. « Irak – Révision des sanctions – Intervention prononcée par le représentant permanent de la France aux Nations Unies », le 21 juillet 1993, *Textes et documents*, juillet-août 1993, p. 73.

35. « Turquie – Allocution du ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, devant le Conseil des Relations économiques extérieures », le 17 mars 1994, *Textes et documents*, mars-avril 1994, p. 61.

permettre à l'Irak de reprendre partiellement l'exportation de son pétrole pour assurer des importations destinées à alimenter la population³⁶.

En octobre 1994, la crise provoquée par le déploiement de troupes irakiennes à la frontière du Koweït semblait remettre cette politique en cause. La France accepta de parrainer la résolution 949, qui condamnait spécifiquement l'action irakienne. Elle reconnaissait, toutefois, que l'Irak n'avait violé aucune résolution du Conseil de sécurité et refusait que les États-Unis se servent de ce prétexte pour créer une zone d'exclusion terrestre ou pour accorder un mandat à leurs troupes de se déployer vers l'Irak. Malgré cet incident, l'essentiel de la politique française à l'égard des sanctions contre l'Irak resta encore intact.

En dépit des conclusions mitigées du rapport de l'UNSCOM sur les progrès de l'élimination des armements de destruction massive irakiens, publiés en avril 1995, le Conseil de sécurité adopta la résolution 986 autorisant l'exportation de pétrole irakien, pour permettre la distribution d'aide humanitaire à la population, et à condition que l'Irak en fasse la demande et garantisse la distribution équitable de cette aide. Entre-temps, la France commença à se préoccuper ouvertement de la situation humanitaire dans ce pays, qualifiée de « désastreuse » par le nouveau ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charette, en septembre 1995. Et cette situation risquait d'avoir « des conséquences pour la communauté internationale si nous ne faisons rien maintenant pour améliorer la situation³⁷ ».

Au cours des mois suivants, la France se montra très activiste dans ce dossier. D'une part, elle tenta de convaincre les dirigeants irakiens d'accepter la résolution 986. Et, de l'autre, elle travailla à l'intérieur de l'ONU, en incitant le Conseil de sécurité à envoyer une délégation en Irak pour évaluer la situation et en suggérant que l'ONU fournisse directement de l'aide à ce pays. Le chemin vers l'application de la résolution 986 restait, cependant, très ardu. Les Irakiens, par leur manque de coopération avec l'UNSCOM, ne créaient pas les conditions idéales pour la reprise de l'exportation du pétrole irakien. Quant aux tentatives américaines de resserrer l'étau autour de l'Irak en décrétant l'extension de la zone d'exclusion au sud du pays et en cherchant à faire condamner l'Irak pour avoir envoyé des troupes pour appuyer une des factions kurdes dans le Nord, elles n'aboutirent qu'à un durcissement supplémentaire de la position irakienne. La France continua à réclamer la mise en vigueur de la résolution 986, ce qui se réalisa enfin en décembre 1996,

36. « Irak – Révision des sanctions – Consultations du Conseil de sécurité – Intervention du représentant permanent de la France aux Nations Unies », le 18 juillet 1994, *Textes et documents*, juillet-août 1994, p. 91.

37. « Assemblée générale des Nations Unies – Entretien du ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charette, avec la presse américaine », le 27 septembre 1995, *Textes et documents*, septembre-octobre 1995, pp. 129-130.

marquant ainsi, selon le ministre français des Affaires étrangères, « la première étape de la réintégration de l'Irak dans la communauté internationale³⁸ ».

La France restait toujours solidaire des résolutions du Conseil de sécurité, reconnaissant que l'Irak n'avait toujours pas rencontré toutes ses obligations envers ces résolutions. Toutefois, Paris n'admettait pas que l'on utilisât le prétexte des louvoiements de Bagdad pour renforcer les dispositifs contre ce pays, et encore moins pour en rajouter d'autres. Les divergences franco-américaines sur la façon de traiter l'Irak se transformèrent en confrontation directe en octobre 1997, à la suite d'obstacles rencontrés par les inspecteurs de l'UNSCOM dans leur travail en Irak. La France se joignit à cinq autres membres du Conseil de sécurité, dont la Russie et la Chine, pour refuser son appui à la résolution 1134, d'inspiration américaine, prévoyant imposer des sanctions supplémentaires contre l'Irak si celui-ci persistait à refuser à coopérer avec les représentants de la Commission. Ce vote maintenait aussi, pour encore six mois, les autres sanctions déjà en vigueur. Selon le représentant de la France à l'ONU, le rapport de la Commission ne faisait aucun appel en faveur de l'application immédiate de nouvelles sanctions. Mais la position française prétendait se justifier pour des raisons plus profondes. La résolution ne tenait pas compte des progrès déjà accomplis dans l'élimination des armes de destruction massive par l'Irak³⁹. La France déclarait clairement qu'à ses yeux la politique des sanctions avait atteint ses limites.

III – La lutte contre le terrorisme

Dans les années 80, la France fut victime de plusieurs vagues d'attentats terroristes. Celles-ci étaient liées principalement aux conflits du Proche-Orient, notamment la guerre du Liban, à la situation en Iran et au différend qui opposait la Turquie à l'Arménie. Il n'est donc pas étonnant de voir ce pays s'engager dans une politique antiterroriste tous azimuts, à la fois au sein de trois institutions internationales, le G7, l'Union européenne et l'ONU, et des actions bilatérales avec, entre autres, l'Espagne, la Grande-Bretagne et l'Allemagne.

Jusqu'en 1993, les normes, les politiques et les actions sous-jacentes à la conduite institutionnelle du gouvernement français, dans la lutte au terrorisme, correspondaient généralement à celles des autres grandes puissances internationales, c'est-à-dire une politique de répression et de sanctions qui s'appliquait contre tout État enfreignant l'article 2 du paragraphe 4 de la

38. « Irak – Embargo – Conséquences – Réponse du ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charette, à une question écrite à l'Assemblée nationale », le 14 avril 1997, *Textes et documents*, avril-mai 1997, p. 276.

39. « Irak – Intervention du représentant permanent de la France aux Nations Unies », le 23 octobre 1997, *Textes et documents*, septembre-octobre 1997, p. 315.

Charte des Nations Unies⁴⁰. Lors du dernier semestre de 1993, avec le début des agressions et assassinats terroristes algériens contre plusieurs nationaux français vivant en Algérie, la France commença à adopter une nouvelle approche à la lutte contre le terrorisme. Elle prôna dès lors une stratégie reposant sur la défense des valeurs démocratiques et du développement économique, afin de faciliter et d'encourager le dialogue politique et démocratique au sein de l'État algérien.

C'est à l'UE et au G7, que la France exposa en premier les principes de sa lutte au terrorisme et chercha à rallier les États membres de ces institutions à sa politique d'aide au développement économique. Elle demanda, notamment aux États membres de l'UE, de faire preuve de solidarité avec les pays du Maghreb. Cette demande rencontra un certain succès, puisque à peine un mois plus tard, le ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, put se féliciter du fait que son gouvernement avait réussi à convaincre ses partenaires européens qu'« une manière de contribuer à la stabilité de l'Algérie, et à son redressement était de l'aider financièrement » et leur faire dégager « plusieurs centaines de millions d'écus⁴¹ ».

Jusqu'au milieu des années 90, les autorités françaises connaissaient la nature, les sources et les objectifs du terrorisme qui menaçait les citoyens français sur le territoire national et à l'étranger. Les actions terroristes étaient liées à des enjeux politiques clairs et tous les attentats étaient revendiqués. Or, le 9 novembre 1994, cette quasi-certitude d'affronter un terrorisme aux sources et aux objectifs bien identifiés, bascula. Le groupe antiterroriste du ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua, démantela une importante filière de soutien au GIA et découvrit que plusieurs réseaux clandestins islamistes s'étaient constitués sur le territoire français, et avaient désigné celui-ci comme cible de choix. Le groupe apprit aussi que cette « guerre sainte » pourrait aussi bien provenir du Maroc, de la Turquie, de l'Égypte, de l'Afghanistan, de l'Iran ou encore du Pakistan⁴².

La découverte de ce nouveau terrorisme, plus complexe et diffus, qui pouvait frapper en tout lieu et moment, alarma les autorités françaises. Le président Mitterrand, et le ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, prirent alors conscience des limites des ressources policières, judiciaires, de renseignements et de prévention du terrorisme de la France. La coopération européenne, qui permettrait d'élargir ces ressources, se révéla essentielle à la lutte antiterroriste, qui prenait de plus en plus d'envergure.

40. Cet article stipule : « Chaque État a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre État, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes, lorsque ces actes impliquent une menace ou l'emploi de la force. »

41. « Entrevue du ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, au quotidien *Le Monde* », le 6 septembre 1994, *Textes et documents*, septembre-octobre 1994, p. 50.

42. Ivan RIOUFOL, « Terrorisme intégriste : la France vulnérable », *Le Figaro*, le 12 novembre 1994.

Cette évaluation de la situation n'était pas partagée par tous les membres du gouvernement français. Contrairement à Alain Juppé, Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur, refusait catégoriquement un élargissement d'Europol⁴³, qui aurait signifié une plus grande intégration des domaines policiers et judiciaires européens. Il préférait encore la coopération bilatérale, jugée plus efficace et surtout plus discrète.

En dépit de ces divergences au sein du gouvernement, la France, qui assumait la présidence de l'Union européenne pendant le premier semestre de 1995, déclara que l'un des principaux objectifs de la présidence était de conclure la convention Europol et de placer la question du terrorisme sous la compétence de cette structure de coopération policière. C'est alors, qu'un compromis, proposé par l'Allemagne et réaménagé par la France, fut finalement adopté à la réunion ministérielle de l'Union européenne, du 26 janvier 1994. Le terrorisme serait inclus dans Europol, mais après une période transitoire de deux ans après la ratification de la convention⁴⁴.

Aussi, la France fit preuve d'initiative en matière de lutte au terrorisme, en proposant, conjointement avec l'Espagne, que l'Union européenne organise une conférence euro-méditerranéenne. Juppé fit savoir que son pays souhaitait que cette conférence, qui devait se dérouler à Barcelone, étudie, d'une part, la réponse à apporter au défi terroriste, qui ne se limitait ni à l'Algérie, ni à la seule Méditerranée, et de l'autre les causes économiques et culturelles de ce phénomène⁴⁵.

À la suite des élections présidentielles de mai 1995 et des nouveaux attentats terroristes qui frappèrent au cœur même de Paris⁴⁶, le nouveau ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charette, appuyé par un ministre de l'Intérieur plutôt favorable à la coopération européenne, Jean-Louis Debré, présenta un discours davantage proeuropéen que son prédécesseur en matière de lutte antiterroriste. Tout en se réjouissant de la réforme des institutions européennes, et qui permettait « de lutter contre le terrorisme par la mise en commun des forces », de Charette reconnaissait que « l'essentiel en matière de travail européen contre le terrorisme (restait) à faire⁴⁷ ».

43. Office central européen de police criminelle.

44. Aussi seules les informations d'origine policières seront-elles disponibles, les informations des agences de renseignement demeurant exclusivement au service de l'État national. Pierre BOCEV, « Les petits pas de la police européenne », *Le Figaro*, le 27 janvier 1995.

45. « Conférence de presse de Alain Juppé, visite de la troïka de l'Union européenne en Israël », le 9 février 1995, *Textes et documents*, janvier-février 1995, pp. 180-181. Cette conférence eut lieu les 26 et 27 novembre 1995.

46. En mois d'un mois, deux attentats survinrent au cœur même de Paris : attentat dans le RER Saint-Michel (le 25 juillet 1995) et attentat Place de l'Étoile (18 août 1995). Plusieurs pistes sont retenues pour expliquer ces attentats : pistes algérienne, ex-yougoslave, proche-orientale.

47. « Entrevue du ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charrette, au Grand Jury RTL-Le Monde », le 3 septembre 1995, *Textes et documents*, septembre-octobre 1995, p. 4.

Ce discours à coloration européenne ne signifiait nullement que la France renonçait à sa souveraineté dans la lutte au terrorisme sur le territoire national, au bénéfice de la coopération internationale. Ainsi, à la suite des attentats de l'été 1995, le gouvernement suspendit la mise en vigueur des accords de Schengen, qui prévoyaient la libre circulation des personnes entre les pays signataires. Lors du sommet franco-espagnol de novembre de la même année, le ministre français des Affaires étrangères justifia ce geste, en soulignant que « juguler le terrorisme dans notre pays c'est d'abord notre affaire (...) c'est d'abord la responsabilité de la France⁴⁸ ».

Cette attitude mitigée du gouvernement français à l'égard de la coopération européenne en matière de lutte antiterroriste peut s'expliquer, en partie, par des facteurs de politique interne. Dans la foulée du déchaînement des violences terroristes en France (10 attentats en 1995) et des négociations sur les accords de Schengen, l'opinion publique et la presse nationale furent divisées sur la question d'intégrer ou non plus étroitement les domaines policier, judiciaire et les services de renseignements. Dès lors, la question centrale était de savoir comment la sécurité des citoyens français serait la mieux assurée.

En matière de lutte au terrorisme, la diplomatie française s'impliquait autant dans l'enceinte de l'Union européenne que dans les relations bilatérales. En mars 1996, le ministre des Affaires étrangères fit une visite officielle en Israël et rencontra les autorités israéliennes et palestiniennes. À cette occasion, la France marqua une autre étape dans la lutte antiterroriste, en offrant aux autorités israéliennes et palestiniennes de les aider à renforcer l'efficacité du combat contre le terrorisme sous toutes ses formes. À son tour, Arafat proposa la tenue, dans la ville égyptienne de Charm el-Cheikh, d'un Sommet international sur le terrorisme, non seulement avec les pays membres de l'Union européenne, mais aussi avec la présence du Président des États-Unis, Clinton⁴⁹. Dans sa réponse, de Charette, faisant une allusion évidente aux États-Unis, déclara que « le temps n'est plus aux déclarations d'intentions », mais à l'élaboration de mesures concrètes qui « permettent une coopération plus étroite encore entre les services spécialisés, entre les gouvernements, pour l'information, pour l'action, de façon que le terrorisme se sentent pourchassé partout où il est⁵⁰ ».

Il fut décidé que non seulement la France irait à la conférence de Charm el-Cheikh, mais que la troïka de l'Union européenne y participerait égale-

48. « Entretien du ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charrette, au Figaro », le 9 octobre 1995, *ibid.*, p. 171.

49. C'est d'ailleurs le Président des États-Unis, Bill Clinton, qui avait proposé la tenue d'une telle conférence aux autorités palestiniennes et israéliennes.

50. « Entretien du ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charette, avec RTL », le 8 mars 1996, *Textes et documents*, mars-avril 1996, pp. 40-41.

ment⁵¹. L'influence de la diplomatie française fut palpable. En effet, le projet adopté à la clôture de la conférence, stipulant que le développement économique des territoires palestiniens restait le meilleur remède contre le terrorisme, fut essentiellement celui que la France avait fait adopter par l'UE lors d'une réunion ministérielle informelle préparatoire à Palerme.

Non seulement la stratégie française pour combattre le terrorisme supplanta les politiques de sanctions et de répression généralement valorisées par les autorités américaines, mais aussi la troïka européenne dévoila au grand jour l'étendue des divergences politiques entre l'Union européenne et les États-Unis sur la politique à l'égard du Moyen-Orient. Après le Sommet de Charm el-Cheikh, elle rendit visite aux pays de la région, notamment à l'Iran, pour discuter du processus de paix et du terrorisme. L'administration américaine tenta, en vain, de dissuader l'UE de réaliser ce voyage. En dépit d'une demande de mettre fin à ses relations avec les États que les États-Unis avaient désignés comme *parias*, les Français, tout comme les autres Européens, continuaient à défendre avec ardeur le « dialogue critique » avec les États de la région, incluant l'Iran.

Les Français réussirent également à imposer leurs positions sur la lutte contre le terrorisme au sein du G7. En effet, le jour même de l'ouverture du Sommet du G7, rebaptisé le G7-P8 avec l'arrivée de la Russie, à Lyon, le 27 juin 1996, un attentat terroriste fut perpétré contre la base américaine de Dhahran en Arabie saoudite⁵². En réponse à cet événement, une « Déclaration sur le terrorisme » fut immédiatement et unanimement adoptée dès l'ouverture du Sommet. Et pour donner suite à cette condamnation du terrorisme, la France proposa qu'une session ministérielle réunissant des ministres des Affaires étrangères et des ministres spécialisés dans la lutte contre le terrorisme des pays du G7-P8 ait lieu, à Paris, dans la deuxième quinzaine du mois de juillet, afin d'examiner le renforcement du dispositif antiterroriste⁵³.

Lors de cette rencontre, les écarts de perceptions, de normes et de stratégie entre Américains et Européens en matière de lutte antiterroriste, devinrent de plus en plus évidents. Les premiers réclamèrent la création d'une organisation internationale de lutte antiterroriste, que les autres repoussaient

51. Ce Sommet eut lieu le 13 mars 1996. Environ une trentaine de pays y étaient présents au niveau des chefs d'État et de gouvernement, notamment les États-Unis, la Russie, le Japon, Israël, et l'Autorité palestinienne. La Syrie et le Liban furent absents, tandis que l'Iran n'avait pas été invité.

52. Rappelons, qu'environ un an auparavant, en avril 1995, deux attentats terroristes étaient survenus à l'extérieur des théâtres européen et proche-oriental : l'attentat d'Oklahoma City aux États-Unis et l'attentat au gaz sarin dans le métro de Tokyo. Par conséquent, la lutte au terrorisme n'était plus seulement une lutte européenne ou proche-orientale.

53. La réunion de Paris fut coprésidée par le ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charette et le ministre de l'Intérieur, Jean-Louis Debré. Cette coprésidence signalait le changement de l'état des relations entre les deux ministères ainsi qu'une évolution des perceptions du terrorisme qui s'étaient effectués depuis l'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République. Le terrorisme n'était plus vu comme un problème purement externe ou interne.

avec vigueur. Washington souhaitait dresser une liste noire d'États *parias*, accusés de soutenir le terrorisme et passibles de sanctions. Quant aux Européens, ils continuèrent à opposer à cette approche celle de la politique du dialogue critique. Malgré ces différences profondes, la conférence ministérielle du G7-P8 sur le terrorisme entérina un document final prévoyant plusieurs mesures concrètes, fondées sur un « accord sur la nécessité de rechercher des solutions prenant en compte l'ensemble des conditions susceptibles d'assurer un règlement durable des conflits non résolus et de porter attention aux facteurs qui risquent de favoriser le développement du terrorisme⁵⁴ ».

Il s'agissait, en fait, d'une victoire nette de la position européenne. Elle contredisait directement celle des Américains, puisqu'elle cherchait à aller au-delà de la punition des manifestations du terrorisme, pour agir sur les conditions qui favorisaient l'émergence de ce dernier. Le ministre français de l'Intérieur, Jean-Louis Debré, précisa le sens qu'il fallait donner à ce document, en expliquant qu'il ne contenait aucune sanction, parce qu'il faisait « l'inventaire des mesures concrètes que les Huit sont décidés à prendre dans leur pays en même temps que des mesures également concrètes que nous proposons à la communauté internationale », et en soulignant que ce n'était pas un « document de menaces à l'égard d'autres pays⁵⁵ ». En même temps, et en réaction à la volonté américaine d'imposer ses normes et ses lois, Paris rappela la nécessité pour chaque pays de conserver une marge de manœuvre dans ses choix en matière de lutte antiterroriste. Ceux-ci comprenaient la liberté de contacts et d'échanges avec tel ou tel État et le respect des particularités juridiques des uns et des autres.

Bien que la France ait choisi d'agir par l'intermédiaire de l'UE et du G7-P8 en matière de lutte antiterroriste, l'Organisation des Nations Unies demeure, néanmoins, l'institution privilégiée de son action internationale. Plusieurs raisons peuvent expliquer pourquoi la France s'est d'abord tournée vers l'Union européenne et non immédiatement vers l'ONU. Elle perçoit le terrorisme comme une menace collective qui nécessite une réponse collective et prétend qu'il s'agit d'une menace aux valeurs démocratiques qui exige une réponse démocratique⁵⁶. Par conséquent, en raison de l'expérience de coopération à l'intérieur de différents domaines, ainsi que des valeurs démocratiques et juridiques que partagent les États membres de l'Union européenne, il

54. « Document final – Conférence ministérielle sur le terrorisme – G7-P8 », le 30 juillet 1996, *Textes et documents*, juillet-août 1996, pp. 126-127.

55. « Conférence de presse conjointe du ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charette, du ministre de l'Intérieur, Jean-Louis Debré, Conférence ministérielle sur le terrorisme », le 30 juillet 1996, *Textes et documents*, juillet-août 1996, p. 134.

56. Méloni CARDONA explique que les États européens en général et les États membres de la Communauté européenne, en particulier, ont développé une sorte de « European policy on terrorism » qui repose sur les deux principes ci-haut présentés. « The European Response to Terrorism », *Terrorism and Political Violence*, vol. 4, n° 4, hiver 1992, p. 250.

semble plus facile d'élaborer une réponse collective et démocratique⁵⁷ au terrorisme, au sein de cette institution. Mais au-delà de ces considérations plutôt abstraites, la diplomatie française dispose de beaucoup plus de moyens pour exercer son influence immédiate sur les normes institutionnelles et sur la formulation des politiques à l'égard du terrorisme à l'intérieur de l'Union européenne que dans d'autres institutions. Et en agissant à travers l'UE, elle peut espérer acquérir plus d'influence et de poids à l'intérieur des autres institutions, sommets et conférences internationaux. Elle croit pouvoir ainsi contrôler plus facilement les États-Unis.

La France s'est également tournée vers le G7-P8 avant d'intervenir à l'ONU. Cette institution avait posé le problème du terrorisme international, à la demande des Américains, et la diplomatie française ne pouvait se priver de cette occasion de les contenir pour les empêcher d'imposer des mesures unilatérales. Par ailleurs, compte tenu des piètres résultats de l'Organisation des Nations Unies en matière de lutte antiterroriste, qui avait déjà enregistré des dizaines de conventions péniblement négociées, ratifiées par peu d'États, et dont la mise en application fait largement défaut⁵⁸, les autorités françaises ont sûrement préféré formuler de nouvelles normes et élaborer des mesures concrètes de prévention et de lutte au terrorisme au sein d'une autre institution, avant de faire appel à l'ONU.

Pendant, comme l'ONU demeure l'institution internationale la plus légitime et la plus représentative, la France se devait d'y présenter les propositions que le G7-P8 avaient adoptées à la Conférence ministérielle de Paris. En septembre 1996, devant l'Assemblée générale de l'ONU, de Charette invita « solennellement » tous les États à se joindre à la lutte contre le terrorisme et appela le plus grand nombre de pays à suivre l'engagement des Huit à Paris. Il prit bien soin de préciser que cette proposition n'était pas une démarche d'imposition, mais plutôt une tentative de convaincre les autres du bien-fondé de cette façon de procéder, ce qu'il présentait comme une politique d'« entraînement », déclarant que la France restait toujours ouverte à des propositions d'autres pays⁵⁹.

Conclusion

Il est indéniable que le maintien du rang reste un des grands objectifs, sinon l'objectif principal, de la politique étrangère de la France. Cependant, l'émergence d'un nouveau système international après la fin de la guerre froide

57. Par réponse démocratique, nous nous référons à l'idée de Paul WILKINSON, selon laquelle : « (...) in liberal democracies the aim is to balance military-security anti-terrorist measures by judicial and political control », cité dans *Ibid.*

58. À l'égard des efforts de l'ONU en matière de lutte antiterroriste, voir John F. MURPHY, « The Need for International Cooperation in Combating Terrorism », *Terrorism*, Londres, vol. 13, n° 6, 1990, pp. 381-396.

59. « Entretien du ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charette, avec la presse française », le 23 septembre 1996, *Textes et documents*, septembre-octobre 1996, pp. 76-78.

l'a obligée à chercher d'autres moyens pour l'atteindre. En particulier, elle s'est tournée vers les institutions internationales, et surtout vers l'ONU, pour assurer sa place parmi les grandes puissances. Mais on ne peut limiter l'analyse du recours de la France aux organismes internationaux à la simple quête du rang. Chacun de nos exemples illustre bien une ou plusieurs facettes des mobiles derrière la préférence française pour une politique étrangère menée à travers les institutions.

Manifestement, la France a toujours insisté sur sa place parmi les décideurs des institutions les plus importantes. La question de la réforme du Conseil de sécurité remettait directement en cause le rang de la France, puisqu'elle comportait le risque, ou bien, dans la pire des hypothèses, de son élimination de ce directoire, ou, dans la meilleure, de la dévalorisation de son appartenance au profit des trois grands, les États-Unis, la Russie et la Chine. Il n'est donc pas étonnant qu'elle ait mis de l'avant des conditions pratiquement impossibles à remplir pour les deux candidats les plus en vue, sachant qu'elle ne pouvait plus opposer une simple fin de non-recevoir aux demandes de recomposition du Conseil. La réforme de cet organisme comportait un deuxième volet, celui de ses méthodes de travail. Ce faisant, elle fit glisser le débat sur la réforme du Conseil vers la question plus large de la réforme de l'ONU elle-même.

L'affaire des sanctions contre l'Irak posait plus directement le problème des interventions de l'ONU et donnait à la France la possibilité d'influer sur les règles gouvernant le comportement du Conseil de sécurité. De façon générale, la participation d'un État dans la prise de décision au sujet d'un conflit majeur consacre son rang dans le système international. Et dans le cas de l'Irak on peut voir aussi comment chacune des grandes puissances cherchait à défendre ses intérêts nationaux, surtout économiques et commerciaux. Il n'empêche qu'avec la question des sanctions, la France introduit d'autres éléments importants dans le débat. Premièrement, elle réussit à interdire aux États-Unis de se servir du Conseil pour légitimer sa politique essentiellement punitive envers l'Irak ou pour établir un « consensus » occidental autour de la politique américaine. Ensuite, elle proposa et fit adopter une série de normes et de principes qui devaient régir les actions de l'ONU dans les conflits opposant l'Organisation à un membre récalcitrant. Elle rappela notamment le principe de la souveraineté des États, ce qui ne l'empêcha pas d'introduire également la norme de l'ingérence humanitaire. Ces deux préceptes sous-tendirent toute la politique irakienne de la France à l'ONU. Enfin, même si elle posa des gestes qui pouvaient laisser croire qu'elle poursuivait parfois sa propre politique à l'égard de l'Irak, il n'en reste pas moins que le respect des résolutions du Conseil de sécurité a toujours été son point de référence.

La réaction des Français aux actes terroristes de 1994-1996 montre comment un État est amené à chercher dans les institutions internationales des solutions à des questions qui dépassent ses seules ressources. Dans un premier temps, ils voulurent les traiter comme une affaire strictement de politique interne, mais rapidement ils se rendirent compte de la nécessité

d'apporter une solution internationale à un phénomène qui débordait leurs frontières et leurs ressources. Sans rejeter totalement l'approche bilatérale, ils se tournèrent vers les institutions internationales. D'abord, ils soumirent la question à l'Union européenne, pour, ensuite, porter la cause devant le G7-P8 et le Conseil de sécurité. Dans toutes ces institutions, la France fit valoir sa revendication de leader international, en participant à l'inscription de cette question sur l'ordre du jour international et en faisant adopter en grande partie ses solutions. Enfin, elle réussit à proposer une alternative à la manière plutôt expéditive dont les États-Unis semblaient vouloir disposer de ce problème, et qui faisait trop souvent fi des origines sociales et politiques du terrorisme international.

À la suite de l'analyse du recours de la France aux institutions internationales dans ces trois cas, on est tenté de conclure qu'elle ne pouvait de toute façon faire autrement dans un ordre international dominé par une seule superpuissance. Cependant, il est manifeste aussi que ce pays a pris des initiatives à l'intérieur de ces institutions pour accomplir des choses qu'il n'aurait jamais pu réaliser dans le schéma classique d'un système mondial anarchique où chaque État ne fait que poursuivre son intérêt national ou l'accroissement de sa puissance. Certes, le souci de maintenir le rang n'est jamais absent de l'action de la France à l'intérieur des institutions internationales, mais la participation active à ces dernières est devenue un élément indispensable de sa politique étrangère.