

RÉFLEXIONS  
SUR LA SOCIÉTÉ INTERNATIONALE

Jacques CHEVALLIER

*Etat de droit et relations internationales*

Jean-Pierre COLIN

*Variations sur le développement*

Jeremy David BENDIK-KREYMER

*Le citoyen apathique. Quand les institutions étatiques  
ne reflètent pas les droits de l'homme avec cohérence*

Julian FERNANDEZ

*Genèse et déclin de «l'esprit de Rome»*

Gaïdz MINASSIAN

*Pour une géopolitique des diasporas*

Jean-Bernard RAIMOND

*Jean-Paul II, un Pape au cœur de l'histoire  
1978-2005*

Philippe BLANCHARD

*La mort du pape Jean-Paul II dans les médias français.  
«Totus tuus»... sed cum mora!*

Gerald ARBOIT

*De l'utilisation médiatique des catastrophes.  
L'exemple du tsunami de la Saint-Etienne 2004*

# ETAT DE DROIT ET RELATIONS INTERNATIONALES

PAR

JACQUES CHEVALLIER (\*)

Le thème de l'Etat de droit a connu, à partir des années 1980, une étonnante mutation : alors qu'il s'agissait d'un concept juridique au contenu éprouvé, poli par des générations de juristes, il s'est trouvé brusquement propulsé sur la place publique, en étant investi de significations nouvelles ; transformé en figure imposée du discours politique, il est devenu une référence incontournable, un des attributs nécessaires de l'organisation politique (1). Cette promotion n'a pas été dénuée de portée concrète : l'Etat de droit n'est pas une simple figure rhétorique, construite à des fins de légitimation. Doté de force agissante, le discours de l'Etat de droit a alimenté un double mouvement de réévaluation du rôle de l'Etat et du jeu des mécanismes démocratiques. Ces effets ne se situent pas seulement dans l'ordre interne : non seulement le thème de l'Etat de droit s'est mondialisé, mais encore il bénéficie, depuis le début des années 1990, d'une consécration explicite sur le plan international : inscrit dans une série de textes et de documents internationaux, il est désormais érigé en véritable «standard», auquel tout Etat est tenu de se confirmer.

Plus profondément, dans la mesure où la logique de l'Etat de droit est fondée sur le principe selon lequel la puissance de l'Etat doit être encadrée par des normes juridiques, elle trouve tout naturellement un prolongement au niveau international : les normes auxquelles les Etats sont soumis ne sont pas en effet seulement d'origine interne mais aussi le produit de la dynamique d'évolution de la société internationale ; et, à travers ces normes, on voit poindre les linéaments d'un «Etat de droit international», pesant comme contrainte sur les Etats et jouant comme réducteur de leur souveraineté.

La dogmatique de l'Etat de droit débouche ainsi sur une conception radicalement nouvelle des relations internationales, dans laquelle la puissance des Etats est censée se trouver encadrée et limitée par le droit. On ne saurait y voir la simple version modernisée de la question classique de la soumission des Etats au droit international : dans la mesure où, dans la logique de l'Etat

(\*) Professeur à l'Université Paris II – Panthéon-Assas et directeur du CERSA-CNRS.

(1) Jacques CHEVALLIER, *L'Etat de droit*, Montchrestien, Paris, 2003 (4<sup>e</sup> éd.).

de droit, les deux dimensions, interne et externe, sont étroitement imbriquées, voire indissociables, la question prend une portée différente; et la force singulière d'un thème, désormais brandi comme argument d'autorité – l'Etat de droit étant posé comme une valeur en soi, s'imposant sans discussion possible, sur le mode de l'évidence –, lui confère un impact nouveau. Cette promotion du thème de l'Etat de droit est à première vue indissociable des transformations que connaît la société internationale : l'acceptation par les Etats de règles communes et, plus encore, leur adhésion à un modèle socio-politique fondé sur le culte du droit, témoignerait d'une interdépendance croissante.

L'Etat de droit apparaît ainsi comme l'une des composantes et l'un des fers de lance du processus de mondialisation. Cette vision est cependant trop simple. L'hypothèse a pu être formulée d'une *« incompatibilité entre Etat de droit et mondialisation »* (2) : la mondialisation, telle qu'elle s'est développée sur le plan économique, impliquerait en effet non seulement le recours à de nouveaux modes de régulation, antinomiques avec les mécanismes de l'Etat de droit, mais encore la remise en cause de certains des droits fondamentaux consacrés après la Seconde Guerre mondiale; l'Etat de droit serait moins le sous-produit de la mondialisation, que le moyen d'en corriger les excès, par la prise en compte des droits de l'homme (3).

Cette valorisation d'un Etat de droit paré de toutes les vertus et doté d'un bien-fondé de principe interdit de s'interroger sur les ambiguïtés, voire les contradictions, que recèlent les discours et pratiques qui s'en réclament. L'opposition tracée entre *« deux conceptions des relations internationales »*, la conception *« impériale, fondée sur la force et la domination, la loi du plus fort, l'ordre et l'autorité »*, et la conception *« démocratique, fondée sur la solidarité des intérêts et si possible des valeurs »*, qui évoqueraient les visions antagoniques de Hobbes, privilégiant la force, et d'Emmanuel Kant, donnant la primauté au droit (4), apparaît quelque peu schématique : s'il est à première vue un élément de pacification des relations internationales, l'Etat de droit est aussi, dans le même temps, un vecteur d'hégémonie, en cela qu'il permet aux puissances dominantes dans les relations internationales de parer leur domination de l'autorité attachée au droit.

Ulrich Beck dénonce ainsi le *« faux cosmopolitisme qui instrumentalise la rhétorique cosmopolitique »* (prônant la paix, les droits de l'homme, la justice mondiale) à des *« fins d'hégémonie nationale »*, l'appel au droit recouvrant en fait les intérêts bien compris des grandes puissances (5). Les deux aspects

(2) Daniel MOCKLE (dir.), *Mondialisation et Etat de droit*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 8.

(3) Mireille DELMAS-MARTY, *Pour un droit commun*, Seuil, Paris, 1994; Mireille DELMAS-MARTY, *Trois défis pour un droit mondial*, Seuil, Paris, 1998.

(4) Dominique DE VILLEPIN, *Le Requin et la mouette*, Plon-Albin Michel, Paris, 2004, p. 57.

(5) *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Alto-Aubier, Paris, 2003, p. 53. Pour une critique de la *« diplomatie des droits de l'homme »*, cf. Guy HERMET, « Démocratisation, droits de l'homme et gouvernance », in Pierre FAVRE/Jack HAYWARD/Yves SCHEMEIL (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, pp. 302 sq.

se situent en réalité moins dans un rapport d'opposition, qu'ils ne constituent les deux faces d'une même réalité : ce serait avoir en effet une vue bien idyllique que de miser sur la seule force du droit pour entraîner la pacification des rapports internationaux ; celle-ci passe par l'imposition d'un ordre et donc l'exercice d'une hégémonie, qui est cependant elle-même marquée du sceau de la précarité.

L'ETAT DE DROIT COMME INSTRUMENT  
DE PACIFICATION DES RELATIONS INTERNATIONALES

La problématique de l'Etat de droit conduit à faire de la pacification des relations internationales la résultante d'un processus complexe, dans lequel les dimensions externe et interne sont inextricablement mêlées et renvoient l'une à l'autre (6) : il ne s'agit pas seulement en effet de construire un « Etat de droit international » impliquant l'existence de règles supérieures aux Etats ; il s'agit encore de faire reposer cette construction sur l'adoption par les Etats d'un modèle d'organisation politique fondé sur la primauté du droit. L'Etat de droit international prend ainsi appui sur le système de droit qui s'est développé dans l'ordre interne : le principe de soumission de l'Etat au droit qu'implique celui-ci contribue à assurer la diffusion et l'application effective des normes de droit international ; l'Etat de droit international ne prendra ainsi toute sa portée qu'à partir du moment où il reposera sur l'existence d'une véritable « communauté d'Etats de droit ».

Ce lien était au cœur de la perspective kantienne (7). La « *paix perpétuelle* » dépend en effet pour Kant de la réunion de trois conditions, dictées par la Raison et conçues comme des « articles définitifs ». D'abord, le caractère « *républicain* » de la Constitution des Etats : impliquant la liberté et l'égalité des citoyens, la séparation des pouvoirs et la représentation, une telle Constitution interdirait qu'une guerre puisse être décidée par les gouvernants « *pour des raisons insignifiantes* » et indépendamment de l'accord des citoyens. Ensuite, l'édification d'un « *fédéralisme d'Etats libres* » : il s'agit non d'un super-Etat, mais d'une « *alliance des peuples* », fondée sur la liberté des Etats et exclusive de toute idée de contrainte. Enfin, la promotion d'un « *droit cosmopolitique* », sous-tendu par le principe d'« *hospitalité* », c'est-à-dire signifiant le droit pour l'étranger à son arrivée sur le territoire d'un Etat de ne pas être traité par lui en ennemi. Kant établit ainsi un lien consubstantiel entre la mise en place d'un ordre républicain au sein des Etats et la construction d'un ordre pacifique international : la paix mondiale n'est pos-

(6) Monique CHEMILLIER-GENDREAU, « L'Etat de droit au carrefour des droits nationaux et du droit international », *L'Etat de droit, Mélanges Braibant*, Dalloz, Paris, 1996, p. 57.

(7) Emmanuel KANT, *Vers la Paix perpétuelle*, 1795, Garnier-Flammariion, Paris, 1991. Cf. Frédéric RAMEL/David CUMIN, *Philosophie des relations internationales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, pp. 252 sq.

sible à ses yeux que si les Etats se dotent d'une Constitution garantissant les droits de l'homme et limitant le pouvoir; alors des rapports pacifiés pourront s'établir entre les Etats, tout en respectant leur souveraineté.

Cette perspective se retrouve chez Norberto Bobbio (8) ou encore chez Jürgen Habermas (9), avec cependant une relativisation du principe de souveraineté des Etats : pour Bobbio, l'établissement d'une paix durable dans le monde n'est concevable que si la Constitution des Etats est fondée sur le respect de la démocratie et des droits de l'homme; de même, critiquant l'idée d'«*alliance des peuples*», Habermas estime que le «*droit cosmopolitique*» doit donner aux individus, en tant que «*citoyens du monde*», des droits face aux Etats et donc «*court-circuiter*» la souveraineté. Ulrich Beck est en revanche plus proche de la perspective kantienne, en concevant l'«*Etat cosmopolitique*» comme une «*réponse politique à la mondialisation*», par la promotion d'une logique nouvelle de coopération (10) : le cosmopolitisme ne marquerait donc nullement la fin de la souveraineté des Etats, mais son renforcement par l'association et le partage.

Bridant la puissance des Etats en la coulant dans le moule du droit, aussi bien dans l'ordre externe que dans l'ordre interne, l'Etat de droit est conçu comme un moyen de pacification de leurs relations mutuelles.

### ***L'Etat de droit comme principe d'organisation de la société internationale***

La logique de l'Etat de droit suppose une rupture avec la conception classique du droit international. Si les premiers théoriciens du droit des gens s'étaient efforcés de penser les rapports entre Etats comme gouvernés par des normes supérieures relevant de l'idée de «*Nature*», le droit international a été construit en effet sur le principe de souveraineté : produit de la rencontre de volontés souveraines, c'est un «*droit interétatique*», fondé sur l'accord des Etats; l'«*efficacité de ce droit repose sur l'engagement que chaque Etat assume à son égard et qui est la base directe de son obligation*» (11). Le droit international présente ainsi un caractère «*conventionnel*», qui exclut à première vue toute transposition du principe de hiérarchie des normes (12), inhérente à la théorie de l'Etat de droit; quant aux juridictions internationales, elles ne disposent pas de la plénitude de compétence et des moyens de contrainte impliqués par le système de l'Etat de droit.

(8) *L'Etat et la démocratie internationale*, Complexe, Bruxelles, 1998, pp. 143-157. Cf. Charles LEBEN, «*Norberto Bobbio et le droit international*», *Utopies : entre droit et politiques. Mélanges Courvoisier*, Editions universitaires de Dijon, Dijon, 2005, pp. 215-233.

(9) *La Paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*, Le Cerf, Paris, 1996; *L'Intégration républicaine*, Fayard, Paris, 1999.

(10) *Op. cit.*, p. 179.

(11) Serge SUR, *Relations internationales*, Montchrestien, Paris, 2004 (3<sup>e</sup> éd.), p. 207 sq.

(12) L'existence du *ius cogens*, c'est-à-dire d'un corpus de règles reconnues et acceptées par la communauté des Etats, admise par la convention de Vienne sur le droit des traités, ne peut être considérée comme l'esquisse d'une telle hiérarchie.

Postulant l'existence d'une «*légalité internationale*», c'est-à-dire d'un corpus de règles s'imposant à l'ensemble des Etats, ainsi que la mise en place de mécanismes permettant d'en assurer le respect, l'Etat de droit international apparaît dès lors, en l'état actuel des rapports internationaux, comme un simple «mythe» : sa réalisation supposerait une transformation radicale de la société internationale, par la mise de cause de la souveraineté des Etats et l'apparition d'une véritable autorité au niveau mondial ; la société internationale reste une société fondamentalement «anarchique», formée d'entités également souveraines, qui restent libres de leurs engagements. Cependant, cette vision apparaît trop simple : s'il a les limites d'un mythe, l'Etat de droit international en a aussi la force agissante ; l'idéal de l'Etat de droit travaille en profondeur la société internationale, en alimentant une dynamique de changement.

La création du système des Nations Unies a constitué à cet égard un tournant capital, en contribuant à l'institutionnalisation des rapports internationaux – institutionnalisation passant par le canal du droit : un véritable ordre juridique s'est progressivement construit sous l'égide de l'ONU et cet ordre juridique repose précisément sur un principe fondamental, l'interdiction du recours à la force – en dehors des hypothèses très limitatives admises par la Charte. Rassemblant la quasi-totalité des Etats, l'ONU apparaît comme un forum mondial, l'instance de préfiguration de cette «*démocratie interétatique*» (13) prônée par Kant ; et le Conseil de sécurité est devenu le garant de la légalité internationale, notamment en matière de recours à la force. La création des Nations Unies a donc bel et bien jeté les bases d'un Etat de droit international, certes incomplet et à éclipses – notamment dans la mesure où le Conseil de sécurité a rarement été en mesure d'assumer les responsabilités qui lui incombent : et cet Etat de droit est sous-tendu par l'objectif de pacification des relations internationales, dans la mesure où il encadre strictement l'usage de la force.

Même si elle n'a pas suffi à éviter le développement de conflits armés, l'institution des Nations Unies n'en a pas moins pesé sur leur déroulement et contribué à promouvoir «*l'idée que les différends entre les Etats devaient se régler de manière pacifique*» (14). Au lendemain de la guerre du Golfe, George Bush avait pu annoncer «*l'avènement d'un nouvel ordre mondial où le règne de la loi, et non celui de la jungle gouverne la conduite des nations*» et évoqué «*un nouveau partenariat des nations [...] un partenariat uni par le principe de l'Etat de droit*». La caution du Conseil de sécurité apparaît comme une ressource capitale pour établir la légalité et asseoir la légitimité du recours à la force, comme l'ont montré les exemples contraires des interventions en Afghanistan et en Iraq : les résolutions 1 368 et 1 373 adoptées

(13) Philippe MOREAU DEFARGES, «La fin des Nations Unies ? L'empire et le droit», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, p. 266.

(14) Dominique DE VILLEPIN, *op. cit.*, p. 167.

après les attentats du 11 septembre avaient reconnu puis réaffirmé le droit à la «*légitime défense individuelle et collective*» et la nécessité d'une lutte contre le terrorisme, avant que le Conseil de sécurité apportât le 8 octobre son soutien à l'opération «Liberté immuable»; à l'inverse, le fait que l'intervention en Iraq ait été décidée sans l'accord du Conseil a suscité de vives controverses.

L'Etat de droit se profile encore à travers la consécration d'un ensemble de droits fondamentaux au profit des individus. La Déclaration universelle des droits de l'homme a constitué la première tentative de construction d'un socle de valeurs communes, par-delà la diversité des régimes politiques, ainsi que d'affirmation de l'existence de droits s'imposant aux Etats : la signature des deux Pactes, complétés par des conventions particulières, a fait entrer les droits de l'homme dans le droit international positif; à partir de ce socle ont été édifiés des instruments régionaux, tels que la Convention européenne (1950), la Convention américaine (1969) ou encore la Charte africaine (1981). On retrouve ainsi au niveau international les éléments substantiels qui sont au cœur de la théorie de l'Etat de droit. L'idée que tout homme disposerait d'un ensemble de droits, véritable patrimoine commun de l'humanité, que les Etats sont tenus de respecter, constitue un puissant vecteur de pacification des rapports internationaux : sans doute la protection de ces droits est-elle imparfaitement assurée, si ce n'est dans un cadre régional; cependant, l'institution de la Cour pénale internationale, compétente pour juger les faits de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre, a montré, en dépit de ses insuffisances, que de nouveaux pas en avant étaient en cours «*dans la voie du respect universel des droits de l'homme et de l'Etat de droit*», selon la formule du Secrétaire général de l'ONU.

Tout se passe ainsi comme si avaient été jetées les bases d'un Etat de droit international : sans doute la légalité internationale reste-t-elle évanescence et la pacification des rapports internationaux virtuelle; cependant, les fondations ont bel et bien été posées, rendant possible une consolidation progressive. La construction européenne en est la préfiguration : l'édification d'un ordre juridique supérieur au droit des Etats membres et l'introduction de dispositifs de protection juridictionnelle des droits et libertés sont conformes à la logique de l'Etat de droit; et cette construction a bien été un élément de pacification des rapports entre les pays européens. «*Ce serait un système semblable qu'il faudrait mettre en place à l'échelon mondial et ce serait le début d'une véritable société internationale*» (15).

L'Etat de droit international ne saurait cependant être dissocié des mécanismes internes sur lesquels il prend appui.

(15) Robert COOPER, *La Fracture des nations. Ordre et chaos au XXI<sup>e</sup> siècle*, Denoël, Paris, 2004, p. 108.

### *L'Etat de droit comme principe d'organisation des Etats*

L'Etat de droit international est indissociable des principes qui commandent l'organisation interne des Etats. Ce lien résulte en tout premier lieu du fait que les normes élaborées au niveau international ne prennent toute leur portée que dans la mesure où elles sont incorporées dans les ordres juridiques internes, en devenant un élément du droit des Etats : or, le système de l'Etat de droit permet cette incorporation, en définissant la place qui leur est assignée ; le perfectionnement des mécanismes de l'Etat de droit favorise donc la diffusion des normes de droit international. Ce processus a été très explicite pour la France. Dans la tradition juridique française, les normes internationales n'étaient pas considérées comme des sources de droit interne, prenant place dans la hiérarchie des normes : le droit international était donc intégré à un système relevant moins de l'Etat de droit que de l'«Etat légal», comme l'avait souligné Carré de Malberg.

La situation a évolué en deux temps successifs, d'abord avec l'article 26 de la Constitution de 1946, qui a accordé aux traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés «force de loi», puis avec l'article 55 de la Constitution de 1958, qui a posé que ces traités ont «une autorité supérieure à celle des lois» – sous réserve d'une condition de réciprocité : un étage supplémentaire, formé des normes internationales, a donc été aménagé dans la hiérarchie des normes ; et les juridictions en ont tiré tour à tour les conséquences, en acceptant d'écarter les lois qui seraient contraires aux traités. Le mécanisme est le même pour le droit communautaire, en s'étendant à l'ensemble du droit dérivé, les Etats étant de surcroît tenus d'édicter les normes d'application et de prendre les mesures d'exécution nécessaires, sous le contrôle du juge communautaire. L'Etat de droit interne est ainsi mis au service de la construction d'un Etat de droit international.

Cette dimension prend une importance toute particulière en ce qui concerne les droits fondamentaux : les textes relatifs à ces droits, adoptés au niveau international et au niveau régional, sont incorporés dans l'ordre interne, en bénéficiant par là même des mécanismes de protection prévus par celui-ci. Plus significativement encore, un certain nombre de conventions internationales supposent pour leur exécution le concours actif des juridictions nationales, soit que la juridiction internationale n'intervienne qu'à titre supplétif pour pallier leur inaction (cas de la Cour pénale internationale), soit qu'elle ne soit saisie qu'après épuisement des voies de recours internes (cas de la Cour européenne des droits de l'homme), soit encore que les juridictions nationales soient garantes de leur application (la règle de la compétence universelle (16) prévue par une série de conventions, relatives notamment à la piraterie internationale, aux prisonniers de guerre,

(16) Géraud DE LA PRADELLE, «La compétence universelle», in Hervé ASCENSIO/Emmanuel DECAUX/Alain PELLET, *Droit international pénal*, Pedone, Paris, 2000, pp. 905 sq.



au trafic de stupéfiants, au terrorisme ou à la torture, fait ainsi obligation aux Etats de poursuivre les auteurs de certains faits, quelle que soit leur nationalité ou celle de leurs victimes; on sait les difficultés que sa mise en œuvre a soulevées (17)).

Plus généralement, la construction d'un Etat de droit international est censée présupposer la diffusion du modèle de l'Etat de droit dans le monde entier : on retrouve ici la vision kantienne de la «*Constitution républicaine*» comme condition de la «*paix universelle*». La souveraineté reconnue aux Etats pour définir leur régime politique connaît ainsi des limites, qui réduisent «*l'amplitude de la diversité acceptable*» (18). L'idée selon laquelle l'adhésion au modèle de la démocratie et de l'Etat de droit conduirait à renoncer à faire usage de la force, aussi bien sur le plan international que dans l'ordre interne, est fortement enracinée : à la différence des dictatures par essence belligères, les démocraties libérales seraient naturellement pacifiques (19) et privilégieraient la recherche de compromis; la résorption des conflits inter-étatiques ne pourrait dès lors être obtenue que par une homogénéisation progressive des principes d'organisation des Etats.

La construction européenne témoigne de l'importance de ce facteur : la construction d'une paix durable en Europe a été rendue possible par l'adhésion des pays européens à un même modèle d'organisation politique, fondé sur la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit, qui est érigé en principe fondateur de la construction européenne. L'admission des pays d'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe puis au sein de l'Union européenne a été ainsi subordonnée à l'introduction des mécanismes de l'Etat de droit : au nombre des critères fixés par le Conseil européen à Copenhague en juin 1993 figure l'existence «*d'institutions stables, garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme et le respect des minorités*» et les demandes d'adhésion sont examinées à l'aune de ces critères. L'ONU adhérera à cette problématique, en liant la paix et la sécurité internationale à la promotion de l'Etat de droit dans l'ordre interne : la déclaration finale de la conférence sur les droits de l'homme tenue à Vienne en juin 1993 appellera ainsi «*les Etats à renforcer les institutions nationales et infrastructures qui maintiennent l'Etat de droit*», en vue de créer «*les conditions permettant à chacun de jouir des droits universels et des libertés fondamentales*»; l'«*agenda pour la démocratisation*», établi le 17 décembre 1996 par le Secrétaire général de l'organisation, s'inscrit dans la même perspective.

(17) La Belgique ayant en août 2003 limité le champ d'application des lois précédemment adoptées en 1993 et 1999, mais une interprétation large ayant été donnée le 5 octobre 2005 par le Tribunal constitutionnel espagnol.

(18) David HELD, *Un nouveau contrat mondial. Pour une gouvernance social-démocrate*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005, p. 228.

(19) Serge SUR, *op. cit.*, p. 406; Jean-Jacques ROCHE, *Relations internationales*, LGDJ, Paris, 1999, p. 105.

L'Etat de droit est ainsi conçu comme le moyen de pacifier les rapports internationaux, dans la double mesure où il implique que les Etats se soumettent à une loi qui les dépasse et où ils se coulent eux-mêmes dans le moule du droit : sans doute la société internationale est-elle encore bien loin d'atteindre cet idéal ; cependant, des pas en avant continueraient à être effectués dans cette voie, comme le montre la mise en place de la Cour pénale internationale. Cette vision témoigne de cette confiance absolue placée dans le droit, qui était au cœur de la construction de la théorie de l'Etat de droit : elle repose sur la croyance que le pouvoir peut être lié par des règles, que la force peut être mise au service du droit, que la domination peut être exercée conformément à des normes préétablies ; présupposant la capacité de la norme à faire advenir ce qu'elle énonce, l'Etat de droit postule la «forclusion de la violence». Or, cette conception idéalisée du droit occulte le fait qu'il est lui-même enjeu permanent de luttes et que les rapports de force ne sauraient, pas plus sur le plan international que sur le plan interne, être éradiqués par la seule vertu de la norme juridique. La dogmatique de l'Etat de droit apparaît en réalité, non seulement comme un instrument de pacification des rapports internationaux, mais aussi comme un vecteur d'hégémonie.

#### L'ETAT DE DROIT COMME VECTEUR D'HÉGÉMONIE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

Le thème de l'Etat de droit ne sort pas du néant : indissociable d'un ensemble de représentations et de valeurs lentement forgées au fil de l'histoire des pays européens, il implique toute une conception de l'organisation politique ; le fait qu'il se présente dans la société contemporaine comme un standard international auquel tout Etat est tenu de se conformer tend à montrer que cette conception est devenue hégémonique (20). L'Etat de droit va dès lors être utilisé comme argument d'autorité et principe de légitimation, permettant de justifier les pressions exercées sur certains Etats, voire une ingérence plus directe dans leurs affaires intérieures, au mépris de l'idée de souveraineté : il sert de ressource idéologique et d'arme politique pour imposer un ordre international, qui apparaît comme l'enveloppe d'un rapport de domination ; ainsi que le note Ulrich Beck (21), «*les Etats qui tissent le régime des droits de l'homme au rang de base programmatique et institutionnelle de leur politique se procurent un accès à des sources entièrement nouvelles de légitimation*». Cette instrumentalisation du thème de l'Etat de droit est d'autant plus évidente qu'elle n'implique nullement la renoncia-

(20) Francis FUKUYAMA, *La Fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, Paris, 1992.

(21) *Op. cit.*, p. 426.

tion aux attributs de la puissance et l'acceptation des prérequis indispensables à la construction d'un authentique Etat de droit international.

### *L'imposition du modèle de l'Etat de droit*

L'hégémonie conquise par le modèle libéral de l'Etat de droit est indissociable de la transformation, au début des années 1990, du contexte international, consécutif à l'effondrement du système socialiste : tout se passe comme si les pays occidentaux parviennent alors à faire prévaloir leur conception de l'organisation politique, en la plaçant sous le sceau de l'universel ; l'implosion du bloc soviétique marque la fin de toute velléité de construction de modèles politiques alternatifs. Ce triomphe du modèle libéral est acquis dès l'instant où la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) achève ses travaux sur la reconnaissance explicite, par les Etats participants, «*que la démocratie pluraliste et l'Etat de droit sont essentiels pour garantir le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales*» (Copenhague, 29 juin 1990) – la Charte de Paris adoptée le 21 novembre 1990 confirmant que «*les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit*» constituent, en tant que conditions «*de la liberté, de la justice et de la paix*», la clef de voûte de la «*nouvelle Europe*».

Bénéficiant de la caution de l'ONU, le modèle de l'Etat de droit devient dès lors hégémonique et tend à se diffuser hors de son berceau d'origine : la plupart des nouvelles Constitutions des pays de l'Est et du Sud font explicitement référence à l'Etat de droit ; et cette référence se double d'un ensemble de dispositions concrètes mettant en œuvre ses exigences. Cette diffusion s'est effectuée par l'intermédiaire de réseaux d'échange, formels et informels : elle a utilisé la médiation d'experts, spécialistes en «*ingénierie constitutionnelle*» ; des «*pèlerins constitutionnels*» ont été notamment porter la bonne parole, au nom et avec le financement des institutions européennes, en Europe centrale et orientale, pour assurer la promotion de l'Etat de droit.

Cette imposition du modèle de l'Etat de droit est aussi le produit de pressions plus explicites : les institutions européennes et les institutions financières internationales ont puissamment favorisé, par le biais de la «*conditionnalité démocratique*», l'importation des principes et des mécanismes de l'Etat de droit. Bien que leur statut leur interdise en principe toute immixtion dans le fonctionnement des Etats, les secondes ont mis l'accent sur la nécessité d'institutions publiques efficaces pour accompagner le développement économique, ainsi que sur le respect de certaines exigences d'ordre politique : au nom d'une «*bonne gouvernance*», la Banque mondiale a pu subordonner son aide à l'engagement de réformes politiques ; la même démarche sera adoptée par les Nations Unies, notamment dans le cadre du Programme pour le développement (PNUD), et par diverses organisations internationales. Sans doute les proclamations solennelles ne sont-elles pas

suffisantes pour attester de l'existence d'un authentique Etat de droit : entre le discours et la pratique, la marge est souvent considérable; ces écarts ne remettent cependant pas en cause la puissance symbolique attachée à un vocable qui est devenu une référence incontournable dans la vie internationale.

Une étape nouvelle a été franchie dans la décennie suivante, avec le recours à la force pour imposer l'Etat de droit. A l'impératif d'une lutte sans merci contre le terrorisme qui a prévalu aux Etats-Unis après les attentats du 11 septembre, a en effet succédé une vision différente, donnant aux Etats-Unis la mission de «*répandre la liberté et la démocratie à travers le monde*» (22). La réussite de l'action menée contre le terrorisme dépendrait en fin de compte du «*développement de la liberté dans le monde entier*» (23) : il ne s'agit sans doute pas pour les Etats-Unis d'imposer leur propre système de gouvernement «*à ceux qui ne le souhaitent pas*», mais d'aider les peuples à sortir de la tyrannie par le passage à la démocratie et à l'Etat de droit; ainsi, «*le feu indompté de la liberté atteindra les recoins les plus sombres de notre monde*».

Cette logique avait déjà été avancée au moment de l'intervention en Iraq : au-delà de l'invocation de la présence d'armes de destruction massive, l'objectif était de mettre en place un régime politique nouveau, première étape d'une démocratisation générale des régimes politiques arabes, de nature à transformer les équilibres politiques au Proche-Orient – logique vis-à-vis de laquelle le G8 prendra ses distances en juin 2004, en soulignant que «*le changement ne saurait être ni ne peut être imposé de l'extérieur*», et qui sera systématisée par G. W. Bush à l'aube de son second mandat. La politique étrangère des Etats-Unis se trouve ainsi à nouveau empreinte de ce «*messianisme démocratique*», récurrent dans l'histoire politique américaine, mais n'hésitant pas cette fois à recourir à la force pour atteindre ses objectifs (24) : Dieu aurait donné aux Etats-Unis, nation «bonne» par essence, la responsabilité de mettre fin à la tyrannie dans le monde et de conduire les peuples sur le chemin de la liberté (25); à cet effet, il leur revient de mettre les moyens de puissance dont ils disposent au service de la démocratie et de l'Etat de droit.

Alors qu'il était conçu comme un moyen de pacification des relations internationales et si l'objectif final reste bien de «*rassembler la communauté des démocraties pour établir un système international basé sur des valeurs par-*

(22) Audition de Condoleeza Rice devant la Commission des Affaires étrangères du Sénat, le 18 janvier 2005.

(23) Discours d'investiture de G.W. BUSH, 20 janv. 2005.

(24) Le messianisme démocratique de G.W. BUSH serait dès lors davantage d'inspiration «*jacksonienne*» que «*wilsonienne*», selon la typologie éclairante de Walter RUSSELL MEAD, *Sous le signe de la providence. Comment la diplomatie américaine a changé le monde*, O. JACOB, Paris, 2004.

(25) Bernard CUBERTAFOND, «*Essai sur un despotisme post-moderne : le démo-despotisme*», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, pp. 72 sq.

*tagées et le respect du droit*», l'Etat de droit devient, par un curieux retournement, un instrument de légitimation du recours à la force : la paix n'est plus censée résulter de l'acceptation par les Etats de règles communes librement consenties, mais de l'imposition par la contrainte d'un modèle posé comme le seul concevable; l'Etat de droit se transforme ainsi en vecteur de domination, d'autant que son invocation ne suffit nullement à mettre la puissance hors jeu.

### *Etat de droit et logique de puissance*

Le recours à la force pour assurer la propagation de l'Etat de droit montre que la logique de la puissance reste plus que jamais présente au cœur des relations internationales. La force n'est compatible avec l'Etat de droit qu'à la condition qu'elle soit engagée dans les conditions fixées par les normes du droit international, mieux encore mise au service de celui-ci; au contraire, si le droit est mis au service d'une stratégie, utilisé comme moyen de légitimation d'une politique commandée par le souci de défense des intérêts nationaux, on quitte l'épure de l'Etat de droit : la norme juridique ne se présente plus comme une contrainte, mais comme une arme, un instrument d'action au service de la puissance.

Telle est bien la rationalité qui sous-tend la politique étrangère des Etats-Unis depuis les attentats du 11 septembre, même si le discours officiel et les pratiques suivies ont connu quelques infléchissements, à la mesure des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre. L'objectif primordial est la défense des Etats-Unis menacés par le terrorisme : la propagation de la démocratie et de l'Etat de droit n'est qu'un moyen pour atteindre cet objectif (26); s'ils sont utiles comme moyens de légitimation, le respect du droit international et la caution des Nations Unies, garantes de la «*légalité internationale*», passent au second plan, derrière cet objectif.

Cette rationalité sera exposée de manière très explicite après les attentats du 11 septembre : dans son discours prononcé le 20 septembre devant le Congrès, G. W. Bush annonçait le début de la «*guerre contre la terreur*», en invitant les autres pays à rejoindre cette croisade contre le «*mal*» (27). Bien que les frappes aériennes sur l'Afghanistan puis l'intervention terrestre aient été effectuées sans l'accord préalable du Conseil de sécurité, les Etats-Unis pourront s'appuyer sur les résolutions 1 368 et 1 373 précitées, appelant à combattre la menace terroriste «*par tous les moyens*» et reconnaissant le droit des Etats à la «*légitime défense*», et ils obtiendront ultérieurement l'adoption de résolutions appuyant leur action – une force de sécurité inter-

(26) Comme le constate G.W. BUSH le 20 janvier 2005, «*la survie de la liberté dans notre pays dépend de plus en plus du succès de la liberté dans d'autres pays*».

(27) «*Chaque pays doit maintenant prendre une décision. Ou bien vous êtes avec nous, ou bien vous êtes avec les terroristes. A partir de maintenant, chaque pays qui continue d'abriter ou de soutenir le terrorisme sera considéré par les États-Unis comme un régime hostile.*»

nationale étant mandatée par les Nations Unies : la puissance américaine apparaît ainsi, au prix de quelque artifice, mise au service de l'Etat de droit international. Il n'en ira plus de même avec l'intervention en Iraq, pour laquelle les Etats-Unis ne parviendront pas à obtenir l'aval du Conseil de sécurité : ce n'est que dans un second temps et au terme de difficiles négociations autour de résolutions successives (1 472 du 28 mars, 1 483 du 22 mai, 1 500 du 14 août et 1 511 du 16 octobre) qu'une «régularisation» sera opérée, la force d'occupation devenant «multinationale» et autorisée par le Conseil de sécurité.

Avec l'intervention en Iraq, les Etats-Unis ont ainsi opté pour un unilatéralisme qui les conduit à engager les actions qu'ils jugent nécessaires, sans se laisser arrêter par les réserves ou l'opposition de la communauté internationale. Néanmoins, ils n'ont pu s'abstenir de tenter de légitimer cette stratégie au regard du droit international : la Stratégie nationale de sécurité présentée en septembre 2002 par G. W. Bush est sous-tendue par l'idée que, face à une «*menace imminente*» et «*afin de parer ou d'empêcher de tels actes hostiles de nos adversaires*», les Etats-Unis sont fondés à agir «*de manière préemptive*»; l'administration américaine se réfère ainsi à la doctrine de la «*légitime défense*», admise par le droit international, mais en la concevant de manière très extensive. Si cette inflexion n'est pas récusée par certains (28), elle ne ferait pour d'autres que donner une apparence de légitimité à des actions relevant en fait de la «*guerre préventive*» (29) et conduirait à une extension redoutable du droit de recourir à la guerre (30); la contradiction entre Etat de droit et logique de puissance ressort ici en pleine lumière.

Même si les difficultés rencontrées depuis lors ont conduit les Etats-Unis à rechercher l'appui de la communauté internationale, la politique étrangère américaine apparaît irréductible à la logique de l'Etat de droit international et, dans une large mesure, contraire à elle : l'opposition résolue à la mise en place de la Cour pénale internationale et les efforts déployés pour que les ressortissants américains soient exemptés de toute poursuite devant elle (31), les réticences manifestées vis-à-vis des juridictions et des organisations internationales, le refus de ratifier le Protocole de Kyoto révèlent la profonde ambivalence des Etats-Unis vis-à-vis de l'ordre juridique international; tout se passe comme s'ils tendaient à faire un usage purement instrumental des institutions internationales, selon qu'ils y trouvent,

(28) Philippe WECKEL, «Nouvelles pratiques américaine en matière de légitime défense», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 128 sq.

(29) Stephen N. WALT, «La guerre préventive : une stratégie illogique», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, p. 138.

(30) Esther BRIMMER, «Les tensions transatlantiques aux Nations Unies et le recours à la force», *Annuaire français de relations internationales*, 2005, pp. 89 sq.

(31) Exemption obtenue aux Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix, en 2002 et 2003, mais non en 2004. Cf. «Justices internationales», *Questions internationales*, n° 4, nov.-déc. 2003.

ou non, un appui (32) – l'ONU étant notamment conçue comme un «*instrument utilisable à la carte*» et non comme «*le lieu d'élaboration d'une loi internationale s'appliquant à tous*» (33).

Une opposition existerait ainsi entre les Etats européens, vivant dans un «*paradis post-moderne*», reposant sur le rejet de la force et privilégiant le droit, et les Etats-Unis, qui cumulent les différentes ressources de la puissance (34) et n'hésitent pas à s'affranchir, si besoin est, des contraintes de l'Etat de droit international : si les premiers ont tenu à abandonner «*le monde anarchique de Hobbes pour entrer dans l'univers kantien de la paix éternelle*», c'est cependant parce qu'ils bénéficient du «*parapluie de la puissance américaine*» (35); l'Etat de droit international serait donc frappé d'une faiblesse congénitale puisque reposant en fin de compte sur la puissance.

\* \*  
\*

Si la logique de l'Etat de droit a d'évidentes implications sur les relations internationales, c'est donc au prix de fortes tensions : la pacification des relations internationales qu'elle postule implique en effet une transformation en profondeur des principes d'organisation interne des Etats; mais cette transformation passe elle-même par un processus d'imposition, qui révèle l'existence de rapports de domination, prenant parfois la forme d'une contrainte plus directe et plus brutale. L'Etat de droit tend alors à devenir moins la garantie du bon usage de la force, que le principe servant à légitimer son exercice. Cette tension ne saurait surprendre : si elle contribue à normaliser les interactions sociales et politiques, la norme juridique est, dans le même temps, l'expression de certaines valeurs et le produit de rapports de force; les potentialités contradictoires du thème de l'Etat de droit dans les relations internationales ne sont ainsi que le reflet de l'ambivalence inhérente au droit.

(32) G. John IKENBERRY, «Les Etats-Unis et le multilatéralisme», *Questions internationales*, n° 3, sept.-oct. 2003, p. 40.

(33) Guillaume PARMENTIER, «Le débat interne sur le rôle des Etats-Unis dans le monde», *Questions internationales*, n° 3, sept.-oct. 2003, p. 34.

(34) Relevant aussi bien du *hard power* (territoire, population, capacité militaire, puissance économique) que du *soft power* (culture, valeurs, idéologique, histoire) : cf. Joseph NYE, *The Paradox of American Power*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

(35) Robert KAGAN, *La Puissance et la faiblesse. Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon, Paris, 2003.

# VARIATIONS SUR LE DÉVELOPPEMENT

PAR

JEAN-PIERRE COLIN (\*)

«*C'est une révolution copernicienne qui nous est proposée*», écrivait récemment Jack Lang à propos du rapport de la Commission for Africa mise en place par le Premier ministre britannique Tony Blair à la veille de la réunion du G8 en juillet 2005 à Gleneagles, en Ecosse. C'est justement l'objectif que s'étaient donné les auteurs du Rapport, sans peut-être avoir pu aller jusqu'au bout d'un total renversement des perspectives, ce que le contexte d'un groupe officieux, mais composé de personnalités officielles, rendait sans doute difficile.

## LE RAPPORT DE TONY BLAIR

L'idée centrale du rapport commandé par Tony Blair n'est pas vraiment nouvelle, mais est en rupture avec les politiques conduites aussi bien par les institutions internationales que par les États industrialisés jusqu'à la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle. Elle s'exprime avec beaucoup de force : ce sont les pays pauvres qui doivent effectuer eux-mêmes leur propre développement et, si les pays riches doivent les y aider car c'est dans leur intérêt, l'effort, si important soit-il, échouera dès lors que les pays pauvres n'auront pas créé les conditions requises pour le développement. On le voit immédiatement, le seul horizon concevable désormais est celui de la bonne gouvernance qui, définie dans tous ses prolongements, est au cœur de la démonstration. A cette condition, aujourd'hui admise par les tenants du réalisme aussi bien au Sud qu'au Nord, que le rôle majeur du secteur privé dans le développement soit reconnu, que toutes les mesures soient prises pour faciliter la vie des entreprises, sans préjudice d'une distribution du crédit qui ne doit pas oublier les plus déshérités, avec notamment un appui renforcé aux «institutions micro- financières».

Pour l'essentiel, le rapport présenté par Tony Blair comporte à la fois une vision de l'évolution du commerce international moins défavorable à l'Afrique, sans oublier les efforts que celle-ci devra elle-même fournir pour favoriser les échanges, et une proposition de réforme de l'aide des pays les plus riches conduisant à annuler totalement les dettes des pays les plus faibles

(\*) Professeur des Universités en Sciences politiques.



et à augmenter considérablement l'apport en capital. L'aide publique doublerait dans les cinq années qui viennent, passant de 25 à 50 milliards de dollars par an, bondirait encore dans les cinq années suivantes, atteignant alors 75 milliards de dollars annuels, pour ne commencer à diminuer qu'à partir de 2015, en fonction de la croissance espérée des pays africains, invités à suivre l'exemple des pays d'Asie et à se souvenir de l'essor de l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale qui l'avait ravagée – en somme un Plan Marshall qui ne dit pas son nom et qui ne précise pas les modalités de son financement.

Cette aide devrait donc être fournie aux gouvernements avec le moins de contraintes possibles et prendre avant tout la forme de subventions pour ne pas retomber dans un nouveau cycle de la dette et s'accompagnerait de la création d'un Fonds de réserve géré par la Banque africaine de développement.

Dans le détail, bien des mesures suggérées paraissent pour la plupart justifiées, mais impliquent une forte dose d'optimisme, même si le lecteur attentif est invité à entendre le réquisitoire le plus incisif, après cinquante années d'indépendance : *«la mauvaise gouvernance a nui au développement de nombreuses parties de l'Afrique jusqu'à aujourd'hui. Elle se caractérise par de mauvaises politiques gouvernementales et un climat politique et économique qui décourage les investissements. Elle prend également la forme de la corruption et de systèmes bureaucratiques sur lesquels le public n'a aucun droit de regard et qui ne répondent donc pas de leurs actes devant le public. Il s'agit d'un manque d'obligation de rendre compte et de la faiblesse des mécanismes permettant aux citoyens de se faire entendre et de faire valoir leurs droits, que ce soit les parlements, les médias ou la justice».*

### ***Le choix de la croissance***

Les recommandations faites par la Commission concernent tous les aspects du développement, en partant d'un choix économique très clair : *«la pauvreté en Afrique continuera à augmenter si la croissance économique ne s'accélère pas».* Un taux de 7 % par an est retenu, impliquant à la fois un immense effort d'investissement dans les infrastructures, chiffré à 20 milliards de dollars par an dans un premier temps, au double après cinq ans. L'aide extérieure représente la moitié du total, spécialement dans la perspective d'une plus grande intégration continentale aussi bien pour les transports que pour l'énergie ou la communication. L'accent est mis sur le rôle crucial des entreprises : celles du Nord, qui devraient souscrire vraiment aux codes de bonne conduite sociale et environnementale; celles du Sud, que les gouvernements devraient «libérer» des nombreuses contraintes qui, très souvent, les empêchent de déployer toutes leurs potentialités. De ce double mouvement est attendu une meilleure capacité de l'Afrique à participer au commerce international, à la condition d'une évolution favorable

des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'abolition des obstacles internes qui existent encore entre les pays africains eux-mêmes.

L'implication sociale de cette évolution est également largement évoquée, avec une panoplie de mesures concernant l'éducation, la santé – allant de considérations très générales, telle que *«l'identification des mesures en faveur de la scolarisation des garçons comme des filles, avec l'affectation des ressources qui s'impose»* à des préconisations concrètes très précises – *«les gouvernements et les donateurs devront travailler ensemble pour parvenir à ce que chaque mère enceinte et chaque enfant disposent d'une moustiquaire traitée avec un insecticide durable et de médicaments efficaces pour soigner le paludisme»*, un exemple parmi d'autres.

De même, le maintien de la paix et de la sécurité n'est pas oublié, avec l'exigence d'un nouveau traité sur le commerce des armes, un meilleur contrôle des ressources quand elles sont, comme le diamant, à l'origine de conflits armés, et le soutien à la politique de prévention de l'Union africaine, les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) étant invités à élaborer *«des consignes claires et complètes pour des entreprises travaillant dans des régions présentant des risques de conflits violents»*.

### ***La bonne gouvernance***

C'est toutefois en matière de bonne gouvernance que les propositions sont peut-être les plus attendues : elle est la clef de tout le reste. En dehors de la lutte contre la corruption, pour laquelle on en est encore au stade des vœux pieux, puisque, par exemple, il est recommandé aux Etats du G8 et de l'Union européenne de ratifier la Convention des Nations Unies contre la corruption, toute récente il est vrai – ce qu'aucun d'entre eux n'a encore entrepris –, les mesures avancées restent extrêmement prudentes et sont exclusivement rédigées au conditionnel.

Souscrivant aux initiatives récentes de l'Union africaine, notamment la création d'un mécanisme africain d'évaluation par les pairs, les experts suggèrent quatre modalités d'action :

- conduire les gouvernements, les actionnaires des sociétés et les consommateurs des pays développés à faire pression sur les entreprises pour qu'elles exercent leurs activités dans les pays du Sud *«avec plus de transparence»*; dans le même esprit, soutenir l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE), afin de renforcer *«la transparence des paiements payés aux gouvernements»*, en étendant ces mécanismes *«à d'autres secteurs basés sur les ressources naturelles, y compris la sylviculture et la pêche»*;

- se donner les moyens de «*créer un instrument de développement des médias en Afrique*», en encourageant la formation d'un consortium de partenaires comprenant les institutions médiatiques indépendantes, les services audiovisuels publics, la société civile et le secteur privé avec le soutien des gouvernements;
- former des professionnels qualifiés «*en revitalisant les établissements d'enseignement supérieur africains*» et en consacrant «*jusqu'à 3 milliards de dollars sur 10 ans pour le développement de centres d'excellence dans les domaines de la science et de la technologie*»;
- enfin, seule proposition proprement politique «*les parlements des pays développés et des pays en voie de développement devraient créer des partenariats afin de renforcer les parlements en Afrique, y compris le parlement panafricain*».

A vrai dire, rien de bien nouveau. Les codes de conduite des entreprises existent déjà, mais sont rarement appliqués. Les institutions censées présider à la mise en œuvre des principes de liberté de la presse se sont multipliées, type Haut Conseil de la communication, elles s'organisent en réseau, notamment à l'échelle de la francophonie, mais elles sont loin d'être toujours crédibles. Les universités continuent à se démultiplier dans un dénuement croissant, à l'exception d'écoles privées mieux dotées. Les parlements sont engagés depuis longtemps dans une coopération à différentes échelles, que ce soit dans la relation de l'Union européenne avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), à l'échelle francophone ou à l'échelle mondiale, sans que l'efficacité de ces relations effectivement originales ait encore pu être vraiment démontrée.

Les propositions de Tony Blair ne font guère finalement que reprendre des orientations déjà bien connues tout en s'ordonnant autour d'une volonté respectable en elle-même : «*que cela devienne réalité*». A cet égard, un mécanisme indépendant de contrôle, qui serait dirigé «*par deux personnes influentes dans la communauté internationale, un Africain et un représentant des donateurs*» et qui présenterait «*un rapport court, ouvert et ciblé*», pourrait, en effet, être utile. Rien ne sera possible, cependant, sans un vrai discours politique qui commence par appeler les choses par leur nom. Or, on est encore très loin de cela.

#### UN SOMMET IMPROBABLE

Un exemple très précis nous est fourni, en cette année 2005, dans le domaine déterminant de la liberté de la presse : l'organisation, par les Nations Unies, avec la collaboration de tous les gouvernements du monde et d'un nombre impressionnant d'ONG, d'un Sommet mondial sur la société de l'information à Tunis, dans l'un des pays africains aujourd'hui les plus

hostiles à la moindre liberté d'expression. Cet Etat est géré d'une main de fer moins par un homme que par un clan, appuyé sur un appareil policier hypertrophié dont on ne peut chercher la comparaison que dans les dictatures les plus implacables du XX<sup>e</sup> siècle. Certes, le régime protège la liberté d'entreprise, sous réserve de l'appétit glouton de la mafia au pouvoir, il autorise une grande liberté de consommation à ceux qui en ont les moyens, mais il est intraitable sur la liberté de communiquer, surtout avec l'étranger.

C'est donc dans ce contexte «surréaliste» qu'a été réuni, avec succès, un sommet mondial impliquant en principe la liberté de communiquer dans son essence même. Le journal *Le Monde* a pu, le 3 décembre 2005, sous la plume de Florence Beaugé, amèrement saluer «la victoire de Ben Ali» car, non seulement la conférence a eu lieu, mais presque personne «n'a rappelé à l'ordre le Président tunisien», pas plus du côté des ONG que du côté des gouvernements, à une seule exception justifiant la règle, celle de Samuel Schmid, Président de la Confédération helvétique. Le gouvernement tunisien avait, il est vrai, bien fait les choses pour prévenir les esprits chagrins de ce qui pouvait les attendre en cas d'insubordination, un journaliste étranger ayant fait les frais d'une procédure bien connue des dissidents locaux : Christophe Boltanski, journaliste à *Libération*, a ainsi été agressé à Tunis, le 11 novembre 2005, une semaine avant le Sommet, blessé et rapatrié à Paris, l'ambassadeur de France comptant «sur les résultats de l'enquête en cours, diligentée par les autorités tunisiennes», sans doute en espérant avoir la confirmation d'un simple délit de droit commun.

Or, comme le relève la journaliste du *Monde* : «*imagine-t-on sérieusement le régime de M. Ben Ali reconnaître un jour sa responsabilité dans cette affaire? Christophe Boltanski était filé par des agents en civil au moment de son agression, comme le sont tous les journalistes français en reportage en Tunisie. Pourquoi, dans ce cas, ses 'anges gardiens' ne se sont-ils pas portés à son secours? Pourquoi les agresseurs – s'ils étaient des voleurs comme l'affirment les responsables tunisiens – ne se sont-ils pas enfuis, juste après s'être emparés de sa sacoche? Pourquoi ont-ils attendu, pour mettre fin à leur raclée, que l'un d'eux crie à ses trois acolytes 'ça suffit'?*» La cause est effectivement entendue et, pour parler le langage de la circonstance, on connaît le *deal* : le régime tunisien garantit la France, l'Occident, ses propres élites bourgeoises, contre le péril majeur, la montée en puissance de l'islamisme; en contrepartie, il a carte blanche pour faire régner sa loi sans partage.

A l'aune d'un exemple moins extrême que significatif, on mesure la nécessité de traiter de la question du développement des pays du Sud dans sa vraie perspective politique. Si la Tunisie, grâce à son apparente stabilité, a pu atteindre certains de ses objectifs, aujourd'hui son corset de fer devient un obstacle majeur à son expansion et à la poursuite des investissements étrangers, situation d'autant plus périlleuse que se démantèlent rapidement

les dernières barrières à la liberté des échanges, aussi bien dans le cadre de l'association avec l'Union européenne que dans celui de l'OMC. L'heure fatidique est proche où la contradiction éclatera au grand jour entre un régime d'un autre temps et les exigences du développement économique et social.

A cet égard, la situation de la Tunisie est assez exemplaire d'une impasse de la pensée occidentale dominante. Celle-ci réclame à juste titre la démocratie et la protection des droits de l'homme dans les pays musulmans, mais elle peine à concevoir que ce programme conduise les islamistes au pouvoir. Ceux-ci ont pourtant, partout où ils le pouvaient, ratifié les lois du libéralisme économique et n'hésitent pas à se servir du modèle démocratique lorsqu'il correspond à la défense de leurs intérêts, comme on peut le voir en Turquie aujourd'hui. Au fond, toutes les religions, en tout cas les religions révélées, ont la même attitude : intransigeantes quand elles le peuvent, elles évoluent en fonction des réalités. L'Eglise catholique, qui condamnait la liberté religieuse, à plus forte raison la liberté de pensée sous ses autres formes, s'y est ralliée au XX<sup>e</sup> siècle parce qu'elle devenait, dans les circonstances du temps, une arme formidable entre ses mains. Le jeu politique devrait ainsi conduire souvent à des choix plus subtils qu'on ne le pense. C'est moins de l'islamisme dont on devrait se méfier, dès lors en particulier qu'un mouvement démocrate musulman pourrait se comparer au mouvement démocrate chrétien, mais de certaines formes de l'islamisme, intolérantes, fanatiques, mortelles dans leur dessein – celles précisément que ne peuvent qu'encourager les régimes dictatoriaux et leurs méthodes terroristes.

#### UN REGARD POLITIQUE SUR LE MAGHREB

S'il doit y avoir une révolution copernicienne dans le domaine du développement, elle ne peut se borner à une inversion purement rhétorique des termes du problème. Certes, il faut partir des pays du Sud, de leurs objectifs, de leurs moyens, de leurs méthodes propres – quand ils existent – mais on ne peut le faire utilement qu'en procédant dans chaque cas, dans chaque hypothèse, à une analyse politique concrète. Que valent, en effet, les affirmations les plus généreuses au regard de la situation sur le terrain, par exemple au Maghreb, pour en rester un instant à l'Afrique du Nord avant de descendre plus au Sud ?

Le cas de figure est exceptionnel, tant les données de base semblent favorables tout à la fois à une intégration régionale rapide et à un développement économique et social impétueux. Certes, les obstacles historiques pèsent de tout leur poids, la colonisation n'a œuvré que dans l'intérêt de la métropole, le rapprochement des peuples ne se fait nulle part par enchantement. Tout de même, il existe peu de régions dans le monde où la situation soit aussi favorable : histoire commune – en tout cas très proche –, reli-

gion commune, langues maternelles communes – arabe et berbère dans tous les cas –, langue de communication internationale commune également, sans compter des ressources relativement complémentaires, ce qui est tout à fait exceptionnel – l'Algérie regorgeant de pétrole et de gaz, la Tunisie et le Maroc de phosphates, l'un étant un grand importateur de produits alimentaires, les deux autres des exportateurs notables des mêmes produits. Sur le papier, on voit ce qu'il en pourrait être : une union du Maghreb, ardemment souhaitée par l'Union européenne, constituerait un marché viable et, en peu d'années, pourrait se comparer à la Turquie, à la Malaisie, voire au Brésil...

On sait ce qu'il en est dans les faits. L'Union du Maghreb arabe (UMA), qui comprend également la Libye et la Mauritanie, ne parvient même plus, quinze ans après sa création, à se réunir au niveau des ministres des Affaires étrangères. Il n'est pas exagéré de dire qu'on est en présence d'un cas de schizophrénie politique à l'échelle d'un sous-continent. D'un côté, le Maroc, enfermé dans ses frontières – les liaisons terrestres avec l'Algérie étant coupées depuis des années, les limites du Sahara utile prenant la forme d'un interminable mur construit dans les sables du désert – ne peut que se tourner vers l'Union européenne ou se jeter dans l'aventure d'un accord de libre-échange avec les Etats-Unis, son espace étant de toute façon trop court pour permettre des investissements de grande ampleur. De l'autre, l'Algérie reste une économie de rente, l'appareil d'Etat entretenu par les royalties du pétrole et du gaz ne parvenant pas à embrayer sur un véritable développement, faute notamment d'entreprises privées ayant atteint une dimension suffisante, ce que jusqu'à présent toutes les politiques mises en œuvre ont eu pour but d'éviter. Quant à la Tunisie c'est précisément ce chaos maghrébin qui permet à un régime d'essence exclusivement policière de prospérer, dans un repli total sur lui-même.

Au fond, si l'on met à part les relations spéciales du Maroc avec la Mauritanie, le seul point commun des pays du Maghreb, à l'heure d'une lutte de chaque jour contre le terrorisme, concerne les services spéciaux. Sans aucun rapport entre eux, la plus grande méfiance étant la règle, ils entretiennent, en revanche, mais chacun pour soi, des relations étroites avec la CIA, ultime garantie de leur sécurité. De ce point de vue, la situation n'est, il est vrai, pas différente dans les autres régions du monde, même en Europe, où les pays de l'Union ne sont pas parvenus à surmonter leurs préventions traditionnelles dans ce domaine, continuant eux aussi à privilégier la collaboration avec les services américains de préférence à une action commune. C'est là, on le sait, l'une des formes de l'hégémonie des Etats-Unis sur le monde.

Quoi qu'il en soit, le défi maghrébin est terrible : comment assurer des conditions de vie décentes à une population qui continue de s'accroître,

même si c'est à un rythme moins soutenu ? Les données politiques actuelles interdisent de penser qu'il puisse être relevé.

#### LA DETTE OU LA FORTUNE ?

On fait grand cas de l'annulation de la dette et bien des décisions ont déjà été prises à ce sujet. Elles devraient, chaque fois, s'accompagner d'un examen attentif de la situation. En ce qui concerne le Maroc par exemple – qui n'est sans doute pas le cas le plus tragique –, la question a été illustrée ces dernières années par une initiative prise par un dirigeant de l'opposition non officielle, le Cheikh Yacine, longtemps assigné à résidence dans les quartiers misérables de Salé, la ville jumelle de la capitale royale, de l'autre côté de l'oued Bou Regreg, les deux agglomérations se faisant face comme un défi mortel. Le dirigeant islamiste, considéré comme un modéré car il n'a jamais prôné la violence, a simplement écrit une lettre au jeune roi, qui n'a jamais été publiée mais qui a circulé dans tout le royaume sous le manteau, avec toute la portée que cela pouvait lui donner. Dans un style frappant, susceptible d'émouvoir en profondeur les croyants, le Cheikh Yacine s'est ainsi exprimé : « *Sire, il vous reste une ultime chance de retenir votre père aux portes de l'Enfer.* » Et Yacine d'expliquer que la fortune de la famille royale à l'étranger équivalait à la dette publique de l'État chérifien, et de demander, non pas qu'on l'abandonne aux pauvres, mais qu'on veuille bien la rapatrier sous forme d'investissements dans le pays. Sans se prononcer sur des estimations impossibles à contrôler, on imaginera volontiers l'effet d'une telle suggestion sur de larges franges de l'opinion.

Très âgé, le Cheikh Yacine a aujourd'hui pour successeur... sa fille, une énergique quadragénaire qui n'a pas craint récemment de se demander publiquement si la monarchie était bien un régime politique répondant actuellement encore aux exigences du pays. Aussitôt assignée devant le Tribunal de Rabat pour lèse-majesté, elle s'est rendue à la convocation dans un grand concours de peuple, à tel point que les juges ont reporté l'audience *sine die*, ce qui n'a pas empêché les États-Unis de protester contre une atteinte à la liberté de pensée dans un pays placé directement dans leur zone d'influence.

#### DES ROUTES OU DES PALAIS ?

Quant à l'aide directe à la construction des infrastructures, elle doit elle-même faire l'objet d'analyses très fouillées. Dans sa volonté de progresser vers la construction d'une route transafricaine, l'Union européenne a considérablement renforcé les liaisons entre Libreville, d'un côté, Malabo, la capitale de la Guinée équatoriale, et Douala de l'autre. Un pont fluvial

majestueux a été inauguré ces derniers temps à la frontière du Gabon et du Cameroun. Un tel équipement est susceptible de jouer un rôle essentiel dans l'avenir, tout le monde en conviendra, mais il pose quand même quelques problèmes dans l'immédiat, sous trois angles au moins.

Son financement communautaire est louable, mais peut difficilement être sorti d'un certain contexte. Le Gabon est loin d'être un pays pauvre, c'est tout le contraire, et la question est avant tout celle de l'utilisation de ses ressources par un Etat rentier et, dans le cas présent, largement corrompu. En l'occurrence, la route passe par la capitale du nord du pays, Oyem, le pays des Fangs, souvent oublié du pouvoir central. Or, à la faveur d'un effort spécial consenti pour la fête de l'indépendance qui, le 17 août de cette année, devait être célébrée à Oyem – elle tourne à travers le pays d'année en année –, l'investissement principal a consisté à construire un palais présidentiel sur la plus haute colline de la ville. Ce dernier ne sera habité qu'à de très rares occasions, mais il domine l'agglomération comme un symbole du pouvoir, l'immeuble étant desservi par une route magnifique tracée uniquement à cet effet à travers les champs sur plus de sept kilomètres. Les hiérarques locaux du régime ont commencé à construire leurs résidences secondaires le long de cette future avenue élyséenne. On a du mal à en croire ses yeux dans une ville de 50 000 habitants encore mal équipée, sachant qu'on n'est pas en Côte d'Ivoire à l'époque d'Houphouët dans les années soixante-dix, mais au Gabon en 2005, quinze ans après l'engagement du processus de démocratisation et à la veille d'élections présidentielles censées être pluralistes. Est-il possible d'admettre que l'aide internationale aille ainsi visiblement de pair, en particulier aux yeux des habitants qui sont loin d'être dupes, avec le gaspillage le plus éhonté?

La route transafricaine, quant à elle, est bien tracée, mais on peut s'interroger sur l'entretien de telles réalisations. Dès aujourd'hui apparaissent en maints endroits des nids de poule qui n'ont jusqu'à présent pas entraîné d'intervention, ce qui serait pourtant d'autant plus efficace que cela aurait lieu rapidement.

Les échanges avec le Cameroun et la Guinée équatoriale sont enfin problématiques. Le Cameroun, où le niveau de vie est plus bas qu'au Gabon, peut tirer profit de la vente de ses produits, notamment alimentaires, mais pour l'instant, pour la raison inverse, le Gabon n'a guère de marchandises à proposer. La culture du cacao, autrefois très importante, a d'ailleurs été abandonnée dans la région d'Oyem. Le gouverneur lui-même estime que la faute en revient aux pouvoirs publics, qui s'en sont désintéressés et ont cessé d'accompagner la filière lorsque les intérêts étrangers se sont retirés ces dernières années.

Ainsi, l'impression que la nouvelle infrastructure s'inscrit dans une politique raisonnée de développement prévaut difficilement, la Guinée équato-



riale frisant la caricature avec un PNB par habitant parmi les plus élevés du monde, une misère générale et un régime impitoyable.

Il est habituel aujourd'hui de regretter les erreurs d'un passé néo-colonialiste révolu. En bien des cas, les réalités n'ont guère changé. Ajoutons que les états d'esprit peinent à évoluer, du fait même de la perpétuation de l'oppression politique. Un dernier regard sur la route transafricaine : dans un village qu'elle dessert presque directement – il n'est qu'à un kilomètre – les villageois se plaignent qu'on n'ait pas amélioré la piste qui relie leurs habitations à la nouvelle route, sans se rendre compte que quelques jours de travail, à quelques-uns et avec les moyens du bord, suffiraient à rendre la voie praticable – « aide-toi et le ciel t'aidera ».

#### LE BOND EN AVANT DE L'ANALYSE

S'il convient ainsi de procéder à une révision radicale des analyses, c'est en prenant infiniment de recul et en abordant les difficultés dans un esprit résolument politique. A commencer par une conviction, arrimée aux expériences du passé, c'est que tous les conflits politiques peuvent être résolus, ce qui n'est pas toujours le cas des crises économiques et sociales. Cela n'a d'ailleurs pas échappé à la Commission convoquée par Tony Blair, laquelle, à juste titre, recommande des mesures préventives. Elle observe que les ressources mêmes des pays africains peuvent être à l'origine des conflits, évoquant notamment la stratégie *« des rebelles qui, pillant les champs pétroliers et les mines ou extorquant des fonds aux entreprises qui les exploitent, finissent par 'vendre' à ces dernières des ressources qui n'ont pas encore été extraites – en promettant des droits sur avance, appelés 'contrats à terme sur les butins' »* afin d'obtenir des moyens pour acheter des armes. Les sociétés étrangères peuvent ainsi, parfois à leur corps défendant, être à l'origine de l'aggravation des conflits, y compris lorsqu'elles font appel à des sociétés de sécurité pour protéger leurs activités.

#### *La question du règlement des conflits*

Dans le style qui est le sien – *« lorsque des AK-47 sont utilisés à la place de lances et de flèches pour faire la guerre, le bilan des morts s'alourdit inévitablement »* ou encore *« plusieurs études ont montré que la prévention des conflits offre un rapport coût-efficacité meilleur que l'intervention »* –, la Commission a eu le courage de montrer que les conflits propres aux pays africains étaient l'une des causes majeures du sous-développement. Ses calculs montrent que la prévention des hostilités en Somalie aurait coûté 1,5 milliard de dollars, à comparer avec les 7,3 milliards de dollars qu'a coûtés l'intervention. De même, la reconstruction du Congo-Kinshasa devrait revenir à 20 milliards de dollars et encore faudra-t-il des années au pays pour

revenir au niveau de richesse par habitant qui prévalait au moment de son indépendance en 1960.

Prévention et résolution des conflits sont, en réalité, intimement liés dans une Afrique morcelée mais perméable à toutes les influences. Il convient ici de cheminer vers un dépassement des contradictions sur le terrain, de laisser sa place, chaque fois que c'est nécessaire, à l'imagination, spécialement l'imagination juridique, en ne craignant pas de sortir des concepts battus. A condition que prévale de toutes parts une volonté politique, nous ne doutons pas que les conflits les plus anciens et les plus ardues puissent être résolus, à commencer par le plus emblématique, le conflit israélo-palestinien, qui fera peut-être un jour la fortune politique de Condoleeza Rice. Pour l'heure, nous prendrons sur le continent africain un exemple assez caractéristique.

### *Le cas du conflit du Sahara occidental*

Si le temps-mort du développement au Maghreb, terrible constat qui entraîne dans le malheur un ensemble bientôt peuplé de 100 millions d'habitants, a déjà été évoqué, on sait que le verrou principal se situe dans la question du Sahara occidental, perpétuelle pomme de discorde entre les deux principaux acteurs, l'Algérie et le Maroc. Sans revenir sur les causes lointaines du conflit, on observera qu'il réside fondamentalement dès le départ dans deux approches du problème totalement inconciliables dès lors qu'elles sont liées à l'image que chaque Etat a été conduit à se faire de son avenir, sans aucune considération pour son voisin.

Du côté des dirigeants algériens, directement à l'origine de la revendication sahraouie – nous en avons été le témoin dès la fin des années 1960, lorsque le jeune Etat abritait quelques militants alors très isolés – il s'est agi d'isoler le Maroc, considéré comme un régime féodal dépassé, même s'il avait appuyé le FLN durant la guerre de libération. La République sahraouie une fois installée, étroitement associée à son tuteur, le royaume chérifien serait isolé et tomberait comme un fruit mûr. «*L'Algérie*, disaient alors certains hauts dirigeants dans d'improbables dîners en ville, *sera la Prusse du Maghreb.*» Car c'est bien de l'unité maghrébine qu'il s'agissait, mais sous la houlette de l'Algérie et aux couleurs du socialisme spécifique qui régnait alors à Alger. Ce grand dessein n'a jamais intéressé les populations algériennes, qui devaient rapidement comprendre, par les privations et les exactions qui leur étaient imposées, la vraie nature de leur régime politique. La force de l'argumentation algérienne tenait plutôt à la logique décolonisatrice dans laquelle s'inscrivait son projet : intangibilité des frontières, donc décolonisation du Sahara espagnol dans les limites territoriales fixées d'ailleurs tardivement par la France et par l'Espagne pour déterminer leurs zones d'influence respectives.

Du côté marocain, même sur ce point précis, l'analyse était totalement opposée. La décolonisation du «Maroc espagnol» s'était faite au nord du royaume au moment même de l'indépendance alors que les enclaves espagnoles du sud du pays avaient un peu tardé. Jusqu'au rattachement en 1969 de Sidi Ifni, un important port espagnol en face des îles Canaries, aujourd'hui laissé en déshérence par le Maroc, toutes les terres méridionales relevaient aux yeux de Rabat de l'autorité chérifienne, jusqu'à une Mauritanie qui fut longtemps considérée comme un artefact français. La conviction n'était alors pas seulement celle du Palais, elle était largement partagée par le peuple marocain. La question des frontières est en effet le lieu d'une frustration profonde. Non sans raison, les Marocains considèrent que la France de la III<sup>e</sup> République a tracé les frontières des départements d'Algérie avec la conviction que ceux-ci demeureraient français pour toujours, alors que le Maroc et la Tunisie, royaumes sous protectorat, finiraient bien par recouvrer leur souveraineté internationale. Le territoire algérien fut ainsi agrandi au maximum sans que ses limites avec le Maroc soient définies de façon précise sur le terrain. C'est un autre aspect du conflit de convenir que, pour le Maroc, en tout cas pour la dynastie chérifienne, il s'agit d'une question existentielle – ce qui n'a jamais été le cas pour l'Algérie.

Depuis le retrait de l'Espagne et la guerre des sables, la situation semble figée. Le Maroc continue à administrer les territoires situés en deçà du mur qu'il a construit dans le désert. L'Algérie continue à soutenir la République sahraouie et son gouvernement, installés sur son propre territoire dans la région de Tindouf. Cet ensemble pseudo-étatique échappe à toute norme contemporaine. Cristallisation d'un mouvement de libération d'une autre époque, il a enrégimenté une population de plus en plus nombreuse sur des mots d'ordre purement nationalistes, n'a guère le souci d'une protection minimale des droits de l'homme et d'un respect même relatif des règles du droit international – comme l'a montré le sort qu'il a réservé aux prisonniers de guerre marocains – et il est même désormais déserté par les ONG qui l'ont soutenu. Dans le désert, ne disposant que de très faibles ressources propres, les réfugiés sont en réalité aux limites de la survie, même si les forces militaires du Polisario restent importantes.

Une certaine évolution s'est toutefois dessinée ces derniers temps. Non que les efforts des Nations Unies aient abouti, tout au contraire, mais la situation, longtemps favorable au Maroc pour qui le temps semblait travailler inexorablement, s'est soudain infléchie dans l'autre sens. La grande maladresse – le mot peut paraître faible – du Maroc y est pour beaucoup. Dans son administration des territoires sahraouis, il s'est conduit comme en pays conquis, laissant à l'armée le soin de tout décider. Il n'est guère possible de se rendre sur place, non seulement aux étrangers, mais même à un citoyen marocain qui ne justifierait pas d'une raison particulière. En fait, c'est une zone militaire réservée, le siège de l'état-major marocain s'étant

depuis longtemps déplacé de Rabat à Agadir, ville qui connaît une croissance exponentielle et devient de plus en plus une capitale en second. Devenus minoritaires dans leur propre pays, beaucoup de Sahraouis ont eu le sentiment d'une nouvelle occupation et expriment désormais périodiquement leur hostilité dans des manifestations à l'occasion desquelles il y a parfois des morts. C'est dans ce contexte qu'a brusquement évolué l'aspect diplomatique du conflit, lorsque l'Afrique du Sud, suivie de plusieurs pays d'Afrique australe, a ces derniers mois décidé de reconnaître la République sahraouie.

L'admission de cette dernière au sein de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), il y a trente ans, avait été une défaite majeure pour le Maroc qui, depuis lors, se tient à l'écart de l'organisation continentale. Au fil des années, le Maroc avait toutefois quelque peu surmonté le handicap : s'il n'était plus membre de l'OUA, il participait de plain-pied aux activités du Groupe africain aux Nations Unies et les portes de Manhattan étaient, en revanche, définitivement fermées à la République sahraouie du fait d'une opposition irrécusable aussi bien de la part de la France que des Etats-Unis. On peut se demander si les choses ne sont pas en cours de changement. Certes, la position sud-africaine relève peut-être d'une explication anecdotique : les dirigeants de Pretoria auraient été exaspérés par l'attitude arrogante du Maroc dans la compétition qui a opposé les deux pays pour abriter la Coupe du monde de football en 2010 – ce n'est pas un mince argument tant l'événement suscite d'enthousiasme sur le continent. C'est tout de même un argument un peu court au regard des enjeux.

D'autres facteurs jouent très vraisemblablement pour affaiblir la position marocaine : l'évolution du cours du baril de pétrole et des prix du gaz qui lui sont associés, les immenses réserves de l'Algérie, une certaine stabilisation de son système politique, une normalisation de ses rapports avec les Etats-Unis dans la perspective de la lutte contre le terrorisme, des avancées diplomatiques plus ou moins réelles – jusqu'à la poignée de main échangée aux Nations Unies entre le Président Bouteflika et le Premier ministre israélien Ariel Sharon –, tout cela n'a pu que renforcer un gouvernement d'autant plus décidé à poursuivre son avantage que le Président actuel a été le ministre des Affaires étrangères de Boumediene jusqu'à la disparition de ce dernier et qu'on lui reconnaît généralement la paternité de la question sahraouie...

A s'en tenir à ces remarques, on ne donnerait pas cher de l'avenir du Maghreb. Si la position du Maroc devait s'affaiblir encore, ses protecteurs américains réduire leur appui, il n'y aurait, en effet, pas là une situation favorable à un règlement. Le Palais, qui joue ici son avenir, ne pourrait que se raidir et la population, toujours à cran sur la question, que se mobiliser de nouveau. Il est donc essentiel de déplacer le blocage actuel, en tenant compte des données incontournables de la question, pour déboucher sur un

règlement dont les conséquences sur le Maghreb seraient à la fois rapides et incalculables. A notre avis, c'est possible, dans le cadre même du Conseil de sécurité.

Deux principes devraient être préservés : d'une part, l'autodétermination des populations sahraouies, d'autre part, l'unité du royaume chérifien. En d'autres termes, l'ancien Sahara espagnol ferait définitivement partie du royaume, condition sans laquelle aucune issue ne semble concevable, mais la province jouirait d'un haut degré d'autonomie – dont certaines régions du royaume espagnol donnent l'exemple – et celle-ci serait garantie internationalement, non seulement sous l'égide des Nations Unies, mais également sous la coresponsabilité des Etats directement intéressés, l'Espagne, l'Algérie, la France, la Mauritanie et les Etats-Unis. Les Etats garants seraient susceptibles d'intervenir si le statut d'autonomie était menacé, un système qui a déjà fonctionné sous d'autres cieux, à Chypre par exemple, pas toujours dans la sérénité il est vrai, mais l'histoire n'est jamais écrite d'avance. De toute façon, qui dit mieux ? Un tel accord irait de pair avec la réactivation de l'Union du Maghreb arabe, qui serait rendue plus facile par l'évolution récente de la Libye et qui pourrait créer un climat permettant un changement dans la douceur en Tunisie. A prendre ainsi les choses, on peut espérer une issue à une impasse d'autant plus dangereuse que le Maghreb, à l'instar du Mexique pour les Etats-Unis, pèse d'un poids de plus en plus lourd sur l'Union européenne, l'émigration clandestine n'ayant aucune chance de se ralentir si la crise sociale continue à s'aggraver.

Bien d'autres exemples de conflits susceptibles d'être résolus par un simple effort politique pourraient être donnés, à commencer par le conflit ivoirien. Faut-il encore que se dégage une volonté politique et qu'elle soit portée par un vrai *leadership*.

#### LA QUESTION DU *LEADERSHIP*

Le développement des pays du Sud – cela vaut jusqu'au Caucase et aux Balkans – ne sera qu'une toile de Pénélope si les conflits perdurent. En réalité, leur solution est presque toujours en vue dès qu'ils prennent corps, le problème principal étant généralement, dans un monde éclaté en deux cents souverainetés théoriquement indépassables, celui de l'exercice d'un *leadership* susceptible d'imposer un règlement raisonnable. Les divers degrés de ce *leadership* se sont dessinés ces dernières années avec le remaniement du monde consécutif aux ébranlements de 1989.

#### *Quel leadership ?*

Dans ce contexte, chaque situation relève d'un traitement spécifique. Le cas de la Corée du Nord est assez caractéristique. Alors que des opérations

militaires de plus ou moins grande envergure ont été envisagées à plusieurs reprises, une négociation permanente associant les deux Corées, la Chine, le Japon, la Russie et les Etats-Unis a permis de sauver la paix et d'évoluer vers des solutions d'autant plus pertinentes que les relations entre la Corée du Nord et la Corée du Sud se sont déjà transformées dans des conditions pour le moins surprenantes aux yeux de ceux qui avaient oublié la force de la civilisation du «*Matin calme*», dès lors en particulier qu'elle est affrontée à des périls extérieurs. Au fond, personne ne conteste cet échelon de responsabilité, pas même l'Europe qui en est pourtant significativement écartée.

D'autres approches comparables sont possibles, y compris en Afrique, où la montée en puissance de l'Afrique du Sud, du Nigeria – une Fédération plus forte qu'on ne le croit souvent dès lors que la grande autonomie des Etats membres permet une forme durable de cohabitation entre les religions et les ethnies – et de l'Angola doit être considérée comme un élément très favorable.

En somme, il faut faire feu de tout bois, tout tirer d'une instance régionale lorsqu'elle existe, mobiliser les Nations Unies lorsque les conditions sont réunies, inventer de nouvelles approches diplomatiques si c'est nécessaire.

La création par l'ONU, le 20 décembre dernier, d'une Commission de consolidation de la paix va dans ce sens. Cette instance avait été appelée de ses vœux par Tony Blair. Rassemblant les Etats, en particulier les fournisseurs de troupes, et aussi les bailleurs de fonds, elle reste sous la haute main du Conseil de sécurité, alors que certains Etats, tel que le Venezuela, auraient préféré la rattacher à l'Assemblée générale – elle n'eût pas alors eu de grandes chances d'efficacité.

Il ne faut jamais oublier que le Conseil de sécurité lui-même – un collège toujours susceptible d'être paralysé par le veto – n'est nullement le stade ultime du *leadership* : ce dernier réside dans l'instance américaine, du fait de la situation d'hégémonie qui est la sienne. Certains conflits ne peuvent relever que de cet ultime recours, leurs acteurs ou certains de leurs acteurs ne faisant confiance qu'à Washington : le cas israélo-palestinien est typique à cet égard, à charge pour les Américains de ne pas pratiquer la fameuse politique des «*deux poids, deux mesures*».

Observons que, dans un monde encore très instable, les conflits ont commencé à diminuer, à la fois en nombre et en intensité, spécialement depuis les années 1980. Selon le Human Security Centre de l'Université de Colombie britannique à Vancouver, le nombre des conflits qui avait triplé après la Seconde Guerre mondiale, s'est réduit de près de la moitié depuis quinze ans. Les conflits sont, en outre, beaucoup moins meurtriers. Dans une statistique frappante, l'institut soutient qu'une guerre faisait en moyenne 38 000 morts en 1950, 600 seulement en 2002. Il note encore que les tenta-

tives de coups d'Etat se raréfient, de 25 en 1963 à 10 en 2002, ce qui effectivement se vérifie en Afrique, où la nouvelle Union africaine cherche à créer des conditions rendant très difficiles des opérations de cette nature.

Dans un monde qui reste déchiré, où la présence obsédante des médias renforce à la fois l'impression d'insécurité et le sentiment d'inhumanité, il y a donc quelques progrès incontestablement liés à la progression de la démocratie elle-même, si problématique qu'elle puisse paraître en bien des cas, et à une approche sans complexe des relations internationales.

### *Un leadership africain*

C'est souvent à l'articulation d'un conflit, de son règlement et de la mise en œuvre d'une solution démocratique que se pose la question vitale du développement car, si la situation sociale n'est pas susceptible de s'améliorer un tant soit peu assez rapidement, les hostilités risquent de reprendre. C'est la raison pour laquelle les acteurs locaux ne peuvent être abandonnés à eux-mêmes dans cette circonstance cruciale. Les niveaux d'intervention peuvent, en revanche, varier selon l'intensité et l'étendue du conflit, en Afrique comme ailleurs dans le monde.

A cet égard, la démocratie – si elle postule l'égalité de droit des citoyens – n'implique nullement une quelconque égalité des acteurs du jeu politique, du moins tant qu'on est dans une situation conflictuelle. Les auteurs de la Charte l'avaient bien compris, en instituant le collège des membres permanents du Conseil de sécurité dont le rôle reste essentiel du fait même des équilibres qui se manifestent en son sein. Il paraîtra significatif que le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine – sans le dire vraiment car l'égalité des Etats reste sacro-sainte – s'oriente dans la même direction. S'il comporte en effet quinze membres dont aucun n'est permanent, des dispositions tout à fait nouvelles pour l'Afrique ont été arrêtées. Certains membres ont été élus pour deux ans, d'autres pour trois ans. Dans cette élection il doit être tenu compte, non seulement du principe traditionnel de la représentation régionale équitable, mais d'autres critères inspirés d'un réalisme en rupture avec la tradition de l'OUA, en particulier la contribution effective des Etats au maintien de la paix ainsi que leur apport financier au Fonds pour la paix. Parmi les Etats choisis pour siéger trois ans, le Nigeria, l'Afrique du Sud et l'Angola, qui deviendront sans doute des membres permanents *de facto*. Quelle crédibilité aurait un Conseil auquel ils ne participeraient pas? Autre nouveauté, qui n'est pas encore entrée dans les faits : à l'instar du Conseil de sécurité, le Conseil africain pourra à l'avenir tenir des réunions publiques, toutes les parties intéressées pouvant être invitées, y compris des représentants de la société civile.

Ce qui se dessine en filigrane dans les évolutions actuelles de l'Afrique est la reconnaissance progressive d'un *leadership* africain. Il n'est certes pas

facile à admettre pour des partenaires habitués à agir dans un cadre différent. Il a pourtant commencé à s'exercer. Lorsque les acteurs de la crise ivoirienne se sont retrouvés en Afrique du Sud, invités par le médiateur sud-africain à s'entendre sur une réforme constitutionnelle devant permettre une organisation démocratique des élections, on a rapporté que le Président Thabo Mbeki les avait avertis qu'ils ne pourraient pas quitter le pays tant qu'ils ne se seraient pas entendus. C'était vrai et ce fut efficace.

#### LA DÉMOCRATIE ET LE DÉVELOPPEMENT

La démocratie n'est jamais qu'un objectif; nulle part elle n'est une réalité véritable. Toutefois, si on ne progresse pas dans sa direction, on recule. Comment ces idées propres aux démocraties occidentales ne vaudraient-elles pas pour les nouveaux régimes démocratiques à travers le monde? Est-ce à dire que l'universalisation du système démocratique est une illusion, voire un leurre préparé depuis leurs rampes de lancement par quelques impérialistes? Nous ne le pensons pas. Sur le terrain, la démocratie a incroyablement progressé depuis 1989. Les gens ne sont certes pas satisfaits dans la plupart des cas, mais ils se sentent désormais autorisés à exiger telle ou telle chose, tel ou tel changement – souvent sur un ton plus vindicatif qu'on ne l'imagine.

C'est précisément à ce stade que la démocratie et le développement se rencontrent. C'est la question politique majeure du XXI<sup>e</sup> siècle, on peut tenter d'en identifier les termes véritables dans trois directions: en percevant l'essence démocratique dans ce qu'elle a d'incomparable; en identifiant dans les pays du Sud les nombreux obstacles qui s'opposent encore au développement politique et qui laissent souvent planer un doute sur l'efficacité de l'aide étrangère; en saisissant aussi ce qui, dans les politiques du Nord, est en train de devenir le cœur d'un nouvel *apartheid* incompatible avec un développement harmonieux de la planète.

#### *L'essence démocratique*

L'essence démocratique se respire sur le terrain. Elle a sans doute pour caractéristique de ne guère pouvoir être analysée par des capteurs de laboratoire; elle est tellement volatile qu'elle ne relève en définitive que de l'alchimie du cerveau humain, l'organe le plus complexe de l'univers. Chaque visiteur venu de l'Occident et un peu attentif à l'atmosphère a pu, en leur temps, en faire l'expérience dans les pays communistes: des signes à peine perceptibles étaient autant d'indicateurs d'un monde où pratiquement chacun avait peur tous les matins. Rien n'était plus insupportable aux suppôts de ces régimes politiques que d'entendre l'expression en usage à Paris ou à New York, «le monde libre»; à l'inverse, rien n'était plus péni-



ble pour les populations de l'Est – combien de fois ne nous l'ont-elles pas dit depuis lors – que de voir militants et artistes, jouissant chez eux de tous les droits, se laisser emporter par les charmes indiscrets de la propagande.

Le passage du Nord au Sud est aujourd'hui plus subtil. Privée de son principe contraire, la liberté occidentale paraît plus mesquine qu'autrefois. En outre, rares sont les systèmes qui restent entièrement prisonniers d'un quotidien totalitaire, toutes sortes de latitudes convenues donnant le change. Il convient donc de redoubler de prudence dans l'analyse des situations. C'est qu'on peut ici se tromper dans les deux sens, aller trop vite dans la conviction qu'un système évolue favorablement du point de vue de la démocratie et des droits de l'homme, s'empresse de condamner un autre système sur des signes extérieurs qui peuvent cacher des réalités plus nuancées, où se devinent déjà les ouvertures de demain.

A ce stade, la difficulté tient à l'incertitude des critères dont on peut disposer : la reconnaissance des droits civils, telle qu'elle a eu lieu en Chine par exemple, est fort éloignée de la reconnaissance des droits politiques, mais est-elle pour autant secondaire ? Les procédures démocratiques peuvent être encore largement formelles dans tel ou tel pays, n'ont-elles pas cependant ouvert la porte à de nouvelles transformations qui, le désir des citoyens aidant, les pressions extérieures jouant, pourront conduire à un changement authentique ? A l'inverse, rien n'est jamais acquis à l'homme : ne faut-il pas discerner dans une situation plus favorable, les traces d'un passé récent, les risques d'un avenir encore incertain ? C'est ainsi la dynamique des systèmes qu'il faut tenter d'appréhender, dans un effort de chaque instant pour coller à la réalité. Selon des moyens qui restent à préciser dans le détail, mais que l'expérience nous a déjà appris à connaître, il devrait être possible de définir une échelle du développement démocratique sur le modèle de ce qu'on appelle désormais le développement humain, qui d'ailleurs participe du précédent.

### *Les obstacles au développement démocratique*

Dans toutes les sociétés, ces obstacles sont nombreux et, nulle part, la démocratie n'est parfaite – pour paraphraser Nietzsche, on dira : « *humaine, trop humaine* ». De la paranoïa de certains hommes politiques – qui n'épargne pas désormais telle ou telle dirigeante – à l'esprit de clan ou de famille, il y a encore de beaux jours pour « une psychologie appliquée », s'attachant à décrypter les mécanismes qui conduisent un individu à vouloir exercer le pouvoir sur ses semblables. A cet égard, on relèvera bien des points communs entre des situations pourtant éloignées les unes des autres. Le pouvoir personnel n'est pas l'apanage des dictatures, il peut caractériser certains régimes démocratiques, sous le couvert d'un parti majoritaire, comme au Royaume-Uni, grâce parfois aux institutions elles-mêmes, comme en France. Il n'en reste pas moins que l'opposition reste forte aujourd'hui

entre un espace politique, majoritairement situé au Nord de la planète, où fonctionnent des institutions garantissant un certain équilibre des pouvoirs et les droits des citoyens, et un autre espace, majoritairement situé au Sud, où la concentration des pouvoirs aux mains d'un homme ou plus souvent d'un clan le dispute au mépris quotidien des droits individuels. Deux mondes largement étrangers l'un à l'autre, mais que l'évolution du commerce international contribue cependant à rapprocher et que l'essor de la communication contraint à utiliser un langage politique commun, même si c'est souvent une illusion.

Sans doute est-il possible aujourd'hui de tracer sur la carte universelle les isobares de la démocratie et d'en apprécier la progression. Après une phase d'optimisme, concomitante des événements de 1999, celle-ci semble pourtant s'enrayer et les dangers que recèle le blocage du développement démocratique sont à la hauteur des espoirs déçus; de nombreux conflits internes en attestent. La démocratie est le seul remède, mais il est souvent impossible de l'administrer. Les causes principales nous semblent être de trois ordres différents, étroitement liés entre eux.

### *La corruption*

La corruption gangrène de nombreux systèmes. Elle n'est jamais facile, ni à identifier, ni à éradiquer. Ce qui est avéré, c'est qu'elle est sans frontières et que, si les Occidentaux ont usé de cette arme pour imposer leurs conditions aux nouveaux pays indépendants, elle s'est vite retournée contre eux, le corrupteur se laissant inévitablement corrompre à son tour. Y voir clair dans une question aussi obscure implique certaines distinctions.

Dans les pays les plus pauvres, la forme la plus visible de la corruption s'observe dans les relations quotidiennes, les agents administratifs, du moins beaucoup d'entre eux, monnayant leurs services pour arrondir leurs fins de mois. Il n'est guère facile de lutter contre cette culture du *bakchich*, sauf si une amélioration de la situation économique, permettant de payer correctement et régulièrement les fonctionnaires, va de pair avec un climat politique favorisant le civisme. Autant dire que c'est la démocratisation qui peut entraîner la disparition du phénomène et non l'inverse.

Une autre forme de la corruption s'inscrit dans la structure même de certaines sociétés, notamment en Afrique. L'homme politique, le chef – même s'il est dans l'opposition – est inévitablement à la tête d'un groupe de gens qui comptent sur lui pour survivre. Il devra se procurer des fonds, d'autant plus importants qu'il réussira dans son entreprise, et tirera des traites sur l'avenir. Cette «politique du ventre», souvent décrite, ne peut disparaître que peu à peu, au fur et à mesure que s'enracine un Etat de droit qui n'est viable que s'il s'appuie sur le développement de ce qu'on peut appeler, au sens très général du terme, la sécurité sociale. Ici encore, c'est dans le mou-

vement que peuvent s'inverser des pratiques sociales qu'il serait vain de vouloir faire disparaître du jour au lendemain.

Il n'en va pas de même de la dernière forme de corruption, qu'il est possible d'éradiquer rapidement. Elle concerne les pots de vin qui ont marqué pendant longtemps les relations Nord-Sud, souvent dans les deux sens. On l'a vu, la société internationale est désormais décidée à imposer la transparence dans les échanges, en particulier entre les grandes sociétés et les États en voie de développement.

### *L'abus de droit*

L'abus de droit caractérise les régimes autoritaires avant toute autre chose. Il en est à la fois la conséquence et le signe maléfique. Certes, il n'est pas absent des démocraties les plus éprouvées, mais il existe des procédures qui permettent de défendre les personnes injustement traitées, officielles avec les recours ouverts aux justifiables, officieuses avec l'intervention fréquente des médias. Les cas d'injustice flagrante n'ont pas disparu, ils sont plus rares et sont au moins un objet de scandale.

Dans de nombreux pays du Sud, il n'en va pas ainsi. L'abus de droit est si fréquent qu'il ronge le corps social, détruit les bases du civisme et conduit à une généralisation de conduites cyniques, inspirées uniquement par les intérêts personnels. A l'échelle de l'individu, c'est toute la question, à vrai dire décisive, de la construction d'un État de droit. Aucune réforme n'est plus importante que celle de la justice, dont l'indépendance est le seul garant des libertés et des droits. Aucune peut-être n'est plus difficile.

L'impératif a été compris et les efforts de l'Union européenne en vue d'améliorer les services judiciaires dans les pays du Sud sont déjà anciens. On doit sans doute ici parier sur la logique des situations, comme on commence à s'en rendre compte, en Chine par exemple. La logique d'une sécurité juridique indispensable à la poursuite d'investissements à long terme. Les partenaires étrangers ne peuvent s'engager durablement que s'ils ont l'assurance de pouvoir, le jour venu, défendre leurs droits contractuels devant des instances compétentes et objectives. La logique d'une profession est d'être assurée de disposer de certains moyens et de jouir du prestige qui lui revient si elle remplit le rôle qui doit être le sien. Les échanges de plus en plus fréquents entre les juristes du Nord et du Sud, l'amélioration de la formation professionnelle, la circulation des étudiants, bien des mesures peuvent contribuer à des changements profonds qui, insensiblement, sont susceptibles de promouvoir un nouvel état d'esprit. Sans avoir à chaque instant présente à l'esprit cette exigence, les bailleurs de fonds continueront à bâtir sur le sable.

### *La défense des privilèges*

La défense des privilèges reste au cœur de nombreux systèmes. Elle est d'autant plus forte dans les régimes autoritaires qu'elle n'y rencontre pas d'obstacles. De ce point de vue, depuis l'effondrement du «socialisme scientifique» et la crise des idées générales qu'il a engendrée, les analyses sont souvent un peu courtes, comme si toute tentative de rendre compte d'une société en terme de lutte des classes était désormais frappée d'interdit.

Sans aller pour l'instant jusque-là, car les moyens font défaut, on peut remarquer que, en bien des pays du Sud, par exemple dans le monde arabe, la défense des privilèges des groupes sociaux directement associés au pouvoir passe avant toute autre considération. Le développement lui-même n'est plus un objectif dès lors que, par sa dynamique, il risquerait de compromettre les droits acquis par les prédateurs. Cette situation, qu'on retrouve sous d'autres cieux, conduit aujourd'hui les politologues à parler d'un «post-populisme» pour désigner les régimes qui se détournent ainsi de leurs propres promesses pour s'enfermer dans la défense d'intérêts inavouables, créant ainsi un vide politique qui les conduira inexorablement à l'effondrement, au profit de mouvements extrémistes dont les véritables desseins n'apparaîtront qu'après-coup.

\* \*  
\*

Dans leur volonté d'assurer la sécurité de leurs approvisionnements en matières premières et leur souhait de voir leurs partenaires se développer, les Occidentaux peinent à prendre la mesure des réalités et entretiennent des illusions qui pourront se révéler très coûteuses. Le développement est une question globale. Aucun de ses aspects ne peut être négligé. De nouvelles institutions devraient naître qui, dans une complète liberté d'esprit, en étudieraient systématiquement toutes les implications. Une manière sans doute de souhaiter que les universités jouent pleinement leur rôle, ce qui est loin d'être toujours le cas, en particulier en France.

# LE CITOYEN APATHIQUE

QUAND LES INSTITUTIONS ETATIQUES  
NE REFLÈTENT PAS LES DROITS DE L'HOMME AVEC COHÉRENCE

PAR

JEREMY DAVID BENDIK-KREYMER (\*)

Pour David, à la Bibliothèque nationale, novembre 1969.

Personne n'a dit qu'il était facile d'être cohérent, ni qu'il était facile d'être engagé civiquement. Néanmoins, dans certaines sociétés, à certaines époques, les citoyens se sont engagés avec plus de facilité qu'aujourd'hui. Quelquefois, cela s'explique par une bonne adéquation entre les convictions morales et les institutions, c'est-à-dire par une sorte de cohérence. Cette analyse entend explorer l'adéquation entre les convictions sur les droits de l'homme et les institutions étatiques, afin de mieux comprendre les conditions conceptuelles d'une sorte précise d'apathie, celle qui caractérise la citoyenneté libérale, plus particulièrement, l'engagement civique libéral.

Cet essai a été inspiré par l'histoire récente des Etats-Unis. Les citoyens américains progressistes ont traversé une crise ces dernières années. Il est de plus en plus difficile de mobiliser le pays autour des idées universelles qui ont sous-tendu l'ère progressiste, comme le *New Deal*, la «*Great Society*» de Lyndon Johnson et les droits civiques : ces idéaux étaient l'expression de la justice sociale et ils dérivait d'une forte tradition humanitaire ; ils comprenaient un effort pour limiter la pauvreté et une croyance en la dignité et l'égalité morale de tous les êtres humains. L'espoir de les voir renaître fut ravivé en 1999, avec les adversaires de l'OMC durant sa conférence à Seattle : les Américains progressistes ont senti qu'un regain activiste était en route (1). Néanmoins, les élections de 2004 ont marqué une régression et une grande partie de la population croit que l'engagement civique pour le progrès social est bas, surtout parmi les jeunes adultes (2). Mon expérience personnelle d'enseignant sur les

(\*) Professeur assistant à l'Université américaine de Sharjah (Emirats arabes unis).

(1) Il est intéressant de constater que des groupes d'intérêt non humanitaires ont rejoint le mouvement dans la coalition entre les groupes environnementaux, les syndicats et les groupes de droits de l'homme. Cf. Gillian Hughes MURPHY, «The Seattle WTO protests : building a global movement», in Rupert TAYLOR (dir.), *Creating a Better World : Interpreting Global Civil Society*, Kumarian Press, Bloomfield, 2004, pp. 27-42.

(2) Cf., pour un exemple récent, Brandee TECSON, «It feels more like the '60s every day - So where are the student activists?», 20 oct. 2005, disponible sur le site Internet mtv.com. Quelques commentateurs ont même baptisé les étudiants américains de cette décennie «*la génération apathique*» : cf., par exemple, Jessica MCCONNELL, «Natural disasters shift 'generation apathetic' into gear», *The Tufts Daily*, 24 oct. 2005. J'ai eu connaissance de cette vision répandue de l'apathie estudiantine quand j'ai été interrogé pour un article

campus américains tend à valider cette croyance, mais pas à cause de l'indifférence des jeunes citoyens (3) : c'est plutôt que bien des citoyens progressistes ne voient pas l'utilité de s'engager, parce que leurs tentatives d'influencer le gouvernement des Etats-Unis semblent inutiles.

On peut conceptualiser cette inutilité de la façon suivante. Les Etats-Unis ont été fondés sur des droits universels et naturels et font partie des signataires de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ces deux paradigmes de droits universels sont des conditions nécessaires à la justice, dont le maintien est l'objectif central de la citoyenneté. Cependant, les Etats-Unis refusent à ce jour de se soumettre à l'autorité de la structure émergente des droits de l'homme, c'est-à-dire la Cour pénale internationale, les critiques de l'Assemblée générale des Nations Unies, les enquêtes d'Amnesty International. De plus, contrairement aux Etats européens, les Etats-Unis n'ont pas de Cour des droits de l'homme. Imaginez à présent que vous êtes une citoyenne libérale qui prendrait pour guide les normes des droits de l'homme; en même temps, vous êtes convaincue que la participation politique est, en premier lieu, une participation au choix de votre gouvernement politique (de quelle autre manière peut-on être au cœur de la vie de la cité (4)?) : cependant, étant donné l'état anarchique des Etats-Unis en ce qui concerne ce que vous considérez comme la justice, vous pensez qu'agir civiquement dans le cadre du système politique de l'Etat ne sert à rien.

Ma thèse est que, dans une société fondée sur des droits universels, des institutions non représentatives peuvent paraître générer l'apathie comme conséquence logique (5). Néanmoins, l'apathie produite par des institutions non représentatives résulte d'une idée erronée de la citoyenneté : la citoyenneté doit être conçue comme transcendant tout régime politique donné afin d'atteindre son objectif, car celui-ci est, entre autres, de défendre la justice. C'est la vertu de la théorie des droits de l'homme que d'exposer cette idée au grand jour. Une fois que nous avons compris cette idée, nous voyons un des premiers devoirs de la citoyenneté libérale : créer des institutions qui mettent l'Etat sous l'autorité des droits de l'homme. Si elle est conçue correctement, la citoyenneté libérale est à la fois cosmopolite et constructrice d'institutions cosmopolites.

de Zach AHMAD, «Student inactivism : where have all the college activists gone?», *The Colorado Springs Independent*, 28 août-3 sept. 2003.

(3) Cf. Zach AHMAD, *op. cit.* D'autre part, on voit un fort engagement social régressif, notamment dans la droite chrétienne : cf. Jeff SHARLET, «Soldiers of Christ», *Harper's Magazine*, mai 2005.

(4) La référence à une «manière centrale» renvoie au contraste entre l'action politique marginale et l'action politique centrale. Il existe, bien sûr, de nombreuses manières d'agir comme un citoyen marginal dans un système politique, particulièrement pour des causes progressistes que l'Etat ne soutient pas pleinement. Le problème, cependant, est que la citoyenneté, pour des raisons précisées ci-dessous, devrait tenter de participer au centre de l'Etat, ainsi qu'à ses marges occasionnellement. Ne pas avoir de moyen de remplir une participation centrale à la gouvernance de l'Etat, c'est, effectivement, ne pas être un citoyen libéral.

(5) Par «institution non représentative», nous entendons toute institution dont la forme ou la substance n'exprime pas de convictions morales-clefs; le concept de non-représentativité tel qu'utilisé ici est un concept relationnel structurant la grammaire de l'action. Sont ici en particulier considérées les institutions non représentatives en ce qui concerne les citoyens, mais, bien entendu, les institutions peuvent ne pas être représentatives d'un autre point de vue, par exemple, celui des convictions cruciales des entreprises ou des organisations internationales.

Pour développer cette idée, nous adopterons ici une approche conceptuelle et non statistique : les effets étudiés ne sont pas quantifiés, mais sont plutôt des conséquences logiques. Un des objectifs de cette étude est de conceptualiser une réaction logique à l'incohérence institutionnelle et de la baptiser du nom d'apathie, ce terme ne dénotant pas ici un état émotionnel, mais se référant plutôt à une condition structurelle : la structure en question est celle des agissements d'une citoyenne. Les effets en question ne sont donc pas empiriques : ce sont des potentiels, des possibilités logiques qui peuvent expliquer des développements empiriques (6). Afin d'énumérer ces potentialités, nous entendons recourir à la théorie de l'action (7), qui fournit de bons outils pour expliquer pourquoi l'apathie est une conséquence logique d'institutions non représentatives ; certains éléments de la théorie des droits de l'homme sur l'autorité et le champ d'application des droits de l'homme (8) seront également utilisés, car ils forment l'horizon normatif de notre sujet. Enfin, la discussion sur la nature de la citoyenneté nous conduira à adopter certaines affirmations de la science politique de la citoyenneté (9), ainsi que des points soulevés par la phénoménologie (10).

### L'APATHIE

#### *Nous agissons pour une raison et cette raison façonne notre vie*

La théorie de l'action affirme que les acteurs agissent en vue d'une fin : nos actions ont une utilité. C'est Aristote qui a étudié le premier cette affirmation dans son *Ethique à Nicomaque* : «*tout art et toute recherche, de même que toute action et toute délibération réfléchie, tendent, semble-il, vers quelque bien*» (11). Un bien, du point de vue de l'agent, n'est qu'une simple fin en vue : c'est l'utilité de son acte. Donc, les actes qui n'ont pas d'utilité n'ont pas de raison. Imaginons à présent que nous étendions cette observation aux rôles grâce auxquels nous composons le sens de nos vies.

(6) De tels potentiels peuvent servir de catégories dans l'analyse de la gouvernance et de la citoyenneté. L'apathie, par exemple, est la catégorie d'inadéquation potentielle entre les institutions et les convictions morales dans le domaine de l'action d'une citoyenne.

(7) En particulier G. E. M. ANSCOMBE, *Intention*, Harvard University Press, Cambridge, 2000, 106 p. ; Candace VOGLER, *Reasonably Vicious*, Harvard University Press, Cambridge, 2003, 295 p. La tradition de la théorie de l'action associée à Donald Davidson n'est donc pas adoptée ici.

(8) Je m'intéresse en particulier au fait que les citoyens agissant pour protéger les droits de l'homme invoquent une loi plus haute que celle de l'Etat, dont l'étendue serait universelle. Cf. Ronald DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge, 1977, 392 p. ; Martha NUSSBAUM *et al.*, *For Love of Country : Debating the Limits of Patriotism*, Beacon Press, Boston, 2002, 176 p. ; Martha NUSSBAUM, «Unlocal hero», *The New Republic*, 28 oct. 1996, pp. 36-42.

(9) Je m'inspirerai plus particulièrement des présomptions sur la citoyenneté enracinées dans la tradition aristotélicienne, néanmoins léguées à la tradition libérale, que l'on retrouve chez des philosophes libéraux tels que John Rawls et, dans sa variante civique républicaine, Philip Petit. Cf. notamment Philip PETIT, *Republicanism, une théorie de la liberté et du gouvernement*, Gallimard, Paris, 2004.

(10) Particulièrement la phénoménologie de l'être-au-monde de Martin HEIDEGGER, *L'Être et le Temps*, Gallimard, Paris, 1964.

(11) ARISTOTE, *L'Ethique à Nicomaque*, Garnier, Paris.

Prenons le rôle de professeur. Les professeurs ont un objectif premier : enseigner. Ils y parviennent par plusieurs objectifs secondaires, qui sont autant de moyens d'atteindre leur objectif premier. Parmi ces objectifs secondaires, les plus répandus sont : faire de la recherche et publier ; donner des séminaires et diriger des débats. Il en existe d'autres et chacun d'entre eux possède des sous-objectifs : moyens intermédiaires d'atteindre l'objectif secondaire. Donc, la vie d'un professeur est faite d'une agglomération de buts – tels qu'aller à la bibliothèque, lire le soir, donner des cours, être publié – qui appartiennent à l'objectif premier de sa vocation (enseigner). Un certain nombre de ces buts est assuré par ses devoirs. Par exemple, les professeurs enseignent en encourageant les questions et les vérités. Ce faisant, ils doivent tendre vers la vérité, car nous ne pouvons pas interroger ou découvrir sérieusement sans tendre vers la vérité. Afin de continuer à tendre vers la vérité, les professeurs ont des devoirs d'intégrité intellectuelle et d'honnêteté : c'est le devoir d'un professeur de n'approuver les vérités que si elles résistent à l'épreuve de la méthodologie rigoureuse de sa discipline. Donc, les professeurs, sur la voie qui mène à leur but, ont le devoir de tendre vers la vérité et de le faire avec intégrité.

La théorie de l'action possède son explication propre de la manière dont les devoirs inhérents au rôle sont reliés à notre action : elle affirme que les devoirs impriment leur forme à nos vies (12) de toutes sortes de manières différentes. Quand le sujet de notre devoir apparaît dans le flux de notre vie quotidienne, nous devons répondre à son appel : ainsi, en tant que professeur travaillant tous les jours, chaque fois qu'un problème concernant la vérité s'élève dans un sujet manifestement lié à mon domaine ou à mes responsabilités, j'ai le devoir *prima facie* de faire preuve d'intégrité intellectuelle (13). Par exemple, si, au moment où je pars déjeuner, une collègue m'appelle pour discuter d'un point auquel elle vient de penser pour un article qu'elle doit rendre rapidement et que ce point fait partie de mon domaine, mon devoir est de m'arrêter dans mon parcours vers le café et de l'aider à régler son problème. Ici encore, le motif de ma vocation a façonné ma vie : les rôles nous donnent des fins et des devoirs associés qui ont tendance à se répéter (14). Ici, nous avons un professeur au milieu du trottoir, s'appuyant sur un immeuble, faisant taire les bruits de la circulation avec un doigt dans son oreille droite pendant qu'il parle dans un téléphone portable collé à son oreille gauche (15).

(12) Cf. Candace VOGLER, *op. cit.*

(13) On peut également considérer qu'être professeur implique le devoir de tendre constamment vers la vérité. C'est la vision classique d'un universitaire.

(14) Même un pilote kamikaze, dont la poursuite de son but ne se répétera pas, a des devoirs qui façonnent sa manière d'atteindre son but.

(15) La phénoménologie française a une explication pour ce moment où l'on agit par devoir : elle dit que l'appel invoque notre identité dans une réaction. C'est Althusser qui a étudié ce sujet le premier, mais c'est Jean-Louis Chrétien qui l'a thématiqué. Cf. Jean-Louis CHRÉTIEN, *L'Appel et la réponse*, Editions de Minuit, Paris, 1992 ; Jean-Luc MARION, *Etat donné, essai sur la phénoménologie de la donation*, PUF, Paris, 1998, pp. 396-400.



Avec un rôle, nous avons une manière de viser certains desseins et, quand ces desseins entrent en jeu, nos rôles le font également. De manière opposée, quand ces desseins sont empêchés, le motif l'est aussi, ainsi que le rôle. Cette conclusion est importante, car être un citoyen est un rôle.

### *La citoyenneté, un rôle façonné par la justice*

Être un citoyen est un rôle joué par nous, membres de la société, et ce rôle façonne nos vies, dans la mesure où nous nous y identifions et où nous le maintenons. Le rôle accomplit cela en conformité avec l'utilité d'être un citoyen; en ce sens, ce rôle est fonctionnel : il a un but. Son but, l'utilité d'être un citoyen, est de promouvoir et de maintenir une bonne société. Donc, les citoyens agissent en tant que citoyens afin de promouvoir et de maintenir une bonne société et quand de prétendus citoyens n'agissent pas dans ce but, ils n'agissent pas comme de véritables citoyens. De même, si de prétendus citoyens ne peuvent promouvoir et maintenir une bonne société dans le cadre d'un arrangement institutionnel donné, ils ne peuvent être des citoyens dans le cadre de cet arrangement, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent agir en tant que citoyens dans cet arrangement, par exemple, dans un régime politique donné en tant que membres de cet régime.

Un trait distinctif d'une bonne société est sa justice : une société injuste ne peut pas être bonne (16). Donc, la justice est un des aspects nécessaires de l'utilité d'être citoyen, puisqu'elle est une condition nécessaire de toute bonne société. Donc, plus particulièrement, être un citoyen est façonné par l'utilité de défendre la justice et quand de prétendus citoyens ne défendent pas la justice, ils n'agissent pas comme de vrais citoyens. De même, quand de prétendus citoyens ne peuvent pas défendre la justice dans le cadre d'un arrangement institutionnel donné, ils ne peuvent pas être des citoyens dans le cadre de cet arrangement : ils ne peuvent pas agir en tant que citoyen dans un régime qui ne leur permet pas de maintenir la justice. Tout comme la théorie de l'action nous permet de comprendre pourquoi les gens agissent comme ils le font dans la poursuite de leurs buts, le but de la défense de la justice explique un certain nombre de actions marquées de vrais citoyens.

Par exemple, le but explique les devoirs de la citoyenneté. Prenons les devoirs d'obéir aux lois, de voter, de payer ses impôts, de nous tenir informés et de rendre des services à la communauté. Tous ces devoirs ont une justification partielle ou totale au regard de la nécessité de maintenir la justice libérale : nous devons obéir aux lois afin de respecter les règles de base de notre société; nous devons voter afin que le gouvernement de notre société soit formé équitablement; nous devons payer des impôts afin de

(16) Le postulat selon lequel la justice est la condition nécessaire d'une bonne société est répandu dans la tradition philosophique occidentale. L'ouvrage de John RAWLS, *Théorie de la justice*, Seuil, Paris, 1987, ne théorise pas la bonne société, mais toute bonne société, par l'étude des conditions qui rendent toute société juste, ce qui est nécessaire pour qu'elle soit bonne.

pouvoir tous suivre nos chemins différents en toute liberté ; nous devons rester informés afin de nous préserver de la tyrannie et de la corruption ; enfin, nous devons rendre des services à la communauté si nous sommes de vrais citoyens, afin de nous rappeler que notre société est plus que nos propres vies quotidiennes et que c'est une communauté à laquelle nous appartenons, dont le bien-être minimal est une condition du nôtre.

Les devoirs de la justice marquent donc nos vies de toutes sortes de façons. Considérons le comportement des citoyens vis-à-vis de biens volés, des jours d'élection, des déclarations annuelles de revenus, des journaux et du devoir de juré : parce que les citoyens ont le devoir d'être justes et de s'assurer que leur gouvernement est également juste, ils obéissent à la loi, s'abstiennent de voler et se tiennent informés en lisant les journaux ; parce que les citoyens ont le devoir de maintenir la justice sociale, ils réservent du temps à déclarer leurs revenus ; et parce qu'ils ont le devoir de maintenir le système juridique, ils accomplissent leur devoir de juré quand ils sont convoqués (17). De la nécessité de maintenir la justice découlent toutes sortes d'actions explicites et de réactions implicites à des situations : cette nécessité joue le rôle d'un motif structurant qui rend intelligible le comportement des gens. S'il est difficile d'être une citoyenne directement et clairement, cela est source de nervosité et de confusion.

### *La citoyenneté libérale est façonnée par les droits de l'homme*

Dans une société où la constitution d'un régime politique et le sens de justice correspondant sont structurés par les droits de l'homme, une des nécessités de la citoyenneté devrait être de maintenir les droits de l'homme en tant que moyen de maintenir la justice. Ceci est une affirmation importante dans mon argumentation car, dans les sociétés libérales, les droits de l'homme devraient être d'une importance centrale pour la justice (18). Quand cela est le cas, les droits de l'homme façonnent notre comportement de manière définitive et, ce, notamment parce qu'ils sont universels, c'est-à-dire que leur champ d'application englobe l'humanité tout entière, pas seulement les Américains ou les Français, mais aussi parce que leur autorité est supranationale, c'est-à-dire qu'elle transcende une autorité nationale donnée, qu'elle pose les conditions de toute autorité nationale (une nation donnée, qui ne les respecterait pas, manquerait d'autorité, du moins de

(17) J'écris d'après le contexte des Etats-Unis. Le contexte français a ses devoirs spécifiques, qui sont différents, mais analogues.

(18) Quels droits de l'homme sont centraux, cela est sujet à débat, mais la règle de certains droits de l'homme basiques est centrale à la tradition libérale depuis le début de l'ère moderne, où, sous le nom de droits naturels, l'Etat était justifié par son respect pour les droits inaliénables de l'homme en tant que tels. Les droits naturels, tout comme les droits de l'homme sont naturels et capables de mesurer l'autorité de l'Etat lui-même, c'est-à-dire qu'ils sont plus hauts et plus vastes que l'autorité et la perspective de tout Etat. Les sujets libéraux, grâce à l'implantation de ces droits, peuvent mener leurs affaires avec l'assurance que la vie sociale est structurée pour accorder à chacune une chance égale d'exercer sa liberté sans empiéter sur la chance légitime des autres. Quand cette structure est sapée ou incohérente, les sujets libéraux ne peuvent compter sur la structure de la sphère sociale pour leur donner à chacune une chance de faire ce qu'elle veut de sa liberté privée. On peut donc comprendre pourquoi la structure des droits est une condition nécessaire de la justice : elle garantit que chacun a son dû.

l'autorité de la justice (19)). Les droits de l'homme concernent l'ensemble de l'humanité et la représentent, même quand un Etat faillit à cette tâche : cela signifie que, quand les citoyens libéraux agissent dans la vie de la Cité, c'est à la lumière d'un but qui est le maintien des normes universelles de l'humanité, lesquelles sont, en principe, plus fortes que l'autorité de l'Etat elle-même (20).

Nous pouvons illustrer la manière dont les droits de l'homme façonnent le comportement des vrais citoyens en prenant appui sur la description phénoménologique. En termes phénoménologiques, l'être-au-monde des citoyens sert à valider des questions d'humanité ordinaire partout dans le monde et les citoyens voient l'Etat comme nécessaire tant qu'il n'entre pas en conflit avec de telles questions (21). Les questions d'humanité ordinaire donnent son sens au monde et à l'être-au-monde : quand les Etats ne respectent pas l'humanité ordinaire, ils n'ont plus de sens, ils disloquent l'être du citoyen et le rendent confus ; le monde n'est plus logique et comporte des zones d'obscurité, c'est-à-dire les Etats qui ne respectent pas ces droits fondamentaux de l'homme que sont le droit des personnes à disposer de leur corps et de leur conscience, à se nourrir quand cela est possible par arrangement entre êtres humains.

Cette confusion est aggravée quand c'est un Etat libéral qui ne respecte pas les droits de l'homme, car les Etats libéraux devraient respecter les droits de l'homme afin d'agir en tant qu'Etats libéraux. Imaginons les choses ainsi : la Constitution de l'Etat fait référence à des normes universelles d'humanité en tant que condition de la légitimité de l'Etat. Par exemple, l'Etat peut dépendre de l'affirmation que tous les hommes ont le droit à la vie et à la liberté. Cependant, il se peut qu'il agisse malgré tout de manière à ce que la vie et la liberté d'une partie importante de la population mondiale ne soient pas respectées, par exemple en menant une série de guerres injustifiées qui mettent des vies en péril et la liberté dans les chaînes d'une gouvernance néo-coloniale. Bien qu'il justifie son comportement en faisant appel à son engagement fondateur de respect des droits de l'homme, en réalité, il agit sans cohérence quand il est confronté aux violations des droits de l'homme de beaucoup de ses alliés ou de ses partenaires commerciaux les plus proches ; avec négligence, quand il est confronté à des crises des droits de l'homme, à des génocides ou à des nettoyages ethniques dans des parties

(19) Cette pensée est presque antique, selon l'interprétation individuelle du stoïcisme et de sa relation aux origines antiques des droits modernes de l'homme. On la trouve notamment chez saint THOMAS D'AQUIN, *Summa Theologiae*, I-II, question 95 art. 2 et question 96 art. 6. Bien sûr, il ne parle pas de nations, mais de communautés et, dans les passages que je cite, il parle de la loi et de la loi quand elle manque d'autorité. Cependant, le principe est directement analogue à la variante moderne des droits de l'homme : toute communauté qui ne respecte pas le droit naturel, y compris le droit qui est rationnel entre les êtres humains, perd l'autorité de la justice.

(20) En principe, ils légitiment tout Etat acceptable.

(21) L'Etat fait partie d'une totalité référentielle de fonctions qui existent au nom de «l'humanité qui doit être respectée en toute personne», c'est-à-dire la compréhension fondamentale des humains dans le monde libéral. Cf. HEIDEGGER, sections 31-32.

du monde où il n'a pas d'intérêts propres, et de manière illégitime dans la conduite de ses programmes, c'est-à-dire en ignorant délibérément l'opinion d'une majorité écrasante et la condamnation officielle des plus grands représentants des droits de l'homme dans le monde (les Nations Unies).

Donc, les vrais citoyens de cet Etat seront plongés dans une profonde confusion : soit les droits de l'homme n'ont pas le sens qu'ils semblent avoir d'après des siècles de tradition et les structures majeures qui leur sont consacrées dans le monde, soit l'Etat est en violation flagrante de ses engagements constitutionnels, bien qu'il maintienne une forme de ces engagements pour agir comme il le fait, affirmant agir pour protéger les droits de l'homme ! Pour une citoyenne dans une telle situation, le monde est obscur et distant : des points de lumière (les questions d'humanité commune) dérivent sans lien avec les structures politiques qui sont censées les placer dans un ensemble harmonieux de relations imbriquées qui font de l'être-aumonde l'histoire d'un mouvement lumineux.

### *La citoyenneté est aussi façonnée par la gouvernance*

Pourquoi le fait qu'un Etat n'agisse pas selon ses engagements constitutionnels est-il source d'une telle confusion (22) ? Une autre dimension du rôle de citoyen est liée aux moyens que ceux-ci sont censés employer pour poursuivre leur but. En tant que membres d'une organisation politique particulière, qui est habituellement, dans le monde actuel, un Etat-nation (23), les citoyens sont façonnés pour accomplir leurs devoirs par le biais des procédures de leur régime politique. Dans le monde actuel, cela désigne habituellement les biais des différents échelons du gouvernement de l'Etat-nation, car les citoyens font partie de l'Etat et le locus de la politique libérale est la gouvernance propre de celui-ci. Nous ne disons pas que l'Etat-nation épuise le recours à l'action politique : bien sûr, ce n'est pas le cas. Nous disons simplement que, dans un régime politique, le recours central à l'action politique constitue ce régime et que les citoyens sont élevés pour agir dans son cadre même. Un vrai citoyen aide l'Etat à se gouverner et accorde sa confiance à ses procédures politiques.

Ce fait concernant les procédures est ancré profondément dans l'identité normative des citoyens : de vrais citoyens pensent qu'il est légitime d'agir en tant que membres de leur Etat. Agir de la sorte consiste à structurer ses objectifs en termes des possibilités de l'Etat. Agir en dehors de celles-ci, même si ce n'est pas illégal, est déracinant : de manière compréhensible, le citoyen se perçoit comme une personne dont les actes n'ont pas de fonde-

(22) «Constitutionnel» à la fois dans le sens de la constitution écrite de l'Etat et dans le sens des engagements fondateurs qui font de l'Etat un système légitime doté d'une identité normative définie. Cf. la note 28.

(23) Ou bien, mais en tant qu'exception, des régions. Le cas de l'Union européenne sera étudié plus loin dans cet article en comparaison avec le système politique des Etats-Unis.

ment. Il n'est un citoyen à part entière que dans la mesure où il participe à la vie politique selon les moyens définis par la procédure de l'État; s'il sort de celle-ci, il s'est éloigné des agissements collectifs de l'État, et n'agit plus en tant que composante du groupe.

Par contraste, agir dans le cadre des possibilités de l'État revient à structurer sa vie en termes du projet collectif auquel on appartient en tant que composante des agissements communautaires de l'État (24) : en tant que personnes, nous ne sommes qu'une goutte d'eau dans l'océan qu'est un pays, mais, en tant que citoyens, nous sommes des personnes parmi beaucoup d'autres, qui agissent comme nous, du moins dans la mesure où nos possibilités sont délimitées et assurées par le régime structurant de l'État. Les structures institutionnelles de l'État permettant aux citoyens de suivre la nécessité de la citoyenneté occupent une place centrale dans ce régime : notre identité, quand nous sommes des citoyens, est façonnée par la gouvernance de notre État et en particulier son fonctionnement procédural. En tant que vrai citoyen, par exemple, non seulement je ne vais pas agir illégalement – dès lors que les lois sont justes – mais je ne vais pas défendre une action politique qui porte préjudice, de manière rampante, aux procédures législatives ou judiciaires de mon État, tant que ces procédures sont ouvertes aux citoyens.

*La condition structurelle de l'apathie est produite par des institutions non représentatives*

Ici, nous sommes confrontés à un problème. Si les États libéraux n'ont toujours pas intégré l'étendue et l'autorité des droits de l'homme, leur identité peut être gravement menacée (25). Cela n'a pas de sens de défendre les droits de l'homme pour son peuple, mais pas pour d'autres peuples, dans ses relations étrangères et dans son comportement international, par exemple. Quand les États libéraux sont régis à l'extérieur par leurs propres intérêts nationaux, les droits de l'homme en viennent à en être mal interprétés comme étant, en réalité, des droits exclusivement nationaux. Néanmoins, aucun peuple drapé dans le pouvoir de son État n'a le pouvoir d'étouffer les revendications de l'humanité, qui sont la base de la légitimité des États libéraux et le pouvoir auquel l'autorité de l'État est soumise du point de vue de la justice libérale. Donc, le problème évoqué ici est intrinsèque à la formation de tous les États libéraux uniquement dans la mesure où ils n'ont

(24) Cf. Candace VOGLER, *op. cit.* Le phénomène d'action groupée est répandu dans la vie sociale et ne se limite pas à ce que nous appelons, en termes économiques, des «groupes». Chaque fois que des personnes agissantes se rassemblent pour servir un projet plus large, elles deviennent des participants à une action groupée, dont la raison d'être est la compréhension du but du groupe et qui interviennent dans sa réalisation.

(25) Cf. Seyla BENHABIB, *The Rights of Others : Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge University Press, New York, 2004, 264 p.

pas créé une juridiction des droits de l'homme cohérente pour régler les agissements de l'Etat à l'étranger (26).

Les Etats libéraux qui font montre d'un grand réalisme dans l'arène internationale, comme les Etats-Unis, génèrent une contradiction pour les vrais citoyens qui composent leur électorat. En tant que citoyens libéraux, nous devrions tendre vers une justice façonnée par les normes universelles de l'humanité, mais en tant que citoyens de notre Etat, nous sommes confrontés à une démonstration anarchique d'intérêts nationaux dans le régime international. Cela signifie que nous sommes confrontés à la dissonance cognitive de l'appartenance à un Etat qui met en œuvre ses principes fondateurs de manière incohérente en interprétant leur champ d'application de manière spécieuse. A la place d'«humains», l'Etat lit «les Américains» ou «ceux qui sont avec nous, donc qui ne sont pas contre nous» (c'est-à-dire, les pro-Américains). Du point de vue de la morale de la citoyenneté, cela n'a pas de sens. Voici la première dimension du problème que j'appellerai «apathie» : l'incohérence d'un Etat est un obstacle moral pour tout vrai citoyen.

Une autre dimension du problème fait davantage ressortir l'apathie. Normalement, l'incohérence des actions d'un Etat peut être rectifiée par les procédures de celui-ci, soit par la gouvernance, soit par les appels juridiques à ses plus hautes autorités. Néanmoins, si un Etat n'a pas institutionnalisé l'autorité des droits de l'homme dans des procédures par lesquels ses citoyens peuvent contester les incohérences entre le comportement de l'Etat et l'humanité ordinaire, l'engagement civique semble inutile aux vrais citoyens, du moins, on peut le croire. Le rôle d'une citoyenne est formé par l'utilité de maintenir la justice, plus particulièrement une justice humanitaire constituée en partie par les droits de l'homme.

L'utilité de maintenir des normes d'humanité universelles façonne l'être-au-monde d'une citoyenne en tant qu'un ensemble d'engagements qui mettent en jeu son engagement civique dans son pays sur des questions d'humanité. En fait, toute citoyenne ne devrait concevoir le fait d'agir pour son Etat comme justifié seulement parce que l'Etat est conçu comme inclus dans la nécessité déontique (27) des normes universelles de l'humanité. Ainsi, toute sa relation avec l'Etat est remise en question quand celui-ci

(26) Ainsi qu'à l'intérieur, mais ce n'est pas l'objet de cet article. Les citoyens en question ici sont apathiques face à l'action de l'Etat à l'étranger, en Iraq et en Afghanistan par exemple. En ciblant ainsi cet article, je n'ai pas l'intention d'ignorer le nombre important de gens sans droit dans les frontières de l'Etat, comme les travailleurs immigrés et les prisonniers illégitimes de l'armée ou du gouvernement. Cf. Kristen HILL MAHER, «Who has a right to rights? Citizenship's exclusions in an age of migration», in Alison BRYSK, *Globalization and Human Rights*, University of California Press, Berkeley, 2002, pp. 19-43. Cf. aussi Seyla BENHABIB, *op. cit.*

(27) La nécessité déontique est la modalité de la nécessité comprise en référence à la modalité de l'action : une nécessité déontique est une chose que nous devons accomplir. Par exemple, lors d'une rencontre sportive, les joueurs doivent rester sur le terrain. De manière analogue, un Etat libéral doit respecter les droits de l'homme dans ses frontières comme à l'étranger : un Etat libéral qui viole les droits de l'homme à l'étranger a manqué à ses devoirs.

agit de manière incohérente par rapport à ses engagements constitutionnels fondateurs et quand il n'existe pas de manière procédurale claire de faire appel. L'Etat n'apparaît plus comme le moyen A évident et légitime en vue du but B, c'est-à-dire la justice : il semble inutile d'agir par le biais de l'Etat. Cela ne s'accorde pas avec notre être-au-monde. Où en sommes-nous quand la gouvernance de notre Etat fait taire notre être-au-monde parce qu'il n'a pas institutionnalisé de procédure pour maintenir l'autorité des droits de l'homme ?

Voici un problème si profond que les citoyens qui grandissent dans l'âge des droits de l'homme peuvent se sentir fondamentalement tirillés en ce qui concerne la participation politique. Du moins sont-ils structurellement portés à un tel tiraillement. Si les citoyens libéraux doivent agir principalement à travers le régime politique de leur Etat et que ce régime ne reflète pas les droits de l'homme avec cohérence ou avec autorité, comment sont-ils censés agir ? Façonnés par les attentes de la justice ainsi que par la gouvernance des procédures de leur Etat, les citoyens n'ont pas de moyen clair de parvenir à leurs fins. Il est inutile d'agir par le biais de l'Etat, c'est-à-dire en tant que citoyen, parce que l'Etat ne donne pas d'utilité principale à la vie civique, la justice, par ses procédures.

C'est ainsi qu'il n'existe pas de raison claire d'agir en tant que citoyen. Comme nous l'avons vu plus haut, les actes qui n'ont pas de but n'ont pas de raison. Ainsi, l'engagement civique n'a pas de motif. Ceci est la condition structurelle de l'apathie. Le recours au terme «structurel» signifie que l'apathie n'est pas nécessairement ressentie : il nous faudrait des sondages psychologiques pour confirmer de tels sentiments. Plutôt, une société donnée peut posséder une structure normative destinée à former et à engager l'action humaine, qui serait faite de telle sorte que cette structure empêche toute action, c'est-à-dire qu'elle génère une condition où ne pas agir, quoi qu'on en ait, paraisse plus logique que d'agir. L'apathie est une condition où il semble inutile d'agir, même si cela était nécessaire.

Des institutions non représentatives génèrent l'apathie. Avoir des institutions représentatives signifie que les convictions morales et politiques fondatrices de l'électorat sont exprimées avec cohérence dans les institutions politiques centrales de la gouvernance de la société : dans ce cas, les institutions représentent la constitution politique commune (28) de la société. Au contraire, des institutions non représentatives disloquent le lien entre les convictions et les institutions, si bien que l'électorat ne voit pas ses convictions exprimées dans les institutions gouvernementales, les politiques appliquées et, plus important, le fonctionnement procédural de l'Etat ; la cons-

(28) Dans ce paragraphe, j'utilise le concept de constitution dans un sens philosophique, plus large que l'usage politique moderne qui désigne le document fondateur et les principes d'une monarchie constitutionnelle ou d'une démocratie. Le terme moderne (comme le projet de Constitution européenne) est un type de constitution selon le sens philosophique du mot.

titution globale de la société perd alors son harmonie, car ce sont ses institutions politiques et leurs procédures qui donnent le ton et celui-ci ne s'accorde pas avec la constitution politique de l'Etat et de ses citoyens.

Ainsi, la société est liée au régime politique : la société des citoyens est une cacophonie. Des sociétés non représentatives n'ont pas de sens à cause de ce brouillage politique. On ressent toujours la tension générée par des schémas constitutionnels multiples en conflit à l'intérieur de soi (29), si bien que l'on doit se concentrer sur un premier schéma, puis sur l'autre, afin de pouvoir considérer clairement le motif d'une vie organisée et, cependant, on ne peut faire coïncider ces deux schémas. En termes phénoménologiques, en de telles sociétés, le monde est désorienté, pour reprendre une expression de Gianni Vattimo (30). Le titre du groupe de musique Clash (31), «Should I stay or should I go?» («Faut-il que je reste ou que je parte?»), illustre bien la question qui est au centre de la vie civique : cela a-t-il un sens d'être un citoyen ici ou devrais-je, d'une manière qui reste à déterminer, quitter ce pays et son Etat hypocrite et paradoxal? Cette désorientation est due à un échec de la gouvernance, particulièrement des procédures gouvernementales, et retombe sur les citoyens sous la forme de la condition structurelle appelée «apathie».

#### L'ENGAGEMENT CIVIQUE

##### *L'apathie est infantile*

L'argumentation précédente peut expliquer l'apathie de certains citoyens, en particulier aux Etats-Unis, chez les jeunes adultes progressistes. Néanmoins, ceci est un article philosophique et non une étude statistique de perceptions. Comme je l'ai dit dès le début, la vertu de l'apathie ainsi conçue est qu'elle permet de mettre en lumière une vérité sur la nature de l'engagement civique libéral. L'apathie produite par des institutions non représentatives résulte d'une idée erronée de la citoyenneté, comme le savent déjà tous les lecteurs qui ont une expérience de citoyen. Afin de remplir son rôle, la citoyenneté doit être conçue comme transcendant tout régime politique donné, parce que son rôle est de défendre la justice. La théorie des droits de l'homme met cette idée en lumière et c'est une de ces vertus.

Une fois que cela est compris, apparaît un des premiers devoirs de la citoyenneté libérale : créer des institutions qui mettent l'Etat sous l'autorité des droits de l'homme. Ainsi, la citoyenneté libérale correctement conçue

(29) Par exemple, l'égoïsme national en conflit avec l'universalisme.

(30) Gianni VATTIMO, *The Transparent Society*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1992, pp. 45-61.

(31) The Clash, «Should I Stay or should I go?», *Combat Rock*, Sony Records, New York, 1982.



est à la fois cosmopolite et constructrice d'institutions cosmopolites. Si nous considérons, en tant que citoyens, que nous avons raison de cesser d'agir quand l'État ne maintient pas ses engagements institutionnels, alors notre vision de la citoyenneté est, d'une certaine manière, infantile : elle compte sur l'État comme sur un parent qui devrait faire pour nous ce que nous, adultes, devons faire pour nous-mêmes, à savoir rendre l'État juste (32).

*La vraie citoyenneté possède une base non institutionnelle*

Il est difficile de trouver un lien logique entre les paradoxes apparents de la citoyenneté : alors qu'être un citoyen est ancré dans les pratiques et l'identité de politiques spécifiques, la citoyenneté doit aussi être conçue comme transcendante, dans un certain sens ; c'est-à-dire qu'elle doit être conceptualisée comme transcendant tout régime politique particulier afin de maintenir la justice, un régime idéal. Il est impératif de faire cette conceptualisation, car aucun régime politique n'est idéal (33). Même si cela existait, les citoyens devraient encore juger leurs institutions et leurs politiques comme parfaites. Il faut donc que les citoyens gardent à l'esprit un idéal transcendant le régime : c'est par rapport à cet idéal que tout régime est contrôlé.

La dimension transcendante de la citoyenneté peut générer un paradoxe apparent. La structure du paradoxe peut se comparer au fait de poser un pied sur chacune des deux conditions nécessaires et de produire ainsi une condition suffisante conjointe. Une condition nécessaire de la citoyenneté est qu'elle s'appuie sur ce qui est conforme à l'idéal de justice. Néanmoins, cela n'est pas suffisant pour une citoyenne qui s'engage dans la vie civique de sa société : une telle citoyenne doit également s'appuyer sur toutes les procédures justes qui s'appliquent à sa situation politique individuelle. Faire ces deux choses suffit à la citoyenneté. En d'autres termes, la vraie citoyenneté doit être mise à l'épreuve de la justice idéale ainsi que de l'appartenance à une société.

Cette réflexion sur l'organisation de la citoyenneté produit une implication intéressante. Puisque l'idéal de la justice est nécessairement non institutionnalisé – aucune institution, quelle qu'elle soit, ne l'incarne à la perfection (34) – et puisque la citoyenneté doit fonctionner dans le cadre des pratiques d'une société donnée, dans la mesure où celles-ci sont conformes à la justice, les vrais citoyens devraient se considérer comme ancrés dans ce-qui-est-à-venir, c'est-à-dire qu'ils devraient se considérer comme ancrés

(32) Cf. Jeremy BENDIK-KREYMER, *The Ecological Life : Discovering Citizenship and a Sense of Humanity*, Rowman & Littlefield, Oxford, 2006, 224 p.

(33) Un postulat développé par John RAWLS, *op. cit.*

(34) Cf. John RAWLS, *ibid.*, qui observe qu'une théorie de la justice fonctionne sur l'idéal, alors qu'une structure politique concrète doit être comprise dans des conditions réelles, qui déforment l'idéal de diverses manières imparfaites ou contingentes (donc potentiellement obsolètes).

dans un ordre idéal, ce qui produit une responsabilité de s'assurer que leur société spécifique est juste. La justice n'est ni parfaite, ni finie, ni une solution finale, même dans les meilleurs des États. Parce que même les États les plus justes sont confrontés à des points qui devront être améliorés ou qui poseront des difficultés à l'avenir, la justice doit être vérifiée de manière vigilante et comparée à son idéal de perfection (et la compréhension même de la perfection doit être mesurée à l'aune de la perfection (35)). De telles vérifications devraient prendre la forme d'un travail visant à s'assurer de la bonne organisation de la justice dans leurs institutions politiques. Pour dire les choses de façon imagée, on peut dire que les racines de la citoyenneté sont dans le potentiel dispersé du ciel et l'épanouissement de la citoyenneté réside dans les fruits de la terre que la citoyenneté produit continuellement en s'assurant que la Cité reflète le ciel.

Voilà ce qui semble paradoxal dans la citoyenneté : afin d'être un membre à part entière des institutions d'un État, un citoyen doit être ancré dans ce qui n'est pas institutionnalisé. Puisqu'un État libéral tient sa légitimité des citoyens et puisque sa légitimité tient également à sa justice, les institutions de cet État semblent ne rester légitimes que parce qu'elles sont ancrées dans l'idéal de la justice, qui n'est pas institutionnalisé, qui reste à organiser. En d'autres termes, à la fois le citoyen et l'État ne sont légitimes dans le temps et le lieu présents que parce qu'ils sont ancrés dans ce qui est transcendant (36).

Le corollaire de la nature transcendantale de la citoyenneté est son ancrage non institutionnalisé. Cette idée n'est pas nouvelle (37) et, pourtant, un trait fascinant de la constitution des États libéraux modernes est qu'ils constitutionnalisent l'idée à travers leur défense *de jure* des droits de l'homme : la tradition des droits de l'homme, dans sa relation avec les États libéraux, fait de l'ancrage non institutionnalisé de la citoyenneté une partie de la constitution des États libéraux, du moins en principe. Les droits de l'homme sont une plus grande autorité que celle de l'État, puisqu'ils légitiment celui-ci comme une de leurs conditions nécessaires.

Ainsi, les droits de l'homme sont transcendants : ils donnent aux citoyens ce-qui-reste-à-venir. Ces droits, du moins sous la forme de droits naturels au

(35) Et aucun esprit humain, selon Kant, ne devrait raisonnablement se penser deviner la perfection. La relation de ceci à la production et à la révision des droits de l'homme va au-delà de cet article. Cf. néanmoins Jeremy BENDIK-KREYMER, *Conscience and Humanity*, mémoire de philosophie présenté à l'Université de Chicago, 2002, 250 p. Ce mémoire est actuellement en cours de révision en vue de sa publication.

(36) Remarquez que nous travaillons ici sur une condition nécessaire. Il y a, bien sûr, bien d'autres conditions, non transcendantales, qui doivent être satisfaites pour qu'un État et ses citoyens soient légitimes : par exemple, l'État doit tenir des élections, les citoyens doivent obéir à toute loi qui est juste. Nous devons également nous rappeler que la transcendance, pour un État libéral, n'est pas religieuse, mais laïque et plurielle.

(37) On peut la trouver dans PLATON, *La République*, et dans saint AUGUSTIN, *La Cité de Dieu*. Les stoïques, précurseurs directs de la tradition universaliste de droits de l'homme, avaient certainement une telle vision des droits de l'homme. Cf. Martha NUSSBAUM, *The Cosmopolitan Tradition*, Yale University Press, New Haven, à paraître.

début de la période moderne, sont incorporés dans la Constitution des Etats libéraux : ainsi, la Constitution des Etats libéraux requiert un engagement de la part de l'Etat pour maintenir le système idéal de la justice, qui reste à venir, sous la forme de droits de l'homme. L'idéal et l'avenir sont donc le socle des Etats et de la citoyenneté libéraux : les Etats et les citoyens libéraux sont à venir. Ils ne sont réels que dans la mesure où ils travaillent à assurer la bonne marche de la justice ou qu'ils n'empêchent pas son fonctionnement. Le devenir est un principe constitutif de la citoyenneté libérale, parce que c'est un principe constitutif des constitutions libérales : ainsi, il existe un espace ouvert au cœur des constitutions libérales (38) du citoyen comme de l'Etat ; ce sont les droits de l'homme qui le maintiennent ouvert et c'est à travers lui que l'avenir de l'Etat devrait se former. Cet avenir réside dans la manière dont les citoyens libéraux et leurs Etats sont ancrés dans ce qui n'est pas institutionnalisé.

*La vraie citoyenneté libérale a également un ancrage cosmopolite*

A présent, nous voyons pourquoi l'apathie est infantile : le citoyen apathique n'a pas estimé correctement son ancrage non institutionnalisé et transcendant, la manière dont son être-au-monde même devrait être formé, en tant que vrai citoyen, par l'ordre de la justice qui reste à venir (l'institutionnalisation même qu'elle fabrique et assure est juste dans la structure de son Etat). Pour en revenir à notre description phénoménologique précédente concernant les sujets d'humanité commune, non seulement l'être-au-monde du véritable citoyen libéral s'éclaire sur les sujets d'humanité commune comme s'ils étaient des points de lumière, mais ces sujets irradient comme des faisceaux lumineux partant d'une ville et s'étirant jusqu'à l'horizon (39). Ces faisceaux lumineux sont les exigences de l'humanité qui vont jusqu'à la structure institutionnelle, pour vérifier la justice de la structure. Ainsi, son être-au-monde n'est pas seulement d'être avec l'humanité commune, mais de suivre la lumière des exigences de l'humanité commune, même si agir de la sorte requiert qu'il refasse l'Etat pour qu'il s'ajuste à notre parcours humain. En d'autres termes, le véritable citoyen ne voit pas seulement l'humanité, mais également les façons dont l'Etat actuel devrait être réformé pour laisser la place à l'humanité. La dimension activiste de sa vision montre sa maturité de citoyen.

Nous pouvons alors décrire la façon d'être du citoyen mature en termes de forme et de contenu. Le contenu de la façon d'être du véritable citoyen libéral est un ancrage cosmopolite (40) : les Etats libéraux modernes inter-

(38) Ici encore, j'utilise le sens philosophique de «constitution».

(39) Comme on le voit souvent quand on flâne à Paris. Cf. Walter BENJAMIN, *The Arcades Project*, Harvard University Press, Cambridge, 2002, pp. 416-455 : W. Benjamin commente bien sûr le type rendu célèbre par Baudelaire, mais transpose la pose élitiste de Baudelaire en une attitude générale de citoyens aliénés, encore à naître, dans la modernité capitaliste.

(40) La forme que prend la manière d'être sera étudiée plus loin.

prêtent le système idéal de justice d'une manière cosmopolite et surprenante, puisqu'ils disent à leurs citoyens à la fois qu'ils sont citoyens de cette nation et que, en tant que citoyens, ils sont ancrés dans des droits respectant l'humanité de toutes les personnes; en d'autres termes, ils affirment qu'on est citoyen de cette nation, uniquement parce que l'ordre moral de l'humanité est respecté, ce qui suppose que l'appartenance à l'humanité est plus importante que l'appartenance à l'Etat. Parce que vous êtes un citoyen du monde, vous êtes un citoyen de cet Etat (41) : ceci est un ancrage cosmopolite de la citoyenneté, et façonne le contenu des véritables citoyens libéraux.

Imaginez alors que vous êtes un véritable citoyen libéral qui oriente sa vie d'après l'humanité commune et en participant à la vie civique et aux procédures institutionnelles de votre Etat. Parce que vous avez un ancrage cosmopolite, vous cherchez les sujets d'humanité commune en jeu dans votre Etat. Vous constatez, par exemple, que votre Etat contient beaucoup d'immigrés et que ces êtres humains n'ont pas de droits effectifs, pour autant qu'ils aient des droits; en conséquence, vous en concluez que la perspective des institutions de votre Etat n'est pas aussi juste qu'elle devrait l'être : voici des êtres humains auquel votre Etat n'assure pas de droits effectifs, ni de vie digne. Et ce n'est pas tout; vous voyez également comment votre Etat traite les êtres humains à l'étranger : il agit selon deux systèmes de valeurs. Envers les siens, c'est-à-dire les Américains, il demande la protection des droits de l'homme; envers d'autres, par exemple les Afghans, il sape ou bien ignore les droits de l'homme les plus fondamentaux, comme le droit de ne pas être torturé. En d'autres termes, vous remarquez qu'il y a des êtres humains dont votre Etat ne respecte pas les droits, en particulier celui de ne pas être torturé ou emprisonné arbitrairement, de vivre en tant que sujet légal bénéficiant des protections dues par le droit.

Ainsi, l'ancrage cosmopolite de la citoyenneté libérale considère beaucoup d'aspects de la vie de l'Etat en terme d'ordre universel de l'humanité commune. Quand l'Etat viole ou néglige cet ordre, un citoyen authentique résiste. La structure constitutionnelle des Etats libéraux génère une obligation de la part des citoyens de s'assurer que l'Etat est réellement cosmopolite.

### *De véritables citoyens libéraux construisent des institutions cosmopolites*

Un ancrage cosmopolite explique en grande partie le contenu de la citoyenneté libérale : la manifestation extérieure que prend l'être-au-monde

(41) On peut ne pas se concevoir comme un citoyen du monde, mais c'est ainsi que les Etats libéraux vous voient : en tant qu'être humain digne parmi ses semblables.

d'un véritable citoyen vient du socle transcendant et non institutionnel de la citoyenne dont nous avons parlé plus haut. La manifestation extérieure de l'être-au-monde du citoyen libéral, quand elle est associée avec le contenu cosmopolite de la citoyenneté libérale, est alors de construire des institutions cosmopolites, en accord avec le champ universel des droits de l'homme et de leur domaine génériquement humain.

C'est peut-être là que se trouve le devoir le plus important de la citoyenneté confrontée au problème de l'apathie, soulevé dans la première partie. L'apathie dépend du fait que les procédures de l'Etat n'ont pas institutionnalisé l'autorité des droits de l'homme. Une citoyenne libérale a le devoir d'institutionnaliser la justice au nom de la défense de son idéal. Que devrait être une telle institutionnalisation ? Dans un Etat où les droits de l'homme ont déjà leur place dans la procédure d'appel juridique, comme dans les Etats de l'Union européenne, qui disposent de la structure de la Cour des droits de l'homme, les citoyens devraient parfaire et surveiller avec vigilance les procédures institutionnelles de cet espace ouvert dans l'Etat, pour mettre à l'épreuve le système idéal de justice sur les nations. Dans un Etat où les droits de l'homme n'ont pas de tribunal suprême d'appel, comme aux Etats-Unis actuellement, particulièrement en ce qui concerne le comportement international des Etats-Unis (42), les citoyens devraient établir et faire entrer dans la loi une procédure institutionnelle qui permette aux citoyens, comme aux non-citoyens, de placer leur Etat sous l'autorité transcendante des droits de l'homme : nous, citoyens américains, avons besoin d'une Haute Cour des droits de l'homme et devons faire adhérer notre gouvernement à la Cour pénale internationale.

Ainsi, l'apathie est une réaction incomplète et erronée à l'absence d'institutionnalisation des droits de l'homme. Les citoyens libéraux ont le devoir d'institutionnaliser ce qui ne l'est pas. C'est précisément quand un Etat n'a pas institutionnalisé les droits de l'homme qu'une citoyenne devrait voir sans conteste sa tâche essentielle. Loin d'être une réaction raisonnable à un blocage gouvernemental au sujet de la citoyenneté, l'apathie est la plus irrationnelle des réactions, dès lors que nous voyons clairement l'essence de la citoyenneté libérale. Car, une fois de plus, l'essence de la citoyenneté libérale se manifeste en rendant l'Etat conforme à son ancrage cosmopolite. Cette manifestation se conçoit bien comme la mission d'institutionnaliser ce qui ne l'est pas. Quand les droits de l'homme ne font pas réellement partie des procédures gouvernementales, c'est exactement la situation dans laquelle un citoyen libéral devient ce qu'elle est réellement : un constructeur d'institutions cosmopolites, quand ces institutions sont à mettre en place. Renoncer est absurde pour un citoyen authentique : les véritables citoyens libéraux sont constructeurs d'institutions cosmopolites ; leur être-au-monde

(42) Nous ne savons que trop bien que les Etats-Unis n'ont pas accepté la juridiction du Tribunal pénal international, par exemple.

s'illumine grâce à cette tâche activiste et créative, comme s'il était finalement en présence d'un chemin de lumière et de disparition.

*Eduquer des citoyens à l'engagement dans une époque conflictuelle et pré-cosmopolite*

Si l'apathie est infantile, elle n'en est pas moins compréhensible. Nous avons besoin d'une formation spécifique pour être à la fois des citoyens de notre État et des citoyens du monde ancrés dans un idéal non institutionnalisé de la justice. Bien que nous vivions une époque où, en grande partie à cause des forces économiques, le système westphalien devient caduc, il n'en reste pas moins que, sur le plan de la forme normative de la citoyenneté, les citoyens ne sont pas encore réellement post-westphaliens. L'État-nation n'est pas souverain quand on considère sa légitimité du point de vue des droits de l'homme. La justice fait partie de la souveraineté et elle est cosmopolite. Les citoyens élevés à l'époque des droits de l'homme le savent implicitement ou bien devraient le savoir, mais il n'en reste pas moins que leur enseigner à vivre selon cette affirmation n'a pas été un des objectifs majeurs des institutions étatiques, parmi lesquelles le système éducatif public des États-Unis. Étant donné cette lacune éducative, l'apathie peut se concevoir.

Une tâche centrale des enseignants dans les États libéraux devrait être d'éduquer les citoyens sur l'essence de leur citoyenneté : « Comment, citoyens adultes en devenir, allez-vous faire votre chemin dans cette époque conflictuelle et encore pré-cosmopolite des États libéraux qui affichent leur autorité illégitime en refusant de refléter les droits de l'homme avec cohérence ? Brûlez-vous des voitures ? Vous retirez-vous dans le désert et refusez-vous de prendre part à la politique ? Écoutez-vous des penseurs qui rejettent l'ensemble du système économique contemporain et prêchent pour un retour aux temps pré-industriels ? Cultivez-vous votre jardin ? Jouez-vous le jeu de l'État et restez-vous aveugle aux droits de l'homme, violés à l'étranger, négligés dans votre propre pays ? Vous promenez-vous sans but dans les rues de Paris et allumez-vous un bon narguilé pour sentir, un instant, la transcendance non institutionnelle ? »

Il n'est pas si facile d'éduquer des citoyens à l'engagement dans une époque conflictuelle et pré-cosmopolite. Nous devons nous éduquer nous-mêmes afin de trouver nos raisons et notre ancrage dans une chose invisible : le système judiciaire idéal, une cour suprême. Certains peuvent trouver cela paradoxal. On se croirait presque dans ce qu'Al Ghazali a écrit : « *le monde visible est une trace du monde invisible et celui-là suit celui-ci comme une ombre* » (43). Cependant, comme nous l'avons vu, une

(43) AL GHAZALI, *The Niche of Lights*, cité par Maria GOLIA, *Cairo : City of Sand*, American University of Cairo Press, Le Caire, 2004, p. 11.

deuxième condition nécessaire de la citoyenneté est que le « monde visible » de l'Etat d'une personne soit l'endroit où son être-au-monde s'éclaire, même si ce n'est qu'au travers de la construction commune activiste des institutions de l'Etat : ainsi, nous devons nous éduquer à penser que le monde visible de notre système politique et sa gouvernance doivent être le fruit et non l'ombre du monde invisible de la justice, que notre monde suit comme un arbre s'étire en direction de la lumière. La croissance de ce monde visible n'intervient que par notre activisme alors que nous institutionnalisons la justice.

De plus, cette institutionnalisation requiert une sensibilité particulière à l'humain. La substance du système invisible est cosmopolite; elle est semblable au Royaume des Fins, dont Kant a fait un idéal régulateur de la raison pratique (44). Nous devons nous éduquer ainsi afin de penser selon cette perspective cosmopolite : il nous faut rechercher intensément, dans nos propres Etats, afin de voir ceux qui n'ont pas de droits effectifs, et extensivement, dans le monde entier, afin de voir ceux dont les droits ne sont pas respectés, en particulier par notre Etat ou bien sans qu'il s'y oppose. Il nous faut des programmes éducatifs entiers pour nous sensibiliser à l'humain, même quand notre Etat voudrait nous faire éviter certains hommes, de manière illégitime et incohérente.

\* \*  
\*

La tâche éducative générée par cette étude est d'enseigner aux étudiants et aux citoyens à être engagés dans le processus d'institutionnalisation d'un système judiciaire cosmopolite et idéal, particulièrement quand l'Etat l'a omis ou empêché (45) : car un citoyen libéral devient authentique précisément au moment où il construit des institutions cosmopolites. Cela signifie que nous devrions apprendre que notre mise à l'épreuve, en tant que citoyens, advient précisément quand la gouvernance de notre système politique a empêché l'institutionnalisation des droits de l'homme. Il n'est pas facile d'apprendre soi-même ou aux autres une telle mise à l'épreuve, car cela nécessite d'enseigner aux étudiants qu'ils deviennent de véritables citoyens précisément quand leur Etat peut rejeter leurs exigences, peut-être même par l'usage de la force.

(44) Emmanuel KANT, *Fondements de la métaphysique des mœurs*, Nathan, Paris, 1998.

(45) Cf. Martha NUSSBAUM, *For Love of Country*, *op. cit.* Nussbaum soutient l'idée d'un programme éducatif cosmopolite. J'ajoute à sa thèse qu'on pourrait enseigner aux étudiants que leur essence se manifeste précisément dans le moment activiste de construction commune. En d'autres termes, tandis qu'elle plaide pour un contenu éducatif cosmopolite, je plaide juste pour que la forme de cette éducation soit activiste : que l'on soit formé dans l'idée que ce-qui-reste-à-venir est le but de la citoyenneté véritable et le moment d'authenticité d'une citoyenne.

Quels livres d'histoires écrire en vue de cette tâche? Quels genres d'exercices les étudiants pourraient-ils effectuer (46)? Quels jours fériés et quelles fêtes organisées devrait-on cultiver? Quelles héroïnes et quels héros devrions-nous donner en exemple (47)? L'apathie est compréhensible tant que les cultures nationales et les systèmes éducatifs n'ont pas absorbé ces questions ni leur ont apporté de réponses à la lumière de la justice.

(46) Cf. par exemple Martin LUTHER KING JR., *A Testament of Hope: the Essential Writings and Speeches of Martin Luther King Jr.*, Harper, San Francisco, 1990, 736 p.; le Mahatma GANDHI, *Selected Political Writings*, Hackett Publishing, Indianapolis, 1996, 169 p.

(47) Cf. Susan NEIMAN, *Moral Clarity: a Guide for Grown-up Idealists*, à paraître en 2007.



# GENÈSE ET DÉCLIN DE «L'ESPRIT DE ROME»

PAR

JULIAN FERNANDEZ (\*)

*«Sedula curavi, humanas actiones non ridere, non lugere, neque detestare, sed intelligere»*, SPINOZA (1).

Depuis sa venue au monde, la Cour pénale internationale (CPI) est plongée dans une certaine léthargie, comme prisonnière de son absence de légitimité universelle. Somme d'absolus face à un monde de relativités complexes, sa délicate quête de respectabilité passerait probablement par le traitement d'une première situation symbolique. Or, la possibilité d'une saisine fondatrice repose en réalité sur une trinité improbable : le juridique, le médiatique et le politique. L'enfer du Darfour, symbole tant des difficultés éternelles du Soudan à se construire autrement que par la haine de son voisin que de l'indifférence des grandes puissances, est-il néanmoins venu constituer la grande affaire pouvant propulser la Cour pénale internationale au rang d'une institution efficace et honorée ? Nullement.

Vus de loin pourtant, la gravité du conflit et ses risques de débordements sur une région fragile, l'empressement du Congrès américain à qualifier de «génocide» les massacres en cause et un relais médiatique conséquent semblaient donner à la crise de cette province oubliée de l'ouest du Soudan les qualités nécessaires à l'agitation de la Cour. De ce fait, certains ont voulu croire que la résolution 1 593 du Conseil de sécurité (2), qui – pour la première fois – déférait une situation à la Cour pénale internationale, constituerait une avancée décisive. «1 593» représenterait ainsi un triple espoir : politique, symbolique et humanitaire. Une telle saisine de la CPI à propos du drame du Darfour révélerait un adoucissement de l'opposition américaine à la Cour, une consécration de l'institution grâce à sa reconnaissance par l'organe majeur des Nations Unies, une promesse de paix et de justice pour les victimes muettes de l'horreur – enfin. La vérité est pourtant plus cruelle. Vus de près en effet, loin de garantir une postérité ou une utilité à l'institution conçue à Rome en 1998, les termes mêmes de la résolution ne

(\*) Doctorant allocataire au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Baruch SPINOZA, *Tractatus Politicus / Traité politique*, Epiméthée/PUF, Paris, 2005 (1677), pp. 90-91 : «j'ai tâché de ne pas rire des actions des hommes, de ne pas les déplorer, encore moins de les maudire, mais seulement de les comprendre.».

(2) Résolution 1 593 (S/RES/1 593), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5 158<sup>e</sup> séance, le 31 mars 2005.

font guère qu'enregistrer l'illusion juridique des idéaux de Rome, idéaux assassinés faute de recueillir une impossible légitimité totale. Aujourd'hui, la Cour pénale internationale est orpheline de son esprit fondateur et on massacre toujours au Darfour, comme ailleurs. Il peut être intéressant de revenir sur la naissance et la mort de la Cour telle que façonnée par «l'esprit de Rome», afin de mieux saisir l'impasse actuelle de l'institutionnalisation de la justice pénale internationale.

#### VARIATIONS SUR LES AMBITIONS ORIGINELLES

La longue quête d'une institution pénale universelle repose sur un constat simple et sévère : au cours de l'histoire, l'idée de justice, quand elle ne coïncidait pas avec un exercice d'amnésie, a davantage correspondu à l'orgueil de la vengeance et à la figure mythique de *Némésis*, plutôt qu'au noble idéal de la balance et du glaive. Les grands crimes qui relèvent aujourd'hui de la compétence de la Cour pénale internationale (génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre) restaient soit vierges de toute punition, soit maculés du sang d'expéditions de représailles, dont la violence démesurée était source de haines perpétuelles. Le plus souvent cependant, c'est l'amnistie qui s'imposait comme une réponse nécessaire à ces crimes. *«Premièrement, que la mémoire de toutes choses passées d'une part et d'autre [...] demeurera éteinte et assoupie, comme de chose non advenue. Et ne sera loisible ni permis à nos procureurs généraux, ni autres personnes quelconques, publiques ni privées, en quelque temps, ni pour quelque occasion que ce soit, en faire mention, procès ou poursuite en aucunes cours ou juridictions que ce soit»*, selon la belle formule de l'Edit de Nantes, quatre siècles avant la conférence de Rome. Le poids de l'histoire est certain, il n'est pas éternel pour autant.

Dans la volonté des Etats de dépasser un état de nature des relations internationales dommageable pour chacun, d'harmoniser et de faciliter une coopération *inter se*, une place progressive a été faite à l'internationalisation du droit pénal. Au fur et à mesure, des accords ont été trouvés sur la définition de procédures communes (sur l'extradition par exemple...), puis sur l'existence de normes universelles (l'interdiction de la piraterie, de l'esclavage, du génocide...) Dès lors, la création d'une instance pénale internationale permanente représente à la fois une continuité et une rupture dans cette évolution. Une continuité d'abord car il s'agit *a priori* d'un aboutissement logique de l'internationalisation progressive du droit pénal : le déclaratoire appellerait l'institutionnel. Une rupture cependant car, ici, le «rubicond» est franchi, l'Etat étant finalement dépossédé de son droit de rendre justice (ou pas) au profit d'une instance qui, même si elle se veut complémentaire, n'en demeure pas moins supranationale. La symbolique est donc forte et la réalisation n'en a été que plus longue et délicate. Le propos

n'est pas de revenir sur les multiples projets provenant aussi bien de personnes privées que d'institutions défuntées ou survivantes, comme la SDN ou l'ONU, qui ont vainement tenté de consacrer cette évolution ultime du droit international pénal. Néanmoins, l'abondance d'initiatives déçues souligne combien le sujet est sensible et l'ambition de la conférence de Rome élevée.

### *De la dissuasion judiciaire*

De quoi s'agissait-il précisément? Au cœur du défi d'une institution pénale universelle réside la capacité dissuasive du permanent. En effet, contrairement aux précédents des juridictions *ad hoc*, dont l'expérience paraît toutefois décisive dans la réalisation de cette utopie, la Cour pénale internationale ne se veut pas limitée à la répression de graves crimes internationaux, c'est-à-dire à la réaction occasionnelle. Selon les mots du président de l'institution, Philippe Kirsh, «*les objectifs de la Cour pénale internationale sont : la punition des personnes responsables de ces crimes graves, la justice faite aux victimes (leurs voix peuvent être entendues et elles pourront demander des réparations des torts qu'elles ont subis), avec le temps la dissuasion de la commission de tels crimes et la création d'une véritable culture de la responsabilité*» (3). L'objet et le but du Statut de Rome reposent ainsi sur la capacité d'une juridiction à réprimer efficacement, universellement, sans distinction, les ressortissants d'un Etat qui auraient commis des crimes pré-définis et dont la justice nationale auraient été dans l'incapacité choisie ou subie de traiter efficacement. La force dissuasive correspond alors à la crainte de la sanction individuelle, au refus de l'évaluation d'une politique à titre incident, comme à la peur du pointage médiatique – *a fortiori* dans une société où l'influence des décisions du Tribunal sur l'opinion publique rendrait plus lourdes les peines prononcées (4). On retrouve ici la pensée de Cesare Beccaria ou de Cesare Bonesa sur l'importance décisive de l'inévitabilité du châtement dans la quête d'un réel effet dissuasif. Grossièrement révélé, «l'esprit de Rome» peut se résumer au pari audacieux de la dissuasion dans un monde de prédation.

Dans cet objectif, la Cour pénale internationale imaginée en 1998 devait être, pour la majorité des négociateurs présents en Italie, indépendante d'un pouvoir politique perçu comme un frein à l'ambition d'une justice non sélective. De fait, le statut réserve sur le papier une place accessoire au Conseil de sécurité des Nations Unies et des pouvoirs importants au Procureur

(3) Philippe KIRSCH, «La Cour pénale internationale», *La lettre de la Cour pénale internationale*, n° 1, août 2004, p. 5.

(4) Cf. TPIY, Jugement de la chambre de Première instance «Furundzija», affaire n° IT-95-17/1, 10 déc. 1998, §290. Cf. également TPIY, Jugement portant condamnation, *Le Procureur c. Darzen Erdemovic*, affaire n° IT-96-22-T, 29 nov. 1996, §65 : «le Tribunal voit dans la réprobation et la stigmatisation publique par la communauté internationale, qui par là exprime son indignation face à des crimes odieux et en dénonce les auteurs, l'une des fonctions essentielles de la peine d'emprisonnement pour crimes contre l'humanité».

et aux juges de la Cour dans la détermination des situations recevables devant l'institution comme dans les décisions relatives aux enquêtes et aux poursuites.

Sur la possibilité d'action reconnue au Conseil d'abord, le Statut de Rome lui reconnaît deux pouvoirs normalement conséquents : déclencher et suspendre l'action pénale internationale. Cependant, le premier n'est pas exclusif et le second est limité, puisque l'article 16 du Statut de Rome dispose un simple veto suspensif, qui n'a pour effet qu'une limitation temporaire de l'action de la Cour (5) : un seul membre permanent pourra s'opposer à la suspension. Dès lors, le Conseil représente davantage un acteur parmi d'autres qu'une vigie politique incontournable pour l'institution judiciaire. Dans «l'esprit de Rome», il ne contrôle pas plus qu'il ne maîtrise la Cour.

Sur la puissance du procureur ensuite, l'article 15 du Statut de Rome dispose que le procureur «*peut ouvrir une enquête de sa propre initiative*», *proprio motu* (6). La même disposition, dans son §2, dispose en outre que le procureur peut se fonder sur des renseignements obtenus auprès de toutes sources «*dignes de foi*» (*sic*) et en particulier auprès des Etats, des organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales (ONG). Traditionnel dans un cadre étatique, ce droit est une première pour une juridiction pénale permanente, les projets historiques étant eux-mêmes modestes sur le rôle du procureur. Dans «l'esprit de Rome», limiter les possibilités d'enquête de la Cour uniquement aux situations identifiées par les Etats ou le Conseil de sécurité nuirait à l'indépendance et à la crédibilité de la future institution. L'idéal repose sur une vision affirmée du politique – du rôle à reconnaître aux Etats – dans le judiciaire : le politique est un obstacle à un judiciaire autonome et légitime plutôt que la garantie d'une justice éclairée. Sans ignorer le rôle de la section préliminaire, l'idéal de Rome tendait bien à faire du procureur de la Cour un garant indépendant de l'ordre public international.

Sur les conditions préalables de l'exercice de la compétence de la Cour enfin, l'article 12, dans son paragraphe 2, soumet la compétence de la CPI – dans le cas de sa saisine par un Etat ou par le procureur – à ce que l'Etat sur le territoire duquel le crime a eu lieu ou l'Etat dont la personne accusée du crime est ressortissante soient parties au Statut (7). Si de tels rattache-

(5) «*Aucune enquête ni aucune poursuite ne peut être engagée ni menée en vertu du présent Statut pendant les douze mois qui suivent la date à laquelle le Conseil de sécurité a fait une demande en ce sens à la Cour dans une résolution adoptée en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies; la demande peut être renouvelée dans les mêmes conditions*» : Statut de Rome de la Cour pénale internationale – adopté le 17 juillet 1998 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002 –, chapitre II, «Compétence, recevabilité et droit applicable», article 16 «Sursis à enquêter ou à poursuivre».

(6) «*Le procureur peut ouvrir une enquête de sa propre initiative au vu de renseignements concernant des crimes relevant de la compétence de la Cour.*» : Statut de Rome de la Cour pénale internationale, chapitre II, «Compétence, recevabilité et droit applicable», article 15 «Le procureur», §1.

(7) Statut de Rome de la Cour pénale internationale, chapitre II, «Compétence, recevabilité et droit applicable», article 12, «Conditions préalables de l'exercice de la compétence de la Cour».

ments sont bien des constantes des droits nationaux, il est sans précédent que de tels droits puissent être délégués à une instance internationale, sans nécessairement l'accord de l'Etat de la nationalité du prévenu. Dans «l'esprit de Rome», la compétence de la Cour pénale internationale doit être la plus extensive possible et la possibilité d'incriminer des nationaux d'Etats non parties ayant commis des crimes sur le territoire d'Etats parties doit être consacrée.

Au vu de la volonté d'écartier l'intrusion du politique dans le judiciaire, de donner une autonomie et une indépendance conséquente au procureur, d'élargir au maximum la compétence de la CPI, les négociateurs ont voulu façonner une cour appelée à exercer au sein de la société internationale à l'image de ce qu'est ou essaie d'être la justice dans les sociétés internes. Ce qui est ambitieux. *A priori*, quatre types d'objections pourraient être émis pour contester la pertinence des fonctions dissuasives et répressives telles que proposées par l'idéal de Rome et son expression, la Cour pénale internationale. Loin d'être exemptes de contradictions entre elles, ces réserves sur le caractère futile, dangereux, immoral ou pervers de «l'esprit de Rome» nous éclairent sur les possibles failles originelles de la première institution pénale internationale permanente effective.

On peut d'abord se demander si la conférence de Rome n'a pas «accouché» d'une «*self-defeating*» Cour qui, en refusant de se lier au pouvoir du Conseil de sécurité ou à la force des Etats-Unis, organiserait sa propre impuissance : sans valets, la Cour ne pourrait être, dans le meilleur des cas, qu'un outil journalistique. Ensuite, quand bien même on part de l'hypothèse d'un fonctionnement optimum de la nouvelle institution, certains fondements de la justice internationale sont peut-être viciés ; nul ne peut ignorer que la contrepartie à l'imposition de la paix nécessite souvent la promesse d'amnistie ou d'immunités pour les belligérants : on peut le regretter car à long terme le silence de la justice empêche une parfaite réconciliation nationale ; toutefois, dans l'urgence, afin d'arrêter les massacres, de telles garanties sont souvent nécessaires. La Cour, en systématisant les poursuites, deviendrait un outil contre-productif dans la recherche de la paix : les juges, écartant les diplomates, ne peuvent être les seuls à décider du caractère juste d'une poursuite. En outre, il n'est pas certain que de tels procès soient conformes à l'évidente morale qui demande qu'un décideur soit moins épargné qu'un exécutant : sur les droits de la défense, les peines prononcées ou les conditions de détention, la Cour pénale internationale représente un modèle et cela doit être mis à son crédit ; le fait est que la Cour ne pourra juger tous les criminels suspectés d'avoir commis de graves crimes internationaux et se concentrera nécessairement sur les plus grands organisateurs, laissant aux juridictions internes le soin de s'occuper des autres hommes.

On peut ainsi s'interroger sur les vertus pédagogiques d'un Tribunal offrant un modèle de justice «de luxe» aux principaux responsables, là où les petits se verront juger moins humainement. Le sujet de la peine de mort est ici symbolique. Enfin, à vouloir sanctionner sans discernement, «l'esprit de Rome» n'est-il pas pervers? Une armée de «libération» qui, dans sa croisade, commettrait «malencontreusement» des crimes de guerre serait considérée de la même manière qu'un tyran sanguinaire massacrant sans merci. On se doute que l'opposition américaine à la Cour pénale internationale a joué sur cette contre-argumentation : Henry Kissinger craint ainsi que Rome ne produise une nouvelle tyrannie, celle des juges qui réduirait l'action politique en limitant le champ des possibles, alors qu'un dictateur – dont on peut présumer qu'il n'aurait pas ratifié le Statut de Rome – aurait toute latitude à liquider sa population, sauf intervention peu probable du Conseil de sécurité (8); la dissuasion se tromperait de cible.

En toute hypothèse, si l'on dépasse ces objections, l'arbitrage réalisé à Rome entre souveraineté, puissance et demande de justice, entre principes de non-ingérence dans les affaires intérieures et de répression des crimes internationaux les plus graves semble davantage correspondre à l'image d'un monde tel qu'on peut le rêver et non tel qu'il est. L'observateur réaliste peut alors s'interroger sur les motivations des Etats réunis à Rome à construire une institution dont les potentialités remettent en cause un de leurs précieux domaines réservés (9). A l'examen, «l'esprit de Rome» semble issu d'un mariage assez déraisonnable et tel paraît être son péché originel : un objet utopique à la pureté discutable.

### *De l'idéalisme et du cynisme au cœur de «l'esprit de Rome»*

«L'esprit de Rome» n'a pu se révéler que grâce à une rencontre étonnante entre les idéalistes et les cyniques (10). Le 17 juillet 1998, les larmes des délégués présents à la clôture de la conférence de Rome ne trahissaient pas toutes les mêmes sentiments. Les idéalistes croyaient ainsi tenir leur victoire ultime contre l'ordre de Westphalie qui prétendait traiter du problème de la paix en laissant celui de la justice aux institutions internes : pour Kofi Annan et d'autres, la Cour pénale internationale représente l'organisation la plus importante depuis les Nations Unies; elle correspondrait à un idéal de reconstruction du monde après la Guerre froide, un nouvel ordre international magnifié, un moment fondateur à l'image du Traité de Westphalie consécutif à la guerre de Trente Ans, du Congrès de Vienne post-guerres

(8) Henry KISSINGER, «The pitfalls of universal jurisdiction», *Foreign affairs*, juil.-août 2002, pp. 86-96.

(9) Cf. le dossier «Justices internationales», *Questions internationales*, n° 4, nov.-déc. 2003.

(10) Cf. Serge SUR, «Le Droit international pénal entre l'Etat et la société internationale», in Marc HENZELIN / Robert ROTH, *Le Droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation*, Actes du colloque sur l'internationalisation du droit pénal, colloque tenu à la Faculté de droit de l'Université de Genève les 16 et 17 mars 2001, LGDJ-Georg-Bruylant, 2002, pp. 49-68; Serge SUR, «Vers une Cour pénale internationale : la Convention de Rome entre les ONG et le Conseil de sécurité», *RGDIP*, n° 1, 1999, pp. 29-45.

napoléoniennes ou de la SDN et de l'ONU consacrées après les guerres mondiales du XX<sup>e</sup> siècle.

La «victoire» des idéalistes est le produit de la rencontre d'une idéologie et d'un contexte. Il s'agit d'abord de la volonté éternelle de voir traduits en justice les responsables d'atrocités. On trouve d'abord la trace de cette ambition chez les juristes comme Quintiliano Saldana ou Vespasien Pella, qui imaginèrent les premiers une institution criminelle permanente idéale (11). Il s'agissait bien, conformément au souhait de Hersch Lauterpacht (12), de placer au centre de la «communauté internationale» l'individu et non l'État; progressivement, grâce à l'introduction de nouvelles règles comme le *jus cogens*, de nouvelles pratiques comme le devoir d'ingérence ou de nouvelles institutions telle la CPI, la société interétatique achèverait son évolution vers une entité dotée d'une organisation et d'une culture communes.

On retrouve également cet idéal de «moraliser» les relations internationales parmi quelques intellectuels. On peut ici citer le tribunal proposé par Jean-Paul Sartre et Bertrand Russell, même s'il était nécessairement réduit à un outil de dénonciation : «ainsi, le Tribunal Russell n'aura d'autre souci, dans son enquête comme dans ses conclusions, que de faire sentir à tous la nécessité d'une institution internationale qu'il n'a ni les moyens ni l'ambition de remplacer et dont l'essence serait de ressusciter le *jus contra bellum*, mort-né à Nuremberg, et de substituer à la loi de la jungle des règles éthiques et juridiques» (13). Sur les chemins difficiles de Rome, les organisations non gouvernementales ont pris le relais de ces aspirations : présentes à Rome et organisées au sein d'une coalition, elles n'auront de cesse d'agir en sorte que la future Cour soit la plus «indépendante» possible (c'est-à-dire dégagée du Conseil de sécurité, dotée d'un puissant procureur...) et la plus extensive possible (sur les compétences personnelles, matérielles...). Au vu des résultats, un de leurs chefs de file, optimiste, affirmera que «cet été, à Rome, la paix a gagné et la guerre a perdu» (14).

Il est certain que cette «nouvelle diplomatie» est également le résultat d'un contexte favorable. Globalement, la fin de la Guerre froide ouvrait de nouvelles perspectives pour la régulation juridique de la société internationale. L'économie, l'environnement ou la «sécurité humaine» paraissaient à beaucoup comme autant de domaines libérés des contradictions Est-Ouest

(11) Cf. Quintiliano SALDANA, «La justice pénale internationale», *Recueil des Cours de l'Académie du Droit International*, vol. X, 1925, pp. 227-425; Vespasien PELLA, *La Guerre-crime et les criminels de guerre. Réflexions sur la justice pénale internationale : ce qu'elle est et ce qu'elle devrait être*, Braconnière, Neuchâtel, 1964, 208 p.

(12) Hersch LAUTERPACHT, «Règles générales du droit de la paix», *Recueil des Cours de l'Académie du Droit International*, vol. LXII, 1937, pp. 99-422. Cf. Emmanuelle JOUANNET, «La communauté internationale vue par les juristes», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 3-26.

(13) Jean-Paul SARTRE, *Situations, VIII, autour de 1968*, Gallimard, 1972, 478 p. et ici p. 75.

(14) William PACE, président de la Coalition des ONG pour la création de la Cour en 1998 : propos recueillis pas Ethirajan ANBARASAN, «Une victoire du droit», *Le Courrier de l'Unesco*, oct. 1998, pp. 29-31 et ici p. 31.

ou du clivage Nord-Sud. Précisément, les Tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda créaient des précédents propres à sensibiliser «l'opinion publique mondiale» : pour la première fois de l'histoire, un chef d'Etat en activité, Slobodan Milosevic, était mis en accusation devant une instance judiciaire supranationale. Des «Etats pilotes» comme le Canada, la Suède ou l'Italie côtoyaient les ONG dans leur quête. La participation de ces dernières à Rome a ainsi été décisive dans l'aboutissement de la conférence.

Cela étant, outre ces pensées visionnaires ou utopistes, certaines arrières-pensées étaient également présentes à Rome : nombre d'Etats percevaient très bien la possibilité d'utiliser la future institution comme un alibi de la défaillance politique. Plutôt que de risquer leurs troupes dans une intervention concrète – sur le terrain – pour arrêter les massacres, il est bien plus aisé pour ceux-là de se réfugier derrière le paravent hypocrite de l'institution, se rachetant ainsi une «bonne image» médiatique et à peu de frais, sachant le fonctionnement de la CPI hypothétique. N'a-t-on pas créé les TPI pour masquer la lâcheté de la communauté internationale à la vue des opérations de nettoyage ethnique en ex-Yougoslavie ou devant le génocide tutsi ? «L'esprit de Rome» est aussi né d'une volonté d'abstention stratégique des puissants.

D'autres envisageaient la Cour pénale internationale comme l'éventuel moyen d'allumer un contre-feu diplomatique : saisir la Cour pénale internationale le premier pour mieux se poser en victime et faire oublier ses propres exactions. On peut voir un exemple de cette stratégie lorsque, en février 2003, alors fortement critiqué sur l'action de ses escadrons de la mort, Laurent Gbagbo demandait – sans suite – au Conseil de sécurité de saisir la Cour au sujet des crimes commis par les rebelles.

Souignons enfin que la détermination de petits pays à jouer les justiciers internationaux est parfois assez indécente. Sans parler généralement de leurs manques de moyens pour espérer défendre concrètement leurs objectifs : quelques-uns comme la Belgique ou l'Espagne auraient davantage intérêt à se pencher sur leur propre histoire plutôt que de chercher à juger autrui. Défendre l'émergence d'une institution pénale permanente ou affirmer sa compétence universelle quand soi-même on a fait quasi-table rase de sa complicité dans certains drames d'Afrique ou de sa gestion plus qu'amnésique de la «*Transición*» paraît finalement assez déplacé.

En définitive, la Cour pénale internationale telle que déterminée à Rome est issue de tendances et de motivations contradictoires. La suite va nous montrer qu'en méprisant le réalisme et le pragmatisme, idéalisme et cynisme conduisent toujours à l'impuissance.



## DE L'IMPUISSANCE DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

A l'image de *Janus*, «l'esprit de Rome» ne peut seulement porter son regard vers un avenir espéré. Il doit également affronter le passé, les grandes caractéristiques du système international. Faute de police internationale, d'autorité supérieure, la Cour pénale internationale voit la réussite de ses enquêtes ou de ses poursuites déterminées par la bonne volonté ou non des Etats de coopérer avec elle : «*it cannot act alone*», rappelle fréquemment son procureur, Luis Moreno Ocampo (15). Pour prétendre être efficace, une justice «hors sol» qui exerce à des milliers de kilomètres du drame doit s'assurer une forte présence sur le terrain, une visibilité et une action certaine, sous peine d'engendrer déceptions et frustrations; elle a besoin du soutien des Etats; elle a soif de puissance. Sans une participation active des Etats à ses activités, le Tribunal est enfermé dans un rôle minimaliste.

*Typologie des réticences*

Le comportement subséquent des Etats parties, signataires ou tiers à la Cour pénale internationale est déterminant quant à la fragilité actuelle de l'institution. Bien que la Cour rassemble plus de la moitié des Etats membres de l'ONU, qu'elle soit rapidement entrée en vigueur, le soutien actif des Etats parties au Tribunal est plutôt décevant. Il ne suffit pas de ratifier le Statut de Rome pour garantir à l'institution une autre existence que celle du papier.

De la participation formelle à la participation réelle, l'Etat doit avant tout adapter son droit interne aux dispositions de la Cour. Or, moins de la moitié des Etats parties ont adapté leur système pénal national aux dispositions du Statut de Rome – constat amer des ONG (16) : certains l'ont fait de manière partielle, en n'incorporant pas toutes les incriminations posées par le Statut, particulièrement en ce qui concerne le crime de guerre ou en restreignant le droit à réparation au profit des victimes consacré par la Convention de Rome. Les Etats parties se doivent également d'offrir des conditions privilégiées aux enquêteurs de la CPI en mission hors du for (recueils de témoignages, de faits, protection des victimes...) : à la différence des TPI, la Cour est une organisation indépendante, qui ne peut donc pas compter sur les privilèges et immunités accordés aux institutions onusiennes. Jusqu'ici, l'Accord sur les privilèges et immunités de la Cour (APIC), entré en vigueur le 22 juillet 2004, a été ratifié par moins du tiers des Etats parties à la Cour (17).

(15) Rapport du procureur de la CPI, M. Luis Moreno Ocampo, au cours de la 2<sup>e</sup> Assemblée des Etats parties au Statut de Rome, 8 sept. 2003, disponible sur le site Internet [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int).

(16) Amnesty International, *Cour pénale internationale. Les Etats ne promulguent pas de lois de mise en application effective*, IOR 40/019/2004, sept. 2004, pp. 6-7.

(17) Au 19 octobre 2005, seuls 31 des cent Etats parties à la Cour pénale internationale ont ratifié l'APIC.

S'agissant des Etats simplement contractants ou signataires du Statut de Rome, ils sont naturellement exclus d'une quelconque obligation de coopération avec la Cour. La seule obligation qui pèse sur ces « tiers présumés consentants » est de ne rien faire qui puisse nuire à la Convention de Rome et mettre en péril son objet et son but. Cette vague obligation de neutralité est une aubaine pour nombre d'Etats, qui voient ici une niche garantissant tant une certaine légitimité (celle d'avoir accepté le Statut) qu'une position d'attente passive (ils ne sont liés par aucune disposition précise). Il est fort à parier que nombreux sont les Etats qui, à l'instar de la Russie, demeureront bien longtemps dans le confort de cette situation normalement transitoire.

Ainsi, la Cour n'a pu compter ni sur la collaboration constructive de l'ensemble des Etats parties ni sur la volonté précieuse des signataires pour se développer sereinement. En revanche, elle a su trouver sur son chemin la résistance d'Etats tiers, moins nombreux mais plus puissants.

Ni la Chine, ni l'Inde, ni les Etats-Unis – entre autres – n'ont reconnu et ne reconnaissent l'institution (18). Si ces oppositions ne sont pas équivalentes tant du point de vue des origines que des conséquences, elles interrogent toutes la viabilité de la Cour pénale internationale. L'essentiel de la puissance démographique, militaire ou économique paraît ainsi faire défaut à la Cour. L'opposition américaine s'impose cependant comme la plus problématique : si la Chine et l'Inde se sont opposées au Statut pour affirmer leur puissance émergente et ne pas voir certaines difficultés internes (19) appréciées par des tiers, les Etats-Unis se sont inquiétés de voir leur politique extérieure menacée par l'existence de la Cour; si la Chine et l'Inde se complaisent dans une dénonciation pour l'instant silencieuse du Statut, les Etats-Unis se sont rapidement engagés dans un combat résolu et affirmé *urbi et orbi*, afin de neutraliser l'institution naissante; leur attitude questionne l'existence même d'un multilatéralisme privé de leur appui, puisque l'histoire a montré combien une nouvelle institution privée du soutien des Etats-Unis – comme la SDN – était menacée sinon vouée à l'échec.

La position américaine à l'égard de la Cour, si elle est parfois loin d'être raisonnable, paraît cependant assez rationnelle. Le propos n'est pas ici d'analyser en profondeur les ressorts de l'agressivité de la politique juridique extérieure des Etats-Unis contre la Cour pénale internationale, mais simplement de souligner quelques grandes lignes.

Sur les motivations, Washington a réclaté à Rome que les négociations sur une future institution pénale permanente respectent les responsabilités

(18) Le 17 juillet 1998, lors du vote sur le compromis final du Statut de Rome portant création de la Cour pénale internationale, 120 pays ont voté pour (dont la France), 21 pays se sont abstenus (principalement les pays arabes) et 7 ont voté contre (Etats-Unis, Inde, Chine, Israël, Vietnam, Bahreïn, Qatar).

(19) Par exemple, le Tibet et le nationalisme ouïgour pour la Chine et le Cachemire pour l'Inde. Cf. André DULAIT « La Cour pénale internationale : quel nouvel équilibre entre souveraineté, sécurité et justice pénale internationale? », *Rapport du Sénat*, Paris, n° 313, 1999.

assumées par les Etats-Unis envers la paix et la sécurité internationale. A la différence des positions tenues par les ONG à Rome, l'appel américain au permanent était loin d'être sans réserves. Ce n'est pas du tout le même «esprit» qui dirigeait leur action : oui à une Cour pénale internationale mais «à l'américaine». Une Cour pénale internationale «*made in Washington*» repose non sur l'universalité, mais sur la sélectivité de la répression, non sur le procureur mais sur le Conseil de sécurité, non sur l'automaticité mais sur le cas par cas.

Pour les Etats-Unis, il s'agit simplement de s'accorder *de jure* ce que les autres Etats s'accordent *de facto*. En effet, une dissuasion judiciaire menacerait principalement – voire exclusivement si l'on considère que les démocraties ne commettent pas de crimes internationaux envers leurs populations – les puissances qui interviennent militairement sur la scène internationale. Dans le contexte, la présence américaine – dont la légalité et la légitimité peuvent être fragiles – peut difficilement supporter une attaque portant sur les atrocités – réelles ou inventées – commises par ses soldats; des pressions internes et externes conséquentes déstabiliseraient l'administration alors en place (20). Les politiques comme les militaires craignent la révolte de l'opinion publique : on se souvient des retraits précipités de Reagan au Liban et de Clinton en Somalie dès les premières victimes américaines. Dès lors, le compromis de Rome ne pouvait les satisfaire.

Précisément, c'est bien le rôle minoré confié au Conseil de sécurité et ainsi l'hypothèse d'une dissuasion judiciaire «indépendante» qui semble déterminer l'opposition de Washington, même si d'autres griefs – un procureur «irresponsable», des droits de la défense en deçà des garanties internes américaines, des incriminations trop larges – sont souvent mis en avant par la puissance américaine pour justifier – de manière plus acceptable – son opposition. Si l'on prend un peu de recul, sans aller jusqu'à un déterminisme historique, force est de constater que les Etats-Unis ont été à maintes reprises extrêmement réticents au multilatéralisme (au sens que l'Europe lui donne, c'est-à-dire comportant de réels abandons de souveraineté). Leurs rapports avec la justice internationale ont constamment été marqués par l'opportunisme et la volonté de protéger leurs juridictions internes comme de conserver leur capacité à se faire justice eux-mêmes. Enfin, leur position à l'égard de la Cour pénale internationale a suivi une dynamique de radicalisation avec l'arrivée des «vulcains» au pouvoir ou face au nouveau contexte international post-11 septembre. Le temps n'est alors plus aux concessions : pour Washington, «*the roof is on fire*».

Sur les méthodes maintenant, les Etats-Unis se singularisent par la violence des moyens employés pour neutraliser la nouvelle institution. L'activisme anti-

(20) Souvenons-nous que le massacre de My Lai a probablement fait basculer l'opinion américaine dans l'opposition à la guerre du Vietnam. On connaît aujourd'hui les difficultés rencontrées par l'Administration américaine vis-à-vis de l'existence et de l'exploitation médiatique des scandales de Guantanamo ou d'Abou Ghraib.

CPI de la puissance américaine repose sur un syllogisme implacable à ses yeux : les Etats-Unis ne peuvent se permettre aujourd'hui plus qu'hier d'être menacés par un instrument non approuvé. Or, la CPI – une institution rejetée – est dans la capacité de les menacer par l'éventuel jeu de la compétence sur les ressortissants d'Etats non parties. L'Amérique doit en conséquence se défendre contre une telle institution : assurer aux ressortissants américains une protection complète, sinon faire de la Cour un épouvantail de papier. Beaucoup estimeront que les craintes américaines ne sont point justifiées, que la Cour est gouvernée par le principe de complémentarité, qu'elle ne vise à dissuader que la commission des crimes les plus horribles du droit international ou qu'elle comporte suffisamment de garde-fous contre toute plainte abusive.

Il n'en demeure pas moins que les Etats-Unis ne veulent pas se satisfaire d'une menace hypothétique. Il leur faut l'exclure. Ils vont ainsi appliquer à l'institution une sorte de principe de précaution absolue. On retrouve une volonté explicite de neutraliser la Cour pénale internationale dans leur doctrine de sécurité nationale, publiée en 2002 : *«we will take the actions necessary to ensure that our efforts to meet our global security commitments and protect Americans are not impaired by the potential for investigations, inquiry, or prosecution by the International Criminal court (ICC), whose jurisdiction does not extend to Americans and which we do not accept. We will work together with other nations to avoid complications in our military operations and cooperation, through such mechanisms as multilateral and bilateral agreements that will protect US nationals from the ICC. We will implement fully the American Servicemembers Protection Act, whose provisions are intended to ensure and enhance the protection of US personnel and officials»* (21).

Avant de s'engager dans une attaque systématique de la Cour pénale internationale au sein des grandes instances multilatérales comme dans le cadre bilatéral, l'Administration Bush va ainsi prendre deux mesures unilatérales assez révélatrices de sa volonté de neutraliser la Cour : le 6 mai 2002, Washington va d'abord priver de ses effets la signature démocrate du Statut de Rome, comme un préalable symbolique et juridique à une politique agressive contre la CPI; le Congrès américain va également adopter une législation interne particulièrement belliqueuse vis-à-vis de la Cour : l'*American Servicemembers' Protection Act* (22). Dans leurs rapports internationaux, deux objectifs ont guidé l'Admi-

(21) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, sept. 2002.

(22) 2002 Supplemental Appropriations Act for Further Recovery and Response to Terrorist Attacks on the United States, Public Law 107-206, §§2001-2015 (Titre II, ASPA), signé par George Bush le 2 août 2002; *United States Code*, §§7421-7432. Cf. Lilian V. FAULHABER, «American Servicemembers Protection Act of 2002», *Harvard Journal on Legislation*, vol. XL, 2003, pp. 537-557. L'ASPA comprend d'abord plusieurs dispositions défensives qui limitent les rapports entre les Etats-Unis et la Cour pénale internationale (ni financement ni coopération, possibilité d'intervention pour libérer un ressortissant emprisonné à La Haye...), entre les Etats-Unis et les Etats soutenant la Cour (prohibition éventuelle de l'assistance militaire...) et entre les Etats-Unis et la sécurité collective (les OMP devront garantir l'immunité des soldats américains). La loi américaine demeure toutefois pragmatique et réaliste puisque le texte contient de multiples possibilités pour le Président de lever les dispositions les plus problématiques, y compris l'engagement américain dans des OMP.

nistration Bush : éviter toute reconnaissance internationale – toute légitimité – de la CPI au sein des instances de négociation collective et garantir une immunité aux ressortissants américains présents sur le terrain – que ce soit dans le cadre d'une opération de la paix ou dans le cadre d'une action unilatérale.

Les instances multilatérales d'abord : à l'image de Cynthia cherchant à obtenir de Zeus une virginité perpétuelle, l'Amérique va engager une des plus grandes batailles diplomatiques pour décrocher du Conseil de sécurité la paralysie de toute action de la Cour contre des ressortissants d'Etats non parties participants à des opérations des Nations Unies (23). Devant le tollé déclenché par certaines pratiques américaines contre le terrorisme, l'«immunité» générale obtenue deux années de suite au Conseil de sécurité ne sera toutefois pas renouvelée en 2004. Les Etats-Unis réussiront néanmoins à éviter toute référence significative au Statut de Rome et à la Cour dans une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies comme dans les décisions d'autres institutions multilatérales telle la Commission des droits de l'homme des Nations Unies (24).

Les relations bilatérales ensuite. Animés par la volonté de protéger leurs interventions unilatérales, les Etats-Unis vont alors agir dans un cadre où leur puissance s'exprime plus facilement : Washington va ainsi chercher à obtenir – d'Etat à Etat – des accords d'immunités pour leurs ressortissants face à la Cour pénale internationale. Ces accords bilatéraux symbolisent le volet le plus agressif de la politique extérieure américaine dans leur *vendetta* contre la Cour pénale internationale. Utilisant la carotte parfois, le bâton le plus souvent, les Etats-Unis vont ainsi faire pression sur nombre d'Etats pour qu'ils acceptent de tels accords. Aujourd'hui, l'administration américaine revendique la signature de 100 accords bilatéraux (dont la moitié avec des Etats parties à la CPI), principalement avec des pays d'Asie ou d'Afrique. Diplomatie secrète oblige, il est assez difficile de savoir lesquels ont effectivement été ratifiés. Tous interdisent la remise à la Cour de ressortissants américains sans le consentement de Washington, mais leur réciprocité est fonction de la qualité du pays visé par rapport au Statut de Rome (tiers, signataire ou partie).

Observons ici que les Etats-Unis ont constamment tenté de masquer la violence de leurs méthodes par un renvoi aux dispositions du texte fonda-

(23) Sauf, le cas échéant, décision contraire du Conseil. Cf. la résolution 1 422, adoptée par le Conseil de sécurité le 12 juillet 2002 (S/RES/1422, disponible sur le site Internet [www.un.org/french/docs/sc/2002/cs2002.htm](http://www.un.org/french/docs/sc/2002/cs2002.htm)). La résolution, qui couvrirait toutes les OMP des Nations Unies pendant une période de 12 mois, a été renouvelée (dans des termes strictement identiques et pour une nouvelle période de 12 mois) avec la résolution 1 487, adoptée le 12 juin 2003.

(24) S'agissant du Conseil de sécurité, cf. par exemple la résolution 1 502, adoptée par le Conseil de sécurité le 1<sup>er</sup> août 2003 (disponible sur le site Internet [www.un.org/french/docs/sc/2003/cs2003.htm](http://www.un.org/french/docs/sc/2003/cs2003.htm)). Cf. Sean D. MURPHY, «Contemporary practice of the United States relating to international law», *AJIL*, vol. XCVIII, n° 1, 2004, pp. 172-173. Sur les efforts américains devant la Commission des droits de l'homme, cf. par exemple les positions défendues par les Etats-Unis lors de la dernière session de la Commission des droits de l'homme (61<sup>e</sup> session, 14 mars-22 avr. 2005, Genève).

teur de la CPI. A leurs yeux, les résolutions du Conseil de sécurité seraient parfaitement compatibles avec l'article 16 du Statut, qui autorise le Conseil à geler provisoirement l'action de la Cour. S'agissant des accords bilatéraux d'immunités, ils seraient quant à eux autorisés par l'article 98 du Statut de Rome. A l'examen, cette quête de légitimité semble hasardeuse : l'article 16 n'a pas été conçu pour autoriser des immunités aussi générales que celles en cause; l'article 98 ne semble pas non plus pouvoir recouvrir des accords protégeant des personnes non militaires (25). Malgré quelques hésitations initiales, l'Europe a régulièrement condamné la volonté américaine de «travestir» le glaive et la balance de «l'esprit de Rome» (26). Les méthodes américaines cristallisent ainsi les tensions transatlantiques sur le rôle du droit dans la société internationale actuelle et plus particulièrement sur la légitimité de la Cour pénale internationale.

### *Chant du cygne et perspectives*

La première victime de l'attaque américaine est naturellement l'institution elle-même. La relative passivité de ses soutiens et l'offensive américaine ont eu raison de ses ambitions originelles. La CPI a dû adopter une posture prudente, sinon résignée. Elle a ainsi vécu trois ans avec la peur de s'annihiler la maigre confiance que certains lui accordaient. «1 593» viendra pourtant confirmer le déclin de son idéal premier et consacrer la modestie de son rôle.

Au départ, la CPI, nouvelle institution sur la scène internationale, devait d'abord se tourner sur elle-même, se préparer, avant de prétendre s'intéresser au monde, agir. La Cour s'est donc d'abord attachée, lors de la première année de son exercice, à désigner ses principaux acteurs. Si l'œuvre a été relativement aisée en ce qui concerne l'élection des 18 juges, la tâche a été

(25) A propos des résolutions du Conseil de sécurité, cf. – entre autres – C. STAHN, «The ambiguities of security Council resolution 1422», *EJIL*, 2003, pp. 85-103 ou «La Cour pénale internationale : la tentative illégale du Conseil de sécurité d'accorder aux citoyens des Etats-Unis une impunité permanente au regard de la justice internationale», *Amnesty International*, IOR 40/006/2003, 1<sup>er</sup> mai 2003, 82 p. Toutefois, même contrairement au Statut de Rome, les résolutions du Conseil de sécurité n'en semblent pas moins parfaitement légales en droit international : le Conseil de sécurité n'a nul besoin de se référer au Statut de Rome, puisque seule la Charte gouverne son activité et que, au terme de l'article 103, elle l'emporte sur tout accord; le Statut de Rome ne lui est donc pas opposable. A propos de l'incompatibilité des accords bilatéraux américains avec l'article 98, cf. notamment James CRAWFORD / Philippe SANDS / Ralph WILDE, «In the matter of the Statute of the International Criminal Court and in the matter of bilateral agreements sought by the United States under article 98 (2) of the Statute», *Joint opinion asked by the Lawyers' Committee on Human Rights and the Medical Foundation for the Care of Victims of Torture*, 5 juin 2003. Cette illégalité soulève quelques difficultés au regard du jeu des responsabilités pour les Etats doublement parties (à la Cour pénale internationale et à ces accords). Cf. F. COULEE, «Sur un Etat tiers bien peu discret : les Etats-Unis confrontés au Statut de la Cour pénale internationale», *Annuaire français de droit international*, vol. XLIX, 2003, pp. 32-70 et ici pp. 66 et suiv.

(26) Cf. par exemple : Dick MARTY, «Menaces qui pèsent sur la Cour pénale internationale», *Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*, doc. n° 9 844, 24 juin 2003; «Position commune de l'UE sur la Cour pénale internationale», *Conseil de l'Union européenne*, Déclaration dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, doc. n° 10 400/03, juin 2003; Résolution du Parlement européen sur la position du Conseil «Affaires générales» concernant la Cour pénale internationale», *Parlement européen*, P5\_TA(2002)0521, 24 oct. 2002.

plus délicate quant à la désignation au poste sensible de procureur. La quête de légitimité avait commencé : «Calamity» Carla Del Ponte fut ainsi rapidement exclue du jeu en raison de sa nationalité occidentale, mais aussi à cause de ses quelques maladroites envers les Etats alors qu'elle occupait le poste de procureur du TPI pour l'ex-Yougoslavie. Une fois la Cour installée, il lui fallait désormais s'imposer dans un temps peu propice aux initiatives judiciaires. Deux axes résument alors la maigre activité de la Cour depuis son entrée en vigueur et sa mise en place concrète : communication et expérimentation. Le premier est majeur, le second mineur.

Le procureur Ocampo, probablement davantage conscient que bien des observateurs de sa fragilité et de son besoin absolu de reconnaissance et du soutien des Etats et des puissances, a rapidement exclu d'utiliser le plus symbolique de ses pouvoirs : malgré le fait que son bureau ait reçu plus d'un millier d'alertes provenant principalement des ONG, le procureur s'est ainsi refusé à saisir *ex officio* la Cour, faculté pourtant considérée comme un pilier de «l'esprit de Rome». A l'image de cette concession, il a adopté un discours de séduction envers les Etats. Il s'est ainsi doté d'un quasi-appareil diplomatique au sein de son équipe et a multiplié rencontres et conférences relatives au rôle et à l'ambition de la CPI; les journalistes ont été des cibles de choix dans la campagne publicitaire lancée.

Il était facile de parier sur l'Afrique comme le terrain des premières expérimentations de la Cour. Terre de drames multiples et sanglants, le continent noir ne semble plus intéresser autrui qu'au niveau minimal d'actions d'infirmerie ou de police. Les cyniques observeront d'ailleurs que la Conférence de Rome s'est tenue dans les anciens locaux du ministère italien aux Affaires africaines sous Mussolini. Il aura néanmoins fallu attendre un peu. Privé du soutien du Conseil de sécurité et victime de l'opprobre américaine, le procureur n'avait d'autre choix que d'inciter les gouvernements en cause à renvoyer eux-mêmes la situation à la Cour.

Finalement, deux ans après l'investiture des juges et la prestation de serment du procureur, la CPI entre mollement dans sa phase judiciaire. Ce sont aujourd'hui trois situations qui ont été déferées au procureur par les Etats parties : la RDC, l'Ouganda et la République centrafricaine. Si les premiers mandats d'arrêt viennent d'être lancés par la Cour contre cinq dirigeants des «garçons sauvages» de l'Armée de résistance du Seigneur accusés de crimes contre l'humanité commis dans le nord de l'Ouganda, on ne peut cependant que mesurer le décalage entre les ambitions originelles et les faits. Même le prudent procureur promettait il y a deux ans de s'attaquer au nerf de la guerre en Afrique en poursuivant trafiquants d'armes et pilleurs de diamants et assurait il y a un an que la Cour tiendrait son premier procès en 2005. La réalité est que la Cour reste aujourd'hui cantonnée au terrain africain, qu'elle ne dispose sur le terrain que d'une poignée d'inspecteurs et que les résistances sont telles que l'institution ne peut se consacrer qu'à des personnalités de faible envergure.

On comprend, au vu des difficultés d'existence de la Cour pénale internationale, que la résolution 1 593 du Conseil de sécurité ait pu représenter une très grande attente. Pris au piège de leur emportement à qualifier le drame du Darfour de génocide – qualification qui appelle nécessairement des mesures réactives et notamment la mise en marche de la justice – les Etats-Unis n'ont pu obtenir de leurs partenaires la mise en place d'une nouvelle juridiction *ad hoc*. La « communauté internationale » est fatiguée de créer des tribunaux temporaires, chers et dérisoires, alors qu'une cour permanente essaie d'exister. Le Conseil de sécurité a finalement accepté de renvoyer la situation à la Cour pénale internationale. A première vue, on ne peut que constater l'apparent recul américain, puisque le Conseil saisit ainsi pour la première fois la juridiction tant décriée par Washington. C'est un fait. Le relais semblait activé. Le procureur a ainsi reçu des archives conséquentes de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour, dont une liste sous scellés de 51 individus identifiés par la Commission comme responsables potentiels des crimes perpétrés. Toujours prudent, Luis Moreno Ocampo a pris grand soin de communiquer sur son examen minutieux des pièces en sa possession avant d'ouvrir officiellement, le 1<sup>er</sup> juin 2005, une enquête sur la situation au Darfour.

Le soufflé va cependant rapidement retomber. L'absence de coopération du Soudan comme le suivi d'une autre diplomatie de la part des grandes puissances vont couper l'élan de cette saisine sans précédent. « 1 593 » va d'abord polariser les tensions entre Khartoum et les rebelles. Si ces derniers vont se féliciter de l'appel à l'intervention de la CPI, le Soudan va officiellement s'opposer à toute ingérence de la Cour (27), allant jusqu'à considérer que « *l'adoption de cette résolution par cet auguste Conseil de sécurité est une étrange récompense pour mon pays qui vient de mettre fin à l'une des plus longues guerres en Afrique* » (28); à titre de riposte, il va refuser toute coopération avec l'institution et créer son propre « tribunal spécial », dont l'impartialité est plus que douteuse, pour enquêter et poursuivre les responsables des crimes commis dans sa province de l'ouest. Face à une telle mauvaise volonté, la « communauté internationale » ne va aucunement faire pression sur les autorités de Khartoum; les Etats-Unis, la Chine, l'Algérie et la Russie vont même s'opposer à ce que le conseiller spécial de Kofi Annan pour la prévention des génocides informe officiellement le Conseil de sécurité de l'évolution de la situation au Soudan. Dans son rapport, Juan Mendez dénonçait pourtant le manque de pres-

(27) Dès 1995, le Soudan fut un des premiers pays à s'opposer avec force à tout rôle conséquent qui serait confié au Conseil de sécurité dans une future institution pénale permanente : cf. « Observations reçues en application du paragraphe 4 de la résolution 49/53 de l'Assemblée générale concernant la création d'une cour criminelle internationale », 3-13 avr. 1995, *A/AC.244/1/Add.1*, p. 6. Par un tour de l'histoire, ce fut aussi le premier pays à faire l'objet d'un renvoi devant la Cour pénale internationale par le Conseil.

(28) Cf. la réaction de Mohamed Ahmed ERWA, ambassadeur du Soudan aux Nations Unies : « Le Conseil de sécurité défère au procureur de la Cour pénale internationale (CPI) la situation au Darfour depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2002 », Conseil de sécurité, 5 158<sup>e</sup> session, Communiqué de presse *CS/8351*, 31 mars 2005.



sion des grandes puissances sur le Soudan (29). Les parties ne veulent pas que l'action de la CPI puisse venir perturber automatiquement les négociations avec Khartoum.

Que reste-t-il en définitive? Si l'action de la Cour semble s'être suspendue, peut-on se consoler en considérant que le Conseil a néanmoins reconnu «l'esprit de Rome», marquant ainsi une rupture profonde entre la politique pragmatique menée par Condoleeza Rice et la politique sans compromis qui prévalait jusqu'alors au sujet de la CPI? Pas le moins du monde (30). Dans ses dispositions, «1593» vient consacrer non «l'esprit de Rome», mais la vision américaine de la justice pénale internationale : le préambule de la résolution revient sur le rôle de gardien qui doit être reconnu au Conseil de sécurité, en renvoyant à l'article 16; il reconnaît également l'existence d'accords bilatéraux type article 98 (31). Il est alors difficile de ne pas y voir une double référence directe et une approbation aux immunités obtenues par les Etats-Unis devant le Conseil de sécurité et auprès de leurs partenaires. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Brésil, dont l'attachement aux idéaux de Rome est certain, a refusé d'accepter un compromis jugé trop dénaturant.

Le dispositif de la résolution est également explicite : il vient à nouveau accorder une immunité aux soldats de la paix d'Etats non parties à la Cour, qui opéreraient au Soudan, avant de refuser que l'ONU vienne supporter financièrement l'action du tribunal, disposition légale mais contraire au statut de la CPI (32)? Ainsi, «l'esprit de Rome» tel que consacré par le Conseil paraît sérieusement amputé : point de répression sans discernement, point

(29) Juan MENDEZ : «*I haven't seen any indication of the international community telling Sudan, 'You don't have the choice, you have to cooperate with the ICC'*», Conférence de presse, 10 oct. 2005, disponible sur le site Internet [www.un.org/french/newscentre/](http://www.un.org/french/newscentre/).

(30) On voit dans la réaction d'Anne Woods Paterson, au nom des Etats-Unis, une confirmation que la position de Washington n'a pas fondamentalement évolué : «*les Etats-Unis ont décidé de ne pas voter contre cette résolution [...] parce que la résolution offre une protection aux ressortissants américains et aux membres des forces armées des Etats non parties. Bien que nous nous soyons abstenus, nous continuons de nous opposer à la CPI*», Communiqué de presse CS/8351, *op. cit.*

(31) «*Le Conseil de sécurité [...], rappelant l'article 16 du Statut de Rome, selon lequel aucune enquête ni aucune poursuite ne peuvent être engagées ni menées par la Cour pénale internationale pendant les 12 mois qui suivent la date à laquelle le Conseil de sécurité a fait une demande en ce sens [...], prenant note de l'existence d'accords tels que ceux qui sont visés à l'alinéa 2 de l'article 98 du Statut de Rome [...]*», Résolution 1593 (S/RES/1593), *op. cit.*

(32) «*Le Conseil de sécurité [...] décide que les ressortissants, responsables ou personnels en activité ou anciens responsables ou personnels d'un Etat contributeur qui n'est pas partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale sont soumis à la compétence exclusive dudit Etat pour toute allégation d'actes ou d'omissions découlant des opérations au Soudan établies ou autorisées par le Conseil ou l'Union africaine ou s'y rattachant, à moins d'une dérogation formelle de l'Etat contributeur; [...] convient qu'aucun des coûts afférents à la saisine de la Cour, y compris ceux occasionnés par les enquêtes et poursuites menées comme suite à cette saisine, ne sera pris en charge par l'Organisation des Nations Unies et que ces coûts seront supportés par les parties au Statut de Rome et les Etats qui voudraient contribuer à leur financement à titre facultatif*», *ibid.* Sur le financement pourtant, le Statut de Rome prévoit que les dépenses de la Cour sont financées par les contributions des Etats parties, mais également par les ressources de l'Organisation des Nations Unies, «*en particulier dans le cas des dépenses liées à la saisine de la Cour par le Conseil de sécurité*» : cf. le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, chapitre XII, «Financement», article 115 «Ressources financières de la Cour et de l'Assemblée des Etats parties».

de financement de l'ONU de ses actions. Les Etats intéressés seront non seulement les seuls policiers, mais aussi les banquiers exclusifs de la Cour. Il n'est donc pas difficile de voir combien la diplomatie américaine peut se satisfaire de cette résolution qui, si elle reconnaît la Cour, enterme son esprit fondateur. Dans le même temps, le cycle de l'horreur redouble au Darfour et, même avec davantage de discrétion, Khartoum continue à y prendre une large part de responsabilité.

\* \*  
\*

Jusqu'à quel point peut-il y avoir une justice pénale indépendante en l'absence d'une communauté, d'une légitimité internationale? Le déclin de «l'esprit de Rome» semble apporter une première réponse en montrant toutes les limites d'une juridiction déconnectée des réalités d'une société mondiale encore bien loin du «*village planétaire*» de Marshall MacLuhan. Que peut-on espérer? Les plus idéalistes s'indigneront du décalage entre le quotidien de la Cour pénale internationale et les idéaux originels et attendront, à l'image de Spender, qu'un nouveau soleil illumine leur cause (33). Les cyniques se borneront à constater l'impossibilité d'une instance pénale permanente ou à en profiter. Les plus avertis estimeront peut-être que la Cour pénale internationale va dans le sens de l'histoire, mais qu'une démarche pragmatique s'impose. Il faudrait alors bien préparer la Conférence de révision du Statut de Rome, prévue pour 2009, relire les propositions modérées de la Commission du droit international (34) pour une instance criminelle permanente et se rappeler qu'il n'existe probablement pas de réponse parfaite à la justice pénale internationale, mais seulement un juste milieu à dévoiler entre efficacité et universalité, entre souhaitable et possible.

(33) Stephen SPENDER, *Jugement d'un juge*, 1938 : «*Nous ne sommes rien | Nous sommes tombés | Dans l'ombre et nous serons détruits. | Mais souviens-toi que dans ces ténèbres | Nous gardons vivant le germe d'une idée | Que le soleil un jour | Fera éclore dans les années futures.*»

(34) «Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-sixième session, 2 mai-22 juillet 1994», *Assemblée générale des Nations Unies*, Documents officiels, Quarante-neuvième session, Supplément n° 10 (A/49/10).

# POUR UNE GÉOPOLITIQUE DES DIASPORAS

PAR

GAÏDZ MINASSIAN (\*)

Les diasporas font l'actualité : des attentats du 11 septembre 2001 à ceux de Londres en juillet 2005, en passant par l'arrêt de la lutte armée de l'IRA ou les résolutions onusiennes contre la Syrie en 2005, le rôle des diasporas n'a échappé à la vigilance de personne, au point que certains observateurs s'interrogent sur le poids des diasporas dans les processus de décision en relations internationales et leurs logiques d'action souvent discrètes mais efficaces en géopolitique. « *Les diasporas sont par excellence des phénomènes géopolitiques*, soulignait Yves Lacoste au moment de la chute de l'URSS et de la fin de la Guerre froide, *non seulement elles sont le résultat de rapports de forces géopolitiques, mais elles perdurent en fonction de représentations géopolitiques* » (1).

Résultat d'un rapport singulier espace-temps sur lequel se fonde en partie cette étude, le concept diasporique est devenu un phénomène de plus en plus incontournable des théories des relations internationales, en ce sens qu'il renverse l'ordre des écoles de pensées traditionnelles comme le réalisme ou l'idéalisme et qu'il invite à penser le monde autrement à l'heure où la globalisation raccourcit les distances, érode les frontières et favorise les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Et pourtant, malgré son approche initiale non stato-centrée, la diaspora, par ses aspects réflexiviste ou constructiviste, est indissociable de l'Etat, du moins en tant que référent lointain, qu'il s'agisse de l'Etat d'origine ou d'accueil du groupe migratoire donné.

Ce phénomène spatio-temporel présente donc un paradoxe : celui d'être nécessairement distant de l'Etat par ambition géopolitique tout en lui étant suffisamment lié au moins par son imaginaire collectif. Ce va-et-vient entre réel et virtuel, entre immédiat et lointain, les diasporas vont en faire leur réceptacle intellectuel, leur marque déposée de telle sorte qu'elles soumettent l'Etat à deux processus complémentaires : d'une part, les diasporas résultent des variations plus ou moins catastrophiques de l'humanité qui, par définition, s'inscrivent au-dessus de la marche étatique; d'autre part, les diasporas renferment une multitudes de réseaux et d'acteurs transnatio-

(\*) Chercheur associé au groupe d'Analyse politique à l'Université de Nanterre (Paris X, France) et au Centre d'études et de recherches de l'enseignement militaire supérieur à l'Ecole militaire (France).

(1) Yves LACOSTE, « Géopolitique des diasporas », *Hérodote*, avr.-juin 1989, p. 8.

naux qui progressent en dessous de l'ordre défini par les unités étatiques. Par le haut et par le bas, les diasporas – en tant que structures aux contours flous car mouvants et en tant qu'acteurs aux rôles discrétionnairement légaux (groupes de pression, ONG) ou illégaux (mafias, terrorisme) mais toujours plus efficaces – ont ainsi poussé l'État à sortir de sa forme historique du politique pour mieux s'adapter à la nouvelle architecture des relations internationales.

STRUCTURES DE RECOMPOSITION DU POLITIQUE  
PAR LE MULTICULTUREL

Tout le monde s'accorde pour reconnaître que la problématique des diasporas jouit aujourd'hui d'un intérêt particulier dans le débat public : travaux théoriques, recherches doctorales, revues universitaires, presses et autres publications diverses ont fait de ce concept un sujet d'étude à la mode en sciences sociales, au risque d'une «*fantastique inflation*», pour reprendre l'expression de Stéphane Dufoix (2), l'un des pionniers en France des réflexions sur la thématique diasporique. Il n'en a pas toujours été ainsi, du fait de la définition floue qui l'entourait et du peu de portée, voire d'intérêt, qu'on lui accordait en relations internationales.

***Définition, processus, perspectives (3)***

Concept à la fois moderne ou post-moderne de nos sociétés industrielles, la diaspora est porteuse d'une idée vieille comme le monde. Aux origines, diaspora signifie, en grec, «je sème» et l'expression était exclusivement utilisée pour désigner le cas hébreu. De nos jours, sa signification s'est élargie à d'autres groupes ethno-religieux, à l'idée de concentration identitaire exclusive, facteurs de nouveaux comportements politiques. D'un sens géographique voire biblique, la diaspora a gagné en maturité géopolitique, alors que pendant très longtemps ce concept a été habitué au rejet du politique. Et en tant que phénomène flou, imagé et pluriel dans ses représentations, la diaspora n'a pas eu bonne presse dans les milieux universitaires, notamment français; c'est aux États-Unis que la recherche lui a accordé une place de premier plan comme objet d'étude en sciences sociales, jusqu'à lui consacrer une revue trimestrielle (4) : cependant, au-delà de ce regain d'intérêt pour la cause diasporique, la difficulté tient au fait que la définition du concept divise toujours les chercheurs.

(2) Stéphane DUFOIX, *Les Diasporas*, PUF, Paris, 2003.

(3) Pierre CENTLIVRES évoque deux perspectives, l'une optimiste, l'autre pessimiste, que nous évoquons plus bas. Cf. Pierre CENTLIVRES, «Portée et limites de la notion de diaspora», *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, n° 30, juin-déc. 2000, pp. 6-12.

(4) Il s'agit de la revue *Diaspora, A Journal of Transnational Studies*, Oxford University Press, New York, 1991.

L'acception du terme «diaspora» ne faisant pas l'unanimité, chacun y est allé de sa formule, exercice que Stéphane Dufoix a tenté de catégoriser selon trois types d'illusions (5). La première, l'illusion de la substance consiste à se limiter au sens commun diasporique : peu importe la caractéristique de chaque phénomène migratoire, tout peuple dispersé doit, pour être compris, se confronter au modèle premier de sorte qu'une typologie peut être établie à partir des diasporas historiques, classiques, nouvelles ou modernes selon leur degré de proximité avec l'archétype – ainsi, tout phénomène migratoire serait diasporique. Caricaturale, cette illusion ferait des Français de l'étranger une diaspora française, image pour le peu incongrue, puisque ces personnes sont originaires d'une riche démocratie et émigrent volontairement pour des raisons personnelles ou professionnelles, alors que toute diaspora est le résultat d'une catastrophe, d'un drame, d'un choc collectif.

La deuxième illusion suggérée par S. Dufoix, l'illusion communautaire, procède d'une approche homogénéisante de la diaspora selon laquelle celle-ci renfermerait l'ensemble des membres dispersés quelles que soient la personnalité et les règles en vigueur de l'État d'accueil pris indifféremment ; dans cette approche pour le moins exclusiviste, en rupture avec l'idée de transnationalité, car décadent pour la pureté identitaire, la diaspora ne ferait qu'un tout planétarisé, une sorte de communauté compacte, opaque, insensible à l'environnement social extra-identitaire et en rupture avec tout phénomène universel. Ici, la représentation du «village communautaro-planétaire» prime sur les phénomènes d'acculturation pourtant incontournables. Enfin, la troisième illusion, l'illusion fixiste, suppose que ces communautés transnationales sont inscrites dans le cours des choses, que leur organisation est le résultat d'un long maillage communautaire immuable et permanent dans l'histoire.

Une fois ces difficultés écartées, deux types de définitions peuvent être envisagées. Une définition restrictive, comme celle d'Yves Gounin (6), selon laquelle la diaspora se définit par la combinaison de trois éléments : la dispersion d'un groupe humain, une conscience communautaire forte et des rapports nourris avec le pays d'origine. Une définition extensive, celle de Robin Cohen (7), suggère que, pour constituer une diaspora, il faut que le cas étudié remplisse neuf conditions : dispersion souvent traumatique sur au moins deux territoires étrangers ; expansion territoriale dans un but de conquête, de travail ou de commerce ; existence d'une mémoire collective du pays d'origine ; idéalisation du pays natal en engagement collectif envers son maintien ou sa création ; développement d'un mouvement de retour col-

(5) Stéphane DUFOIX, «Chroniques bibliographique : l'objet diaspora en questions», *Cultures et Conflits*, n° 33-34, disponible sur le site Internet <http://www.conflits.org/document.php?id=495>.

(6) Yves GOUNIN, «L'expatrié», *Annuaire française des relations internationales*, vol. VI, 2004, p. 849.

(7) Robin COHEN, *Global Diasporas. An Introduction*, UCL Press, Londres, p. 26.

lectivement approuvé; forte conscience ethnique de groupe; rapport conflictuel avec les sociétés d'accueil; empathie et solidarité avec les membres du groupes ethnique installés sur d'autres territoires; possibilité de développer un sens créatif dans des pays tolérants. Si le premier a une vision figée et fourre-tout de la diaspora, le second suggère une approche plus évolutive, vivante et stratifiée de ces communautés nationales à l'étranger.

Cependant, au-delà de cette variété de sens, toute tentative d'explicitation conduit sur un terrain glissant. L'ayant bien saisi, Stéphane Dufoix, qui nous sert un peu de guide dans ce labyrinthe diasporique, arrive – après l'énumération de l'ensemble des expérimentations – à la conclusion que toute définition s'établit avant tout de façon négative, par différenciation avec des phénomènes proches mais non identiques (8). C'est un terrain d'autant plus hasardeux que la dimension politique, celle qui lie la sociologie des diasporas à la sécurité de l'Etat d'origine autour d'une cause commune (Israël, Arménie) ou celle encore qui oppose les diasporas à leur pays d'origine (Cuba, Iran), est souvent passé sous silence. Or, c'est ce qui nous intéresse particulièrement. Et l'exercice est d'autant plus excitant que la diaspora en tant que telle ne se fonde sur aucun statut juridique à l'intérieur du pays d'accueil : on est immigré, réfugié, naturalisé, requérant d'asile, expatrié ou exilé, mais nullement reconnu légalement en tant que diaspora. D'où la difficulté de poser un cadre d'analyse autour du phénomène. Cet obstacle peut néanmoins être levé dès lors que l'on suit une logique constructiviste, celle-ci s'intéressant davantage aux processus qu'aux dénominations.

Si la problématique des diasporas suscite tant de curiosités aujourd'hui, c'est non seulement du fait de ce «*gommage du politique*» (9), qu'il faut surmonter, mais aussi en raison du fait que la géopolitique a opéré un retour en force dans les sujets d'intérêts majeurs depuis le début des années quatre-vingt. La diaspora et la géopolitique, fille faussement jumelle de la géographie, subliment l'espace à un tel degré de vertu qu'à l'aide de l'instrument spatial, elles tentent séparément une recomposition du politique. En géopolitique, la mutation du politique repose sur le déclin des Etats-nations, sur le débat entre l'hyperpuissance américaine et les autres Etats attachés au multilatéralisme, sur l'idée de gouvernance globale, sur la dévalorisation du paradigme territorial, sur la formation de pôles de stabilité à partir de l'association d'Etats ou encore sur la segmentation de l'espace public.

S'agissant des diasporas, ce processus de politisation se fonde sur la crise de l'Etat-providence et le repli communautariste (10), à partir d'un fort sen-

(8) Stéphane DUFOIX, «Chroniques bibliographiques», *op. cit.*

(9) Stéphane DUFOIX, «La structuration de l'expérience collective à l'étranger», *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, n° 30, juin-déc. 2000, p. 320.

(10) Ayse CEHYAN, «Le communautarisme et la question de la reconnaissance», *Cultures et conflits*, n° 12, disponible sur le site Internet [www.conflicts.org/document.php?id=447](http://www.conflicts.org/document.php?id=447).

timent d'injustice, de la sauvegarde d'une mémoire atomisée, de la douleur du déracinement, d'une soif de reconnaissance, de la défense d'une identité brisée, de l'imaginaire du territoire, de la protection d'une langue, d'une ethnie ou d'une religion, du poids des traditions, du culte de la famille, du clan, du village et des représentations traumatiques d'une catastrophe, d'une guerre, d'un massacre, d'un génocide. Au-delà de ces causes et logiques d'action, le mariage entre géopolitique et diaspora trouve ses raisons d'être dans des dynamiques collectives que sont les migrations et la sécurité : toute diaspora est issue d'une vague migratoire et concentre comme pilier de sa structuration à venir la sécurité d'une identité à recomposer, mais aussi d'un territoire mythique mais impalpable à sauvegarder.

En marge de ces caractéristiques traditionnelles, les diasporas sont parcourues aujourd'hui d'un renouveau de fond en comble : la déterritorialisation des identités et l'irruption de sujets de portée universelle (environnement, justice pénale internationale), la création des nouvelles technologies d'informations et de communication comme Internet, les téléphones cellulaires ou les antennes paraboliques ont modernisé l'image ghettoïsée qu'on prête aux diasporas, en ce sens que ces instruments digitaux et satellitaires ont instantanément apporté du sang neuf au lien social entre les membres d'une communauté d'un ou plusieurs pays d'accueil, entre ces expériences de vie collective à l'étranger et le pays d'origine, tout en rafraîchissant les caractéristiques initiales des diasporas, surtout pour les plus anciennes expériences d'entre elles. A titre d'exemple, grâce à Internet, la mémoire d'un peuple se recompose comme un puzzle accessible à tous sur la toile. La géopolitique des diasporas renferme ainsi une perspective optimiste : les diasporas sont à l'origine d'une nouvelle culture populaire, inventive autant qu'électronique, en orbite autour de la terre. Dans un monde de plus en plus globalisé et pluralisé, où le multiculturel l'emporterait sur le chauvinisme, les diasporas sont porteuses d'avenir et de nouvelles formes de loyautés, d'attachements aux normes du pays d'accueil, lui-même contraint aux changements.

A l'inverse, les diasporas portent une responsabilité dans la reformulation des vieilles haines nationales ou religieuses et leur réexportation dans le pays d'origine, au point que l'expression de Lord Acton reprise par Benedict Anderson (l'auteur de *L'Imaginaire national*), «*l'exil est la pépinière du nationalisme*», trouve toute sa pertinence. Revers de la médaille de cette recomposition du politique, les diasporas ne sont pas à l'abri d'un détournement de leur identité sous le coup des exigences de la mondialisation, du capitalisme et par répercussion d'idéologies mobilisatrices. A cet effet, les logiques de marchés associées à l'éclatement du bloc soviétique à la fin du XX<sup>e</sup> siècle ont fait rejaillir de vieilles questions nationales non résolues au goût de certains qui, soit par nécessité de sauvegarder leur culture face au rouleau compresseur des échanges mondiaux, soit par oppor-

tunité stratégique, ont décidé de soutenir coûte que coûte le règlement de leur cause, au prix d'alimenter de nouvelles guerres et autres conflits.

Dans cette perspective pessimiste, les transformations de ces structures fragiles servent davantage le repli des identités que leur modernité : Internet et les autres outils de communication sont utilisés dans la seule logique ethniciste, allant jusqu'à revivifier un nationalisme de diaspora, selon l'expression d'Ernest Gellner (11). Ce nationalisme de l'extérieur, mélange d'imaginaire et de fondements historiques, s'exacerbe plus ou moins selon le modèle de société du pays d'accueil : à l'intérieur d'Etats démocratiques multiculturels, comme les Etats-Unis, le Canada et la Grande-Bretagne, ses racines et sa légitimation se renforcent invariablement, trouvant un écho et des relais au sein des appareils d'Etat ; dans des pays non démocratiques comme l'Iran, le nationalisme d'un groupe diasporique devient une arme à usage exclusif du régime, toute velléité de transgression du cadre délimité par les autorités étant sanctionnée ; dans des sociétés libérales aux cadres juridiques non multiculturels, comme la France et l'Allemagne, les modèles d'intégration sont bloqués, le nationalisme de diaspora, notamment celui d'inspiration politico-religieuse comme l'islamisme radical, se heurte aux exigences de la société d'accueil et s'atomise au prix de voir ses tendances les plus maximalistes glisser dans la clandestinité et par extension le terrorisme.

### *Diasporas et Etat : mariage forcé ou mariage de raison ?*

Le fond d'écran de cette matrice diasporique renvoie au rapport entre les incessants flux migratoires et les unités directrices que sont les Etats. Selon Gabriel Sheffer (12), l'Etat en tant que ligne de fracture divise les diasporas en deux catégories : d'un côté, les diasporas sans Etat ou *stateless diasporas* (Palestiniens, Kurdes, Sikhs), où les liens avec ceux restés dans la patrie sont très forts et où la sociologie des comportements indique un penchant plus rapide à avoir recours à la violence politique ; de l'autre, les diasporas d'Etat souverain ou *state-based diasporas* (Juifs, Irlandais, Libanais), où l'existence d'un Etat reconnu par la communauté internationale pèse lourdement sur les comportements légaux des expériences diasporiques. Selon l'évolution des relations internationales, il peut surgir ici ou là des cas précis de passages de l'une à l'autre des catégories : c'est le cas par exemple des Arméniens, des Ukrainiens et des Lituaniens, dont les diasporas sont des *state-based diasporas* depuis les indépendances à l'Est en 1991.

Echappant au contrôle des Etats, les flux diasporiques cristallisent une triple crise de l'Etat. Crise de la souveraineté, puisque ces structures trans-

(11) Ernest GELLNER, *Nations et Nationalisme*, Payot, Paris, 1989, pp. 146-156.

(12) Gabriel SHEFFER, «Ethno-national diasporas and security», *Survival*, vol. XXXVI, print. 1994, pp. 60-79.



nationales en tant que communauté imaginaire remettent en cause les potentialités de l'Etat à organiser la vie sociale. Crise de la territorialité, dans la mesure où la tendance à la globalisation du fait diasporique fondé sur le lien particulariste bouleverse les cadres territoriaux classiques délimités par des frontières et suggère de réinvestir les espaces abandonnés par le tissu étatique. Crise d'autorité enfin, les entités diasporiques renvoyant leurs protagonistes ouverts ou repliés sur eux-mêmes à une expérience négative de la domination. Les diasporas sont essentiellement des résultats tragiques d'une représentation négative du colonialisme et de ses avatars. Juifs, Arméniens, Libanais, Sikh, Tamouls, Irlandais et Palestiniens ont communément gardé dans leur inconscient un goût amer du système impérial ou colonial. L'idée du retour est maintenue dans les mentalités et les discours des élites communautaires, le phénomène diasporique étant expliqué comme un accident de l'histoire, un phénomène provisoire impuissant devant l'appel de la patrie. La nationalité du pays d'accueil, quand elle est reconnue, est vécue au rabais, comme une seule protection sociale : on parle d'insertion sociale, mais nullement d'intégration, qui équivaut à de l'assimilation, donc à la perte d'identité nationale. D'où une certaine méfiance envers la construction étatique.

A ce mariage forcé entre la diaspora et l'Etat s'oppose l'idée d'un mariage de raison, de sorte que l'Etat agit de deux façons. D'une part, l'Etat d'accueil innove dans sa diplomatie : il tient compte du facteur diasporique dans ses relations à l'égard du pays d'origine, soit en s'appuyant sur lui pour obtenir des rétributions morales ou matérielles dans le cadre de ses relations bilatérales, soit en favorisant la diaspora à investir dans son pays d'origine pour mieux répandre ses idées et contrôler le marché local (lorsqu'un Américain d'origine ukrainienne ou arménienne investit respectivement en Ukraine ou en Arménie, ce sont des capitaux américains qui sont jetés dans l'économie de ces pays, ce qui renforce un peu plus leur dépendance vis-à-vis de l'assistance que leur apporte Washington et permet aux Etats-Unis d'investir indirectement ces marchés en évitant la surveillance trop étroite de leur concurrents russes).

D'autre part, l'Etat n'est pas resté inactif devant les phénomènes de globalisation et, en riposte, il entreprend, écrit Stéphane Dufoix, de saisir de plus en plus et de mieux en mieux ses populations vivant en dehors des frontières étatiques : les politiques de la nationalité ou de la double nationalité, de la représentation ou du vote, les politiques de lien culturel, religieux ou symbolique se multiplient dans le monde; nombreux sont les Etats qui mettent en place des commissions, des institutions, des lois pour activer ce lien et devenir à terme des «Etats diasporisés». En juin 2003, en marge du Conseil européen de Thessalonique, les représentants de 24 pays européens ne se sont-ils pas réunis pour étudier les possibilités de mettre en place une politique européenne commune à l'égard de leurs «diasporas»?

Il arrive cependant que les relations entre deux Etats connus pour leurs fortes convergences, nourries de surcroît par une diaspora mobilisée, puisse provoquer une crise diplomatique dès lors que les relations bilatérales harmonieuses et le rapport Etats-diaspora ont été rompus. L'«affaire Jonathan Pollard» (13), cet analyste juif américain de la *Navy* arrêté avec sa femme en novembre 1985 aux Etats-Unis pour espionnage au profit d'Israël, indispose toujours les relations américano-israéliennes, le haut fonctionnaire américain ayant été condamné à la prison à vie : cette affaire a jeté un froid entre les deux Etats mais aussi entre la diaspora juive américaine et Israël. Il en va de même en Arménie, où l'ancien Président Ter Petrossian a expulsé du territoire, en juin 1992, un *leader* de l'opposition, Hraïr Maroukhian, ressortissant grec d'origine arménienne accusé de vouloir fomenter un coup d'Etat à Erevan : cet épisode a provoqué quelques remous avec la Grèce, soucieuse de maintenir des relations étroites avec l'Arménie en raison du facteur turc. On l'aura bien compris, les questions de sécurité et de service de renseignement sont au cœur des relations sensibles entre l'Etat et la diaspora.

#### RÉSEAUX D'ACTEURS TRANSNATIONAUX

Même si les diasporas interviennent sur les politiques publiques, pour la plupart des observateurs, elles n'apparaissent pas cependant au premier plan des événements en cours, car elles sont encore anonymes. Dépourvues de toute reconnaissance juridique à l'échelle des Etats, elles rejoignent ce qu'on appelle, dans le jargon des relations internationales, la liste des «acteurs diplomatiques non étatiques». Et si d'aucuns les cantonnent encore à la marge de la vie politique, personne n'ose remettre en question leur efficacité pour la simple et bonne raison que la mondialisation favorise leur développement. Du continent américain au Proche-Orient en passant par l'Europe, ces «*global tribes*», comme les appelle Joel Kotkin (14), pèsent dans un but précis sur les processus de décisions des politiques gouvernementales en faveur de l'émergence ou de la résolution de conflits impliquant leur Etat d'origine.

La diaspora irlandaise des Etats-Unis, en arrêtant de financer l'action de l'IRA, a poussé l'organisation clandestine à renoncer, en juillet 2005, à la lutte armée; la diaspora maronite libanaise de France et des Etats-Unis a, par hostilité à l'occupation syrienne du Liban, incité Paris et Washington, moteurs de la résolution 1 559 du Conseil de sécurité de l'ONU, à agir en faveur du retrait de la Syrie en 2005; les diasporas grecque et arménienne

(13) Jonathan MARCUS, «Discordant voices: the US Jewish community and Israel during the 1980s», *International Affairs*, vol. LXVI, n° 3, juil. 1990, pp. 545-558.

(14) Joel KOTKIN, *Tribes. How Race, Religion, and Identity Determine Success in the New Global Economy*, Random House, New York, 1992.

d'Europe, par opposition à l'intégration de la Turquie dans l'Union européenne, exercent de fortes pressions sur les Vingt-Cinq pour obtenir d'Ankara les reconnaissances de Chypre et du génocide des Arméniens comme préalables à son adhésion à l'Union; la diaspora sikh tente de son côté d'obtenir du Canada, des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne la reconnaissance de son indépendance au détriment de l'Inde... A ces exemples, non exhaustifs, s'ajoutent les diasporas juives et palestiniennes en Europe et aux Etats-Unis, dont l'action influe distinctement sur l'évolution du conflit israélo-palestinien. Enfin, dans un tout autre registre, la frange radicale de la diaspora pakistanaise vient de faire parler d'elle en propageant un climat de terreur en Grande-Bretagne. Les acteurs diasporiques remplissent donc deux types d'engagement, entre légalité et illégalité.

### *ONG, groupes de pressions : acteurs diplomatiques non étatiques*

Au sommet de l'action institutionnalisée, ces acteurs prennent l'apparence de groupes de pression, d'ONG, de partis communautaires ou de branches en exil d'un parti interdit dans le pays d'origine, tous gravitant autour des institutions de l'Etat d'accueil. Les activités de ces groupes de pression, souvent accréditées par les systèmes politiques multiculturels, notamment aux Etats-Unis, s'articulent autour de l'information, de la prise de position en faveur d'une cause ou de l'Etat d'origine ou encore du déblocage de fonds de subvention au profit de leur Etat d'origine (Israël, Arménie, Liban).

Elles peuvent aussi prendre la forme d'une stratégie d'opposition au régime en place dans le pays d'origine, à partir d'informations sur les conditions des droits de l'homme, les atteintes à la démocratie ou encore les programmes militaires : on pense notamment à la diaspora iranienne en Europe et aux Etats-Unis, en relations étroites avec la troïka européenne à propos notamment du programme nucléaire iranien; on pense aussi à la diaspora libanaise, essentiellement maronite en France comme aux Etats-Unis, largement hostile au régime du Président Lahoud (maronite); proche de Damas, l'ennemi du moment de la diaspora libanaise (sans aucun doute les communautés libanaises ont-elles trouvé des oreilles attentives chez le général libanais Michel Aoun, ancien exilé en France, et le général américain John Philip Abizaid, chrétien libanais et commandant du CENTCOM (Moyen-Orient).

Trois conditions sont indispensables pour qu'un groupe de pression diasporique puisse devenir un acteur diplomatique non étatique et travailler en bonne harmonie avec le gouvernement et le Parlement d'un Etat, notamment aux Etats-Unis, dont le système favorise par excellence le travail de *lobbying* (15) :

(15) La bibliographie est riche sur ce point. Cf. notamment : Kenneth G. HUNTER / Laura Ann WILSON / Gregory G. BRUNK, «Societal complexity and interest group lobbying in the American States», *Journal of Politics*, vol. LIII, n°2, mai 1991, pp. 488-503; Charles W. WIGGINS / Keith E. HAMM / Charles G. BELL, «Interest-group and party influence agents in the legislative process : a comparative State analysis», *The Journal of Politics*, vol. LIV, n° 1, fév. 1992, pp. 82-100.

il faut nécessairement agir selon une démarche patriotique américaine, mettre en avant sa nationalité américaine et démontrer l'intérêt des États-Unis dans un dossier précis; il faut donner des informations fiables, complètes et régulières aux membres du gouvernement et du Parlement (16); enfin, il est important de respecter une stratégie d'union au sein de la diaspora. Sans cette triptyque «loyauté, fiabilité et unité de la diaspora», il n'y a ni fidélisation entre l'élu et le lobbyiste, ni institutionnalisation de la diaspora dans l'appareil d'État américain (17).

Dans son ouvrage sur la diaspora sikh, le chercheur Darsha Singh Tatla (18) parle de «*diplomatie ethnique*» pour évoquer ce travail de *lobbying* accompli par les groupes de pressions sikhs à l'étranger. Un travail qui nécessite une certaine finesse et endurance.

Finesse, car les groupes de pressions d'une même communauté à l'étranger, entrés dans une vive compétition (compétition d'ailleurs largement entretenue par les élites d'un système multiculturel comme celui des États-Unis) pour obtenir la reconnaissance et les faveurs du parti au pouvoir, doivent faire preuve de souplesse et de tact politique pour ne pas confondre auto-rétribution et intérêt national américain. Endurance, car il arrive parfois qu'un groupe de pression se heurte à un double écueil : soit le régime de son pays d'origine, contre lequel il agit, dresse une multitude d'obstacles pour torpiller ses actions (le rapprochement américano-indien se fait nécessairement au détriment de la cause sikh, alors que les Sikhs avaient obtenu de certains parlementaires américains un *linkage* entre l'aide financière à l'Inde et la diminution des violations des droits de l'homme au Penjab); soit le groupe de pression d'une communauté se heurte à un autre groupe de pression originaire d'un autre État, l'administration et le Congrès américains servant pour le coup d'arbitres entre deux *lobbyings* adverses (on peut prendre l'exemple des tensions entre groupes de pressions israéliens et palestiniens (19) ou arméniens et turcs auprès des instances gouvernementales et législatives américaines).

### **Groupes violents : criminalité organisée et terrorisme**

Au bas de l'échelle, l'activité de groupes diasporiques renvoie à des pratiques mafieuses et terroristes, indissociables d'une longue absence d'État.

(16) Scott AINSWORTH, «Regulating lobbyists and interest group influence», *The Journal of Politics*, vol. LC, n° 1, fév. 1993, pp. 41-56; David AUSTEN-SMITH / John R. WRIGHT, «Counteractive lobbying», *American Journal of Political Science*, vol. XXXVIII, n° 1, fév. 1994, pp. 25-44; Marcus E. ETHRIDGE, «Minority power and Madisonianism», *American Journal of Political Science*, vol. XXXV, n° 2, mai 1991, pp. 335-356.

(17) Yossi SHAIN, «Ethnic diasporas and U. S. foreign policy», *Political Science Quarterly*, vol. CIX, n° 5, 1994-1995, pp. 811-842.

(18) Darshan Singh TATLA, *The Sikh Diaspora. The Search for Statehood*, UCL Press, Londres, 1997, pp. 157-181.

(19) Nabeel A. KHOURY, «The Arab lobby : problems and prospects», *The Middle East Journal*, vol. XLI, n° 3, été 1987, pp. 379-396.

A mi-chemin entre le visible et l'invisible, ces réseaux violents agissent essentiellement dans la clandestinité, parfois sous forme d'associations humanitaires ou d'entreprises privées spécialisées dans le blanchiment d'argent à partir de sociétés-écrans ou encore de recours aux paradis fiscaux. Terroristes ou mafieux, ces réseaux transnationaux trouvent aussi leur explication dans l'immigration (20) : terrorisme, immigration et diaspora forment un trio aux relations anciennes et passionnelles, voire con-substantielles.

Bien avant les islamistes radicaux et dans un tout autre registre, Irlandais, Kurdes, Sikhs, Palestiniens et Arméniens avaient fait l'expérience d'un terrorisme de diaspora, chacun avec leur spécificité, mais tous se fondant sur des réseaux diasporiques pour financer leur cause et sur un rapport espace-temps en rupture avec leur société d'accueil et en discontinuité avec leur Etat d'origine. Les attentats du 11 septembre et ceux de Londres ont révélé la naissance d'une nouvelle génération de djihadistes, issus de la bourgeoisie moyen-orientale ou asiatique, bien intégrés et exerçant des fonctions insoupçonnables de tout lien avec une activité clandestine. C'est donc le pire des scénarios auquel ont fait face Américains et Britanniques, a titré la presse anglo-saxonne, avec des terroristes « maison » frappant les territoires britannique et américain. Il existe bel et bien un djihadisme de diaspora.

Les réseaux terroristes instrumentalisent les espaces diasporiques. Ils s'en servent comme des vitrines légales de leur implantation, avec d'autant plus de machiavélisme qu'ils savent que leur diaspora est fondée sur un équilibre fragile entre identité et citoyenneté. Dans ce cas précis, la citoyenneté sert de « laisser-passer » et comme il est économiquement et moralement impossible de placer un policier derrière chaque ressortissant étranger originaire de pays à risques, les chefs terroristes préfèrent utiliser les voies légales de la migration que les filières clandestines.

De ce fait, les djihadistes manipulent avec cynisme les comportements de ceux qui composent ces espaces communautarisés car clos et sécurisés aux normes distinctes de celles de l'Etat d'accueil. Hier exilés, réfugiés, immigrants, aujourd'hui citoyens à part entière d'Etat d'adoption, les habitants de ces zones diasporiques n'en sont pas moins attachés à une mémoire, une langue, une ethnie, une nation, une famille, une religion et une communauté d'origine : tout se mélange dans ces zones de devoir identitaire, qui favorisent souvent à leur insu le camouflage des activités terroristes, brouillent les pistes sur la base de liens familiaux, ethniques, professionnels, tribaux et villageois. Ces micro-réseaux peuvent d'autant plus parasiter leurs diasporas avec cynisme que, une fois à l'intérieur du cercle, d'autres codes,

(20) Ayse CEYHAN, « Terrorisme, immigration et patriotisme. Les identités sous surveillance », *Cultures et Conflits*, n° 44, disponible sur le site Internet [www.conflits.org/document.php?id=746](http://www.conflits.org/document.php?id=746).

d'autres règles, d'autres représentations prévalent sans que l'on pose de questions dérangementantes. Toutefois, de là à dire que dans chaque individu diasporisé sommeille un terroriste : seuls les idéologies d'extrême droite, par nature xénophobes, ont l'apanage d'une telle assertion.

Depuis les attentats du 11 septembre, les États-Unis ont radicalement changé leur politique d'immigration (21). Jusqu'à cette date, les Américains avaient sanctuarisé leur territoire, considérant que la menace terroriste ne pouvait frapper les intérêts américains qu'à l'étranger, mais nullement sur le territoire national : la sécurité intérieure en matière de violence concernait l'immigration clandestine, les trafics de drogues et la surveillance des communautés sensibles originaires de l'espace latino-américain. L'idée d'un ennemi intérieur a resurgi lors des attaques du World Trade Center et constitue le cœur du *Patriot Act* du 12 octobre 2001, de sorte que, comme le souligne Louise Richardson (22), les Américains sont passés d'une conception internationale à une conception transnationale du terrorisme. Quant aux services de sécurité américains, ils sont passés d'une surveillance des frontières à une surveillance des personnes : en témoigne la surveillance des populations étrangères transitant par le Canada, alors que, jusqu'au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle, seule la frontière avec le Mexique était étroitement surveillée par les services de l'immigration. En durcissant leur législation, les Américains ont détourné leur attention des ressortissants d'Amérique latine vers ceux de nouveaux groupes d'immigrés, originaires du Moyen-Orient et d'Asie centrale. Et, ce, au prix d'une limitation des droits et libertés individuelles.

\* \*  
\*

Les diasporas n'en finissent pas d'entretenir les trois crises de l'État. Dans ce monde globalisé générateur d'homogénéité rognée des États au profit de nouveaux types de micro-sociétés déterritorialisées mais identitairement fortes, puisque les frontières ne sont plus territoriales mais culturelles, ethniques ou tribales, ces «*global diasporas*», comme les appelle Robin Cohen, savent que l'humanité se nomadise irréversiblement. Penser le monde d'aujourd'hui, c'est penser un monde diasporisé, où l'individu, qu'il soit exilé, immigré, expatrié ou simple migrant ne se définit plus par le territoire mais, comme l'écrit Jacques Attali, «*par une culture, une idéologie ou un dieu, qu'il transporte avec lui, et par sa tribu, qu'il doit défendre même si, pour ce faire, il lui faut lever le camp*» (23). L'État ne sort pas de son

(21) Concernant la situation avant les attentats du 11 septembre, cf. Leah HAUS, «Opening in the wall : transnational migrants, labor unions, and U. S. immigration policy», *International Organization*, vol. XLIX, n° 2, print. 1995, pp. 285-313.

(22) Louise RICHARDSON, «Terrorist as transnational actors», *Terrorism and Political Violence*, Londres, vol. XI, n° 4, hiv. 1999.

(23) Jacques ATTALI, *Dictionnaire du XXI<sup>e</sup> siècle*, Fayard, Paris, 1998, pp. 232-233.

paradoxe : tantôt, il exploite les diasporas en adoptant les traits d'un État diasporisé, mais en favorisant la mondialisation ; tantôt il durcit sa législation contre ces courants migratoires suspects pour sa propre sécurité, mais au risque de se replier et de se refuser à comprendre ce monde en changement.

## JEAN-PAUL II, UN PAPE AU CŒUR DE L'HISTOIRE 1978-2005

PAR

JEAN-BERNARD RAIMOND (\*)

Au lendemain du sac de Rome, en 1527, François Guichardin, amer et désabusé, ancien conseiller de Clément VII, avoue que la mission essentielle du pape est d'ordre spirituel : *« Je dirai même que l'autorité spirituelle lui donne une importance et une puissance autrement plus grandes que toute l'autorité temporelle qu'il pourrait avoir et, s'il renonçait aux responsabilités temporelles, il serait encore plus grand et respecté dans toute la chrétienté »* (1). Cependant, François Guichardin, après les événements qu'il vient de vivre, ne doute pas que *« le monde étant ce qu'il est, le pape qui n'appuierait pas sa politique de toutes sortes d'armes ou de puissances, serait réduit à néant non seulement sur le plan temporel, mais aussi sur le plan spirituel »*. Il reste que la première proposition était prémonitoire et guiderait le monde de Pie IX à Jean-Paul II.

Sur une voie tracée par Jean XXIII et Paul VI, Jean-Paul II a eu un rôle politique fondamental, sans précédent, dans cette fin de XX<sup>e</sup> siècle. Le premier appel du premier pape slave de l'histoire, *« N'ayez pas peur ! »*, même s'il est issu directement de l'Évangile, a, dès 1978, une implication politique. La peur, dans le monde de la Guerre froide, change de camp. Gierek, premier Secrétaire du POUP (Parti communiste polonais), et Brejnev, Secrétaire général du Parti communiste de l'Union soviétique et chef de l'État, ne s'y trompent pas : *« c'est un grand honneur pour la Pologne, dit Gierek, mais nous aurons des problèmes »*. Pour eux, il n'y a pas de doute : c'est un pape politique qui vient d'être élu.

Il est vrai que, dès ses premiers pas, Jean-Paul II est prudent : il présente ses voyages à travers le monde comme des voyages pastoraux – ce qu'ils sont –, où la politique n'est qu'une sorte de dérive ou de conséquence liée à des déplacements dont la finalité est religieuse. En 1988 encore, dix ans après son élection, prenant la parole devant le Parlement européen, le pape déclare : *« sans sortir de la compétence qui est la sienne, l'Église considère comme son devoir d'éclairer et d'accompagner les initiatives développées par*

(\*) Ancien ministre français des Affaires étrangères et Ambassadeur de France.

(1) Les citations, dans cet article, de discours et de textes de Jean-Paul II sont toutes tirées de la collection complète de *Osservatore romano*, disponible en français. On peut retrouver l'ensemble des textes de Jean-Paul II, y compris les plus récents, dans *La Documentation catholique*.



*les peuples qui vont dans le sens des valeurs et des principes que l'Église se doit de proclamer, attentive aux signes des temps qui invitent à traduire dans les réalités changeantes de l'existence les requêtes permanentes de l'Évangile.»* On reprendra volontiers une phrase du discours de 1995 aux Nations Unies : *«je suis devant vous comme mon prédécesseur le pape Paul VI, voici juste trente ans, non comme quelqu'un qui a une puissance temporelle ni comme un chef religieux qui demande des privilèges particuliers pour sa communauté. Je suis ici devant vous en témoin.»*

### L'HOMME ET LA VIE

L'enfance et l'adolescence de Karol Wojtyła sont aujourd'hui connues de tous : la disparition de sa mère, de son frère, sa foi profonde, ses études brillantes, son goût du théâtre et, notamment, du théâtre rhapsodique, ses études universitaires, d'abord littéraires puis philosophiques, sa carrière d'enseignant à l'Université Jagellon et à l'Université libre de Lublin.

Son destin, il le doit surtout à un homme, le cardinal prince Sapięha, qui le distingue à la fin de son enseignement secondaire et, quelques années après, l'accueille dans son séminaire clandestin. Il le protège contre les rafles en le rapatriant avec les autres séminaristes à l'archevêché de Cracovie. Il le pousse à faire des études et, à peine est-il prêtre, juste à la fin de la Seconde Guerre mondiale, il l'envoie à Rome. En 1948, à son retour, il lui donne une sorte de commandement, comme aurait dit le général de Gaulle : il le nomme dans une petite paroisse de montagne, autour de Cracovie. Au bout de huit mois, il le fait revenir, mais dans une paroisse tout à fait différente, dans un secteur intellectuel. A la veille de sa mort, le cardinal Sapięha le destine à des études à l'université. Le cardinal Adam Sapięha appartient à une très grande famille, tandis que Karol Wojtyła est d'un milieu de qualité, mais très modeste. Paul VI, bien entendu, a également repéré très vite la puissance intellectuelle de Karol Wojtyła et s'appuiera sur lui. Cependant, même avec ses immenses qualités, celui-ci n'aurait peut-être pas pu accéder aussi facilement au sommet de la hiérarchie. Inclignons-nous devant l'intelligence du cardinal Sapięha.

La réflexion philosophique a tenu une grande place dans la vie de Jean-Paul II. Sa pensée s'est exprimée d'abord à travers le théâtre, la poésie, avec une œuvre significative sur l'amour conjugal, *La Boutique de l'orfèvre*, publiée en 1960 en Pologne. Il a soutenu deux thèses de philosophie : la première sur saint Jean de la Croix, dont le titre était *La Doctrine de la foi chez saint Jean de la Croix*; la seconde sur Max Scheler, *Considérations sur la possibilité de construire une éthique chrétienne sur les bases du système de Max Scheler*. D'autres ouvrages du futur Jean-Paul II ont été remarqués avant son élection, en particulier *Amour et responsabilité* et *Personne et Acte*, ce dernier livre étant le plus complexe et le plus important.

Tous les philosophes que Jean-Paul II a aimés et étudiés appartenaient à l'école de Göttingen. La plupart d'entre eux étaient des Allemands qui avaient vécu, pensé, travaillé, souffert avant et pendant la Première Guerre mondiale. Qu'il s'agisse d'Edmund Husserl, fondateur de la phénoménologie dans le sillage de Hegel, de Max Scheler, qui inspira à Karol Wojtyła sa thèse de doctorat, ou d'un jeune Polonais de Lvov, Roman Ingarden, futur professeur de philosophie à Cracovie et dont Karol Wojtyła subit l'influence, ils étaient, avec beaucoup d'autres, les représentants brillants de la philosophie et de la civilisation allemande et européenne, avant Hitler. De plus, les souvenirs d'Edith Stein, *Vie d'une famille juive*, écrits dans les années trente et publiés pour la première fois en Allemagne en 1985, constituent indirectement une révélation sur la connaissance intime qu'a pu avoir Karol Wojtyła de l'école phénoménologique de Göttingen. Roman Ingarden était l'ami le plus proche d'Edith Stein et il a entretenu avec la religieuse, jusqu'à sa mort, une large correspondance. C'est ainsi que Karol Wojtyła a eu, grâce au témoin privilégié qu'était Roman Ingarden, un accès non seulement aux œuvres, mais à la vie même de Husserl, de Max Scheler et de toute la pléiade des penseurs qui incarnent, avant son anéantissement tragique par le nazisme et le marxisme-léninisme, la civilisation européenne dans toute sa splendeur.

#### LE PAPE ET LA GUERRE

Jean-Paul II eut à faire face à plusieurs reprises à la question de la guerre. Sa réponse a été toujours originale et conforme à sa logique.

On se souvient de son opposition déterminée aux deux guerres du Golfe : en 1991 d'abord, car il redoutait un divorce accru entre l'Occident et le monde musulman et c'est la raison pour laquelle il lança un avertissement à George Bush, «*la guerre est une aventure sans retour*»; en ce qui concerne la guerre contre l'Iraq, en 2003, l'attitude de Jean-Paul II a été encore plus radicale. Dans son message adressé à l'occasion de la Journée mondiale de la paix – daté du 1<sup>er</sup> janvier 2003 et placé sous l'invocation du quarantième anniversaire de l'encyclique *Pacem in terris* de Jean XXIII –, sans doute la déclaration la plus politique et la plus philosophique de Jean-Paul II sur la guerre, Jean-Paul II, critiquant sans ménagement la conduite des hommes politiques, vise en grande partie l'administration américaine : «*sans doute, nulle part ailleurs que dans la situation dramatique du Moyen-Orient et de la Terre sainte, on ne ressent avec une telle acuité la nécessité d'utiliser de manière correcte l'autorité politique*»; «*tant que ceux qui occupent des responsabilités n'accepteront pas de remettre courageusement en question leur manière de gérer le pouvoir et d'assurer le bien-être de leur peuple, il sera difficile d'imaginer que l'on puisse vraiment progresser vers la paix*»; et Jean-Paul II d'ajouter, comme si son offensive était encore trop abstraite, «*la*

*paix n'est pas tant une question de structures que de personnes*». Tout est dit ! Devant le corps diplomatique, Jean-Paul II reprend : *«non à la guerre, elle n'est jamais une fatalité. Elle est toujours une défaite de l'humanité*». On se souviendra également des initiatives de Jean-Paul II : en particulier, le cardinal Etchegaray rencontre Saddam Hussein à Bagdad, tandis que, à Rome, Jean-Paul II reçoit Tarek Aziz.

Cependant, ce serait une erreur de croire que le pape écarte toujours le recours à la force. Quelques exemples sont remarquables. D'abord, dans les Balkans, où le Saint-Siège a depuis le début une analyse politique précise : la responsabilité, depuis 1991, repose sur Milosevic qui, à contre-pied de tous les dirigeants des pays post-communistes d'Europe centrale et orientale, au lieu de choisir la voie démocratique, est demeuré fidèle à des méthodes marxistes-léninistes sous couvert du nationalisme serbe. Dans cet esprit, pendant la crise du Kosovo en 1999, s'il recommande toujours le cessez-le-feu, le pape ne condamne jamais les bombardements de l'OTAN. De même, en 2001, après les attentats contre le World Trade Center, Jean-Paul II, au Kazakhstan, condamne sans réserve le terrorisme, mais se garde de condamner la réaction américaine en Afghanistan que l'on pressentait et, le 12 octobre, son ministre des Affaires étrangères, Mgr Jean-Louis Tauran, rappelle que l'Eglise approuve le droit de légitime défense, en l'occurrence, celui des États-Unis.

## LES GRANDS PRINCIPES

### *Le «Pape de la Liberté»*

C'est en 1980, à l'UNESCO, enceinte non religieuse et éminemment politique, que Jean-Paul II exerce une séduction inattendue sur un aréopage de diplomates et de journalistes sceptiques, en prenant la défense de la liberté, des nations, de leurs cultures, dans un langage dépourvu d'ambiguïté, qui met en pièces le marxisme-léninisme. A la fin d'un des plus grands discours de l'après-guerre, il lance un second appel quasi méthodologique : *«ayez une approche correcte*». Pour tous ceux qui ont vécu au contact du monde soviétique, qu'il soit léniniste, stalinien ou khrouchtchevien, cette formule est géniale. C'est l'arme absolue contre la mystification du socialisme réel en Europe centrale et orientale. Le discours de l'UNESCO annonce le combat contre le communisme au nom des droits de l'homme, du droit des nations à leur souveraineté et du lien profond entre nation et culture : *«veillez, par tous les moyens à votre disposition, sur cette souveraineté fondamentale que possède chaque nation en vertu de sa propre culture, protégez ce qui est la prunelle de vos yeux, ne permettez pas que cette souveraineté fondamentale devienne la proie de quelques intérêts politiques ou économiques, victime des totalitarismes, impérialismes ou hégémonies pour lesquels l'homme ne compte*

*que comme objet de domination et non comme sujet de son existence humaine. N'y a-t-il pas, sur la carte de l'Europe et du monde, des nations qui ont une merveilleuse souveraineté historique provenant de leur culture et qui sont pourtant en même temps privées de leur pleine souveraineté?»* Le pape dénonce ainsi le régime polonais et, au-delà, tout le régime soviétique.

En 1995, quinze ans après le discours de l'UNESCO, Jean-Paul II, devant les Nations Unies, tire les conclusions de la révolution sans précédent qui a transformé pacifiquement l'Europe et le monde : *«toutes les régions de la terre ont pris le risque de la liberté. Lors de ma visite précédente aux Nations Unies il y a seize ans, j'avais souligné l'importance des droits naturels de l'homme [...]. Au-delà d'une aire géographique précise, les révolutions non violentes de 1989 ont prouvé que la recherche de la liberté est inaliénable et qu'elle découle de la reconnaissance de la dignité, de la valeur inestimable de la personne humaine»*. La Seconde Guerre mondiale a eu lieu à cause, dit-il, des violations des droits des nations : *«après la guerre, le droit des nations a continué à être violé. Les Etats baltes et les larges territoires de l'Ukraine et de la Biélorussie furent absorbés par l'Union soviétique, ainsi que cela s'était déjà produit dans le Caucase pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie»*.

Ce «Pape de la Liberté» est non seulement un témoin de l'histoire et un combattant contre l'idéologie marxiste, mais c'est aussi – si on peut se permettre cette expression – un prophète. Dans son discours devant le Parlement européen en 1988, Jean-Paul II fait preuve, en effet, d'une prescience extraordinaire à la veille de l'année qui verra la chute du Mur de Berlin : *«d'autres nations pourront sans doute rejoindre celles qui sont ici représentées. Mon vœu de pasteur suprême de l'Eglise universelle, venu de l'Europe de l'Est et qui connaît les aspirations des peuples slaves, cet autre poumon de notre même patrie européenne, mon vœu est que l'Europe, se donnant souverainement des institutions libres, puisse un jour se déployer aux dimensions que lui ont données la géographie et plus encore l'histoire»*. Dans une Europe divisée, Jean-Paul II annonce ainsi l'élargissement de l'Union européenne.

### ***Le «Pape de la Vérité» ou la relecture de l'Histoire***

La recherche de la vérité, constante chez Jean-Paul II, a pris une dimension nouvelle quand le pape en a fait une priorité à l'approche du troisième millénaire. C'est au printemps de 1994, à partir d'un texte intitulé *«Réflexions sur le grand jubilé»* et dans une lettre apostolique, *Tertio millennio adveniente*, que le pape demande aux cardinaux de réexaminer l'histoire de l'Eglise à travers le prisme du pardon et de la repentance. Le religieux et le politique sont sur la même ligne : la révision est historique autant que religieuse. *«La porte sainte du Jubilé de l'an 2000 devra symboliquement être plus large que les précédentes car l'humanité, arrivée à ce terme, laissera derrière elle non seulement un siècle, mais un millénaire.»* C'est donc à une

relecture de l'histoire que Jean-Paul II invite l'Église, mais aussi nous tous. Son initiative se recommande de Jean XXIII et de Paul VI, avec une référence fréquente et significative au dernier pape non italien, Adrien VI.

La révision de l'histoire, lancée après seize ans de pontificat, éclaire rétrospectivement l'action de Jean-Paul II depuis son élection. En 1965, à une époque où les gouvernements communistes d'Europe centrale et orientale ne cessaient d'évoquer le prétendu «revanchisme» allemand, les évêques de Pologne demandèrent et offrirent le pardon aux évêques allemands, à l'indignation des dirigeants communistes de Varsovie, lesquels disaient «*nous n'oublierons pas et nous ne pardonnerons pas!*» Dans la réponse officielle de l'épiscopat aux attaques des dirigeants, on reconnaît la plume de Karol Wojtyła : «*en tant que nation, nous n'avons pas fait de tort à nos voisins allemands [...]. Mais il n'y a pas d'innocents, comme le dit Albert Camus.*» Importance de la nation et citation d'Albert Camus : le texte est signé. Les évêques polonais sont en avance sur l'histoire, non seulement sur la réunification, mais même sur la politique de Willy Brandt, dans les années 1970.

Cette révision de l'histoire, qui jalonne, au cours des vingt dernières années, le parcours du pape, concerne presque tous les sujets : le protestantisme, la religion orthodoxe, la question juive, les croisades, l'Islam, la guerre, les totalitarismes, l'intégrisme, l'Inquisition, le racisme, Luther, Galilée.

## LES GRANDES RÉALISATIONS

### *Les acquis historiques*

#### *La chute du totalitarisme communiste*

Ce que l'opinion a retenu, avant tout, c'est la contribution de Jean-Paul II à la chute du totalitarisme communiste qui a dominé presque tout le XX<sup>e</sup> siècle, de 1917 à 1989.

Né en 1920 dans la Pologne qui avait retrouvé, à la fin de la Première Guerre mondiale, sa place sur la carte de l'Europe, Karol Wojtyła, dès 1939 à sa sortie du lycée, a vécu la Seconde Guerre mondiale et la domination nazie, le nouveau partage de la Pologne entre Staline et Hitler, puis le régime communiste imposé par Staline et l'Union soviétique. Si l'on excepte deux années d'études théologiques et philosophiques à Rome, de 1946 à 1948, et des voyages en Europe, au Proche-Orient, en Asie, en Océanie et aux États-Unis, Karol Wojtyła n'a presque jamais quitté la Pologne avant son élection au siège de Pierre : séminariste, prêtre, évêque et archevêque, puis cardinal, contrairement à beaucoup de ses prédécesseurs, il n'a jamais été nonce ou membre de la Curie.

C'est un homme de terrain : il a vécu la résistance au nazisme et au communisme avec ses deux armes favorites, la non-violence et la fermeté sans concession. Toute son expérience lui a enseigné ce qu'il a conseillé aux peuples, en 1980, à Paris, en pleine guerre froide, à l'UNESCO : *«avoir une approche correcte»*. C'est ainsi que, dans sa patrie, en Pologne, avec ses amis de l'Eglise et hors de l'Eglise, avec les intellectuels de Cracovie et Solidarité, avec Bronislaw Geremek, Tadeusz Mazowiecki, Jacek Kuron, Jerzy Turowicz ou bien encore au concile au côté de Paul VI, Karol Wojtyla a défini une stratégie où il n'était dupe de rien et qui, grâce à *«la providence»*, pour reprendre les mots de Jean-Paul II, a convergé en 1985-1991 avec celle d'un autre Slave, Mikhaïl Gorbatchev : l'un et l'autre ont reconnu en 1992 leur implicite et involontaire complicité.

Le deuxième voyage en Pologne de Jean-Paul II en 1983, après l'interdiction de Solidarité en 1982, témoigne de cela. En effet, bien que l'état de siège ne fût que suspendu, ce voyage apporta un soutien moral précieux à la clandestinité et à l'opposition, qui étaient alors dans une relative faiblesse. Si l'on additionne les millions de Polonais qui ont assisté aux messes en plein air, ceux qui ont regardé la télévision et vu le général Jaruzelski trembler devant le pape – la peur avait changé de camp –, c'est presque toute la Pologne qui, en 1983, a entendu Karol Wojtyla. Solidarité est sortie renforcée par la contestation, portée par Jean-Paul II lui-même, à tout le système soviétique, à partir de sa patrie polonaise, au centre de l'Europe.

L'Histoire gardera le souvenir de ce grand combat et, sur le plan de la réalité, la mort du communisme, malgré quelques survivances aujourd'hui, est définitive.

#### *La «théologie de la libération»*

Le deuxième acquis historique de l'ère Jean-Paul II est non négligeable, car il a préservé l'Eglise d'Amérique latine, aujourd'hui foyer principal du catholicisme : la première difficulté de Jean-Paul II, à peine élu, fut la «théologie de la libération».

Dès le début de 1979, le premier voyage de Jean-Paul II fut pour Puebla : le pape s'y oppose, comme il l'avait fait au concile, en face de Don Helder Camara, à l'engagement politique de l'Eglise. Sa position, son action, aujourd'hui encore, sont souvent mal interprétées : il n'a pas eu alors, contrairement à une version répandue, même chez les experts, une attitude conservatrice face à «l'Eglise des pauvres», mais a simplement voulu éviter que les prêtres soient les auxiliaires involontaires du marxisme-léninisme, à l'époque en pleine expansion mondiale, en participant par exemple au gouvernement sandiniste au Nicaragua, ce qu'ils firent cependant quelques mois après sa visite. La meilleure preuve de cela est que, après quelques années, Jean-Paul II lui-même affirma que la «théologie de

la libération» ne posait plus de problème puisque le marxisme-léninisme était mort.

Moins visible que la Pologne, la confrontation avec la «théologie de la libération» apparaît ainsi, contrairement à des images trop simples, comme un succès pour un Jean-Paul II averti de la réalité historique et politique.

### *Les relations diplomatiques avec Israël*

Un autre acquis historique de la période Jean-Paul II réside dans l'établissement des relations diplomatiques entre Israël et le Vatican en 1994. Il a fallu à Jean-Paul II seize ans pour atteindre ce résultat.

Tout son passé, son enfance à Wadowice, avec ses amis et amies juifs, sa condamnation radicale de l'antisémitisme qu'il assimilait à un anti-christianisme, militaient en ce sens. N'y étaient pas étrangers non plus sa familiarité avec la pensée phénoménologique telle qu'elle s'était développée autour de Husserl à Göttingen et à Fribourg-en-Brisgau, ainsi que son respect pour l'itinéraire d'Edith Stein, juive allemande convertie au catholicisme, assistante de Husserl, déportée à Auschwitz, pour ne pas avoir voulu renier sa judéité. Nombreux furent les jalons de cette réconciliation entre Israël et le Saint-Siège.

La visite de Karol Wojtyła à la synagogue de Cracovie, celle de Jean-Paul II à la synagogue de Rome précéderent les négociations entreprises après la conférence de Madrid en 1991, quand la possibilité, après la guerre du Golfe, d'un processus de paix israélo-arabe se fut apparemment dégagée. La visite du pape en Terre sainte, en 2000, fut le couronnement de cette réussite sans précédent, illustrée par le geste, au Mur des Lamentations, d'un Jean-Paul II fidèle à son génie.

### *Les chemins ouverts*

L'un des grands mérites de Jean-Paul II, aux yeux de la postérité, devrait être d'avoir ouvert de nouveaux chemins, même sans atteindre les buts qu'il s'était fixés.

Les deux grands axes de sa pensée, à la fois religieuse et politique, car l'un de ses grands talents est d'avoir poursuivi au service des hommes une double finalité, sont la recherche de l'œcuménisme et l'ouverture d'un dialogue interreligieux permanent. N'oublions pas que, pour Jean-Paul II, l'œcuménisme et le dialogue interreligieux débouchent par nature sur le politique.

### *L'œcuménisme*

Les deux poumons de l'Église, tels qu'il les avait évoqués en 1988 devant le Parlement européen, le catholicisme et l'orthodoxie, ont pour Jean-

Paul II une signification politique : c'est la réunification des deux Europe. « *J'ai, même, à plusieurs reprises, évoqué l'image d'une Europe qui respire avec ses deux poumons, non seulement d'un point de vue religieux mais également culturel et politique.* » Ceci est l'occasion de rappeler l'appui déterminé et constant apporté par Jean-Paul II à la construction de l'Europe, jusqu'à ne pas dramatiser l'absence, dans le projet de Constitution, de l'évocation des racines chrétiennes à laquelle il était cependant très attaché.

Dans les dernières années de son pontificat, Jean-Paul II avait mis l'accent sur ses deux ambitions, qui n'ont pas été complètement satisfaites. Pour l'œcuménisme, il s'est tourné vers la périphérie de la Russie, non sans succès. Cependant, la déception reste pourtant l'attitude de l'orthodoxie russe, bien que Mikhaïl Gorbatchev ait promulgué en 1990 une loi sur la liberté de conscience et de religion, en réponse à la demande exprimée par Jean-Paul II lors de la rencontre du 1<sup>er</sup> décembre 1989. Pour beaucoup, le chemin ouvert opiniâtrement par Jean-Paul II ne pourra être poursuivi qu'avec une nouvelle génération d'orthodoxes, plus ouverte à une culture internationale.

#### *Le dialogue interreligieux*

Jean-Paul II a été le premier, dans une époque de risques intégristes, à prendre des initiatives entièrement novatrices en face de l'Islam : le premier voyage au Maroc en 1985 a permis au Saint-Père de s'adresser dans l'enthousiasme à une foule de jeunes musulmans, ce qui était sans précédent ; en 2001, il est entré dans la mosquée des Omeyyades, à Damas. Les attentats du 11 septembre 2001 contre le World Trade Center ne l'ont pas dissuadé de maintenir, 11 jours après, un voyage au Kazakhstan, pays de 15 millions d'habitants qui ne compte que 180 000 catholiques : il a pu, à chaud, y insister, au cœur de la grande Route de la soie et des relations séculaires entre l'Orient et l'Occident, sur l'importance du dialogue religieux avec l'Islam authentique, qu'il distingue sans ambiguïté du terrorisme de la haine.

La Chine est le seul échec de Jean-Paul II dans le dialogue interreligieux, comparable dans une certaine mesure avec celui de l'œcuménisme. Si, dès 1979, Jean-Paul II a créé cardinal *in petto* Mgr Gong Pin-Mei, ancien évêque de Shanghai qui a passé trente ans en prison, nomination rendue publique en juin 1991, le pape a multiplié les gestes vis-à-vis de Pékin, plus particulièrement en renonçant à déclarer schismatiques et à excommunier les évêques nommés par Pékin dans le cadre de l'association patriotique, contrairement à ce qu'avait fait Pie XII en 1957. Il a multiplié les appels, soit à Manille en 1995, soit de sa chapelle privée en 1996, et le cardinal Etcheagaray s'est rendu à plusieurs reprises dans le pays. Au moment où Jean-Paul II disparaît, toutes les tentatives de rapprochement ont échoué : Benoît XVI, lors d'un récent synode, a essayé de nouveau, mais sans aucun



succès, d'inviter des représentants de la Chine (Eglise patriotique et Eglise clandestine). Malgré l'absence de progrès, même si on laisse de côté la question importante de la reconnaissance diplomatique, aussi longtemps que Rome maintiendra ses liens avec Taiwan, il demeure possible que les deux parties, Rome et Pékin, parviennent enfin à dégager, dans un intérêt réciproque, un processus réglant le paradoxe des deux Eglises, patriotique et clandestine. Le nouveau régime de Hu Jintao, élu en mars 2003, a évincé la vieille garde; ouvrira-t-il une nouvelle voie? C'est probable, si l'on veut bien se souvenir que l'actuel Premier ministre, Wen Jiabao, fut le collaborateur direct de Zhao Ziyang, lequel tenta de s'opposer à la répression sur la place Tian'anmen, en 1989 (2).

### *L'universalité de Jean-Paul II*

Peu de questions, peu de pays ont échappé à l'attention de Jean-Paul II pendant les vingt-six années de son pontificat : il nous protégeait du quotidien, du terre-à-terre, ouvrait toujours un chemin vers une interprétation ou une action jamais imposée ni présentée comme infaillible, dans la lumière de la Foi ou, plus simplement, d'une forme de transcendance. Il était ainsi présent dans une actualité qui couvrait en temps réel tous les continents, toutes les nations et interrogeait chacun de nous.

### *L'Afrique*

Une de ses grandes déceptions fut l'Afrique, dont, dès ses premiers voyages, surtout au Nigeria, il attendait beaucoup. En 1993, au moment de quitter le Soudan, il s'adresse presque directement à l'Afrique sous forme de prosopopée : *« Afrique, tu as de grandes nécessités, mais aussi tant de choses à donner. Tu possèdes un sens profond de la communauté et un sens très vif de la dimension spirituelle de la vie humaine. Ne te laisse pas amener à penser qu'un individualisme à outrance, qui débouche toujours sur l'égoïsme, constitue la bonne voie à suivre. Cultive la force de ta vie de famille, ton amour pour les enfants, ta solidarité avec les pauvres, ta solidarité envers l'étranger. Ne troque pas tes valeurs spirituelles contre un matérialisme qui n'est pas en mesure de satisfaire le cœur humain. »* Cependant, en 1998, au cours d'un de ses derniers voyages sur ce continent, Jean-Paul II exprime ses regrets en face d'une Afrique ravagée par la corruption. Il est vrai que l'accueil que lui avait réservé en 1992, au Sénégal, Abdou Diouf, musulman, l'avait encouragé par un discours de portée presque historique, tout à fait digne de cette personnalité africaine exceptionnelle.

(2) Zhao Ziyang avait reçu en 1987 l'auteur de ces lignes, alors ministre français des Affaires étrangères en visite en Chine : l'ancien chef du Parti communiste chinois était apparu d'une grande modernité.

### *Cuba*

En 2002-2003, Cuba déçoit Jean-Paul II, alors que son voyage, cinq ans plus tôt en 1998, pouvait être rangé parmi les réussites du «prophète armé». Dès le début de ce voyage, la mission que se donne le pape est claire : pendant plusieurs jours, il délivre son message religieux et son message politique devant les jeunes, les intellectuels, mais aussi devant tout le peuple, d'autant plus que toutes les cérémonies, toutes les homélies sont retransmises par la télévision. Les égards de Fidel Castro pour un pape qu'il respecte et admire, l'audace de Jean-Paul II dans sa défense de la liberté, sa condamnation sans ambiguïté de l'embargo américain, le jour de son départ, ont eu un résultat spectaculaire : non pas seulement la ferveur de l'accueil, ni la révolution que constituait à lui seul le face-à-face Jean-Paul II/Fidel Castro; le régime castriste sort relativement renforcé vis-à-vis des exilés anti-castristes, mais Fidel Castro aussi engagé à se libéraliser.

La fin du régime est prévisible, mais elle devrait peut-être se faire d'une manière plus humaine, plus douce et nous retrouvons ici l'enseignement de Jean-Paul II avant la chute du monde soviétique, qui était l'enseignement de la non-violence. Sans aucun doute, cinq années après, en 2003, la situation à Cuba ne répond pas à l'attente du pape Jean-Paul II : le raidissement sur le plan intérieur a été manifeste – 3 Cubains fusillés en avril, 78 dissidents condamnés à de lourdes peines de prison. Jean-Paul II réagit fermement, le 13 avril, par une lettre du Secrétaire d'Etat, Angelo Sodano, faisant part de «*la profonde douleur ressentie par le Saint-Père à l'annonce de peines très lourdes infligées récemment à de nombreux citoyens cubains, ainsi que de plusieurs condamnations à la peine capitale*». La même lettre rappelle la nécessaire «*promotion d'un Etat moderne et démocratique*».

### *Le Liban*

Au moment où le Liban tente de se libérer de l'emprise syrienne, il est indispensable d'évoquer le souci constant de Jean-Paul II pour ce pays, qui était pour lui le symbole de l'œcuménisme et du dialogue interreligieux, grâce à une société où s'équilibraient harmonieusement, depuis des décennies, les communautés diverses, dans un climat de conciliation et de bonne entente. En août 1989, au pire moment de la crise syro-libanaise, Jean-Paul II ne put, contrairement à son souhait, se rendre à Beyrouth, mais il a résisté à toutes les fausses solutions, y compris Taëf, qui légitimait la présence syrienne. La situation aujourd'hui, si la fin de l'ingérence syrienne se confirmait, répondrait à son attente.

\* \*  
\*

Comment ne pas évoquer les Journées mondiales de la jeunesse (JMJ), alors même que Benoît XVI, à Cologne, a voulu respecter cet héritage de son prédécesseur ? Les JMJ révèlent chez Jean-Paul II un de ses atouts majeurs dans son action internationale.

Plus on lit et relit ses textes de caractère politique, plus on s'aperçoit que, quelle que soit l'intensité de la foi et d'un appel mystique chez Jean-Paul II, ce qui a soutenu cet homme tout au long de sa vie, c'est aussi la découverte philosophique, c'est-à-dire de l'école phénoménologique. Le cardinal Jean-Marie Lustiger, évoquant l'expérience de Solidarité et la pensée chrétienne, souligne cette force de la pensée quant au rôle du pape dans la crise polonaise qui a conduit en partie au monde nouveau de 1989 : *«remarquons au passage l'importance de la phénoménologie qui permet d'explorer le réel en échappant au carcan dans lequel l'enserme la dialectique hégélienne de Marx. On peut reconnaître cette démarche phénoménologique dans les discours du pape lors de ses voyages en Pologne»*. Sans aucun doute cette force de la pensée de Karol Wojtyła n'était pas étrangère à la séduction que ce dernier exerçait sur les jeunes.

Le caractère complexe de la culture de Jean-Paul II, grecque et latine, mais aussi germanique et slave, donne à sa disparition une dimension d'avenir, dans la mesure même où le monde d'aujourd'hui, scientifique, technologique, révolutionnaire dans le sens positif du mot, oublieux des guerres mondiales et des idéologies, a retrouvé, grâce à ce pape polonais, les racines d'un vrai humanisme, fondé sur la liberté, la vérité et le dialogue, et apte à surmonter de nouvelles épreuves violentes et irrationnelles. Les successeurs de ce pape ne pourront échapper à son ombre immense.

## LA MORT DU PAPE JEAN-PAUL II DANS LES MÉDIAS FRANÇAIS

«TOTUS TUUS» (1)... SED CUM MORA!

PAR

PHILIPPE BLANCHARD (\*)

Depuis près de dix ans, semaine après semaine, le diagnostic journalistique plus ou moins explicitement pessimiste sur l'état de santé du pape laissait présager sa disparition imminente. Pronostiquer un malheur, par exemple le décès d'un personnage célèbre, étant l'un des idéaux professionnels des médias de masse, des reportages télévisés traitant de l'épuisement physique de Jean-Paul II furent diffusés de manière récurrente et répétitive à compter de 1996. Sa mort tardive peut être considérée comme une forme de revanche sur cette focalisation morbide. L'Église catholique, avec à sa tête la papauté, figure parmi les institutions les plus anciennes actuellement actives, depuis sa fondation et la diffusion de ses textes de référence, les *Évangiles* et l'*Ancien Testament*. Elle semble être parvenue à imposer son rythme – en l'occurrence, sa lenteur – à l'une des instances les plus symptomatiques du temps pressé de la modernité (2), à savoir les médias, en particulier ceux de l'audiovisuel (3).

Le «succès médiatique» de la mort de Jean-Paul II semble à la mesure de cette attente d'une décennie. L'événement et ses suites ont monopolisé les écrans et les unes de presse en France du 1<sup>er</sup> au 24 avril 2005 comme peu d'événements étrangers ont pu le faire auparavant, à l'égal, quoique sur une durée nettement plus réduite, des attentats du 11 septembre 2001 à New York. Cependant, ce retentissement ne peut être attribué exclusivement à l'empressement des journalistes à boucler un dossier pendant et à placer les «images» patiemment amassées sur le personnage et son œuvre, ni à la nécessité de ne pas manquer un changement de pape susceptible de ne pas se reproduire avant une ou deux décennies. Il semble aussi lié aux «*Santo subito!*» entendus sur la place Saint-Pierre de Rome après l'annonce du

(1) «*Totus tuus*» («*Tout à toi*») : devise de Jean-Paul II.

(\*) Assistant à l'Institut d'études politiques et internationales de l'Université de Lausanne (Suisse). Un grand merci à Gerald Arboit pour ses idées et ses références bibliographiques et à Michel Mathien pour sa relecture. Toutes les éventuelles erreurs présentes dans cet article sont naturellement de la seule responsabilité de l'auteur.

(2) Norbert ELIAS, *Du Temps*, Fayard, Paris, 1984; Zaki LAÏDI, «L'urgence ou la dévalorisation de l'avenir», *Esprit*, n° 3 906, fév. 1998, p. 775-788.

(3) Jean CHESNEAUX, *Habiter le temps*, Bayard, Paris, 1996; Marc LITS, «Temps et médias : un vieux couple dans des habits neufs», *Recherches en communication*, n° 3, 1995, p. 49-62.

décès : ces demandes de béatification donnent une idée du charisme peu commun acquis par Jean-Paul II auprès d'un public hétérogène, catholiques croyants et non croyants, pratiquants réguliers ou plus ou moins occasionnels, fidèles ou fans d'un pape. Sans prétendre trancher entre l'idée d'un pape «faiseur de médias» grâce à sa personnalité et celle de «médias faisant le succès du pape» grâce à des moyens historiquement inédits d'amplification des faits et gestes du personnage, l'étude des rapports entre Jean-Paul II et les instruments de sa «*communication sociale*», ainsi que le Vatican désigne l'usage des communications de masse, permet d'éclairer le retentissement de l'événement.

#### UN PONTIFICAT ATYPIQUE

Le décès de Jean-Paul II met fin à un pontificat qui fut long et riche. Lors de son élection en octobre 1978, l'archevêque de Cracovie Karol Wojtyła apporte, en quelque sorte, du sang neuf au Vatican : il est le premier pape non italien – plus précisément non italique – depuis Clément VII (1523-1534) ; il est issu d'une grande Eglise nationale, a su surmonter l'histoire dévastée de son pays et a fait une carrière ecclésiastique rapide ; il est jeune (58 ans), sportif, polyglotte ; créé cardinal en 1967, les synodes lui donnent l'occasion de fréquenter aussi bien le cercle de langue française que celui de langue italienne. Apte à discuter avec tous, il est expérimenté dans le débat sur l'héritage du concile Vatican II (1962-1965), auquel il a fourni des contributions non négligeables. Il apparaît rapidement comme un pape conquérant, missionnaire et, dans le même temps, rigoureux et intransigeant à propos du rite et de la morale. Il dispose d'une stature philosophique et théologique, qu'il exprimera en particulier à travers l'encyclique *Fides et ratio* (1998), où il démontre sa maîtrise de l'héritage thomiste. Il publiera plus en vingt ans de pontificat que ses prédécesseurs en vingt siècles, marque d'une volonté de faire reprendre la main à l'Eglise sur une communauté catholique choquée par le déclin de la foi, désorientée au sein de sociétés devenues majoritairement athées ou agnostiques.

Jean-Paul II rompt ainsi avec le pontificat de Jean-Paul I<sup>er</sup>. Peu versé dans la diplomatie, mauvais connaisseur de la Curie, ne parlant pas l'anglais, celui qu'on surnomma le «Pape du sourire» (en référence à son caractère) n'avait de toute manière pas eu le temps de laisser une empreinte (4) : en trente-trois jours, il n'avait fait que susciter chez les cardinaux le souhait d'un successeur qui sût s'affirmer et donner une impulsion. Jean-Paul II répond à l'appel dès son apparition devant le peuple de Rome en lançant à la foule un «*Non abbiate paura!*», qui sera l'une des mar-

(4) Philippe LEVILLAIN, «Jean-Paul I<sup>er</sup>», in Philippe LEVILLAIN (dir.), *Dictionnaire historique de la papauté*, Fayard, 1994, p. 955.

ques de son action. La formule exhortait les catholiques à ne pas craindre le monde moderne, les difficultés de l'Église, les vicissitudes de la Guerre froide, le développement de l'indifférentisme religieux et le passage inexorable des croyants dans la minorité de la société, pour le moins en Occident. Le nouveau pape prendra aussi position pour les droits de l'homme et contre l'oppression, affirmant que la foi dans l'homme peut contrer le totalitarisme. Il défendra l'unité doctrinale et la cohérence liturgique de l'Église en excommuniant l'évêque français traditionaliste Marcel Lefebvre, affirmera son orientation morale en poursuivant l'œuvre réformatrice de Vatican II, assoira son pouvoir de conviction en multipliant les canonisations comme signes de la sainteté de l'Église.

Le retentissement de l'événement est aussi lié au rapport à la mort qu'entretenait Jean-Paul II. Successeur d'un pape quasi mort-né, il subit lui-même un attentat dès la première année de son pontificat : annoncé mort à la radio italienne, il survit non seulement physiquement, mais moralement en choisissant de pardonner publiquement à son assaillant. L'intemporel du sacré papal montrait alors publiquement son revers de fragilité toute humaine (5). Sur un plan plus idéologique, il s'est voulu le défenseur de la vie contre ceux qu'il définit comme les partisans, conscients ou non, de la mort : les empires (l'URSS), les armes (la bombe nucléaire), les affameurs (les entreprises capitalistes esclavagistes, les spéculateurs), celle du matérialisme athée – il condamne le marxisme en 1974 – et la « culture de la mort » dans laquelle il mêle l'avortement, l'idolâtrie de l'argent, du corps ou de la réussite matérielle. Enfin, le pape représente la croyance à une vie après la mort, dogme jamais nié par l'Église et fondement d'une prise de distance vis-à-vis des biens terrestres. A ce titre, les béatifications et les canonisations auxquelles il a procédé, dont des canonisations collectives spectaculaires, sont une manière de faire survivre à leur disparition physique des individus jugés exemplaires. L'endurance face à la mort de Jean-Paul II tire une partie de son écho de ce travail permanent de conjuration des forces morbides.

#### INTRANSIGEANCE DOCTRINALE MAIS OUVERTURE AUX MÉDIAS

Cependant, le succès public de la mort du pape doit surtout être rapporté aux relations novatrices que ce dernier a instaurées avec les médias et à la façon dont il a su exploiter les attentes de ceux-ci. Jean-Paul II a dynamisé la propagande religieuse en la modernisant, rompant clairement avec la relative frilosité de ses prédécesseurs.

En tant qu'évêque, il s'affirme comme spécialiste de la question des relations entre l'Église et le monde, de l'intolérance religieuse, de l'incroyance

(5) Philippe LEVILLAIN, « Préface », *ibid.*

et de la liberté religieuse. Comme le note Philippe Levillain (6), tous ses propos «*participèrent d'une analyse à la fois géopolitique et ecclésiologique de la situation de l'homme contemporain au sein d'une société éloignée de Dieu, principe de l'être. Il en appelait à la force de la conviction reconnaissable [...], entendait que l'Eglise signifie au monde sa vocation surnaturelle*». Les médias de masse, qu'ils s'adressent aux fidèles ou aux incroyants, étaient à ce titre incontournables : il leur prêtera une attention permanente, agissant dans la continuité des textes modernisateurs publiés à ce propos lors du concile Vatican II, auquel il entend donner l'exécution voulue.

Historiquement pourtant, l'Eglise a longtemps été méfiante vis-à-vis des moyens de communication de masse. Les actions de condamnation et de répression débutent face à la Réforme et à l'humanisme de la Renaissance lors du concile de Latran (décret *Inter sollicitudines* de 1515), puis avec la mise en place de l'*Index librorum prohibitorum*, en 1559, qui aura cours jusqu'en 1966 (7). Contre les revendications nouvelles de libertés de tous ordres issues des Lumières, Grégoire XVI critiquera au début du XIX<sup>e</sup> siècle «*ce délire : qu'on doit procurer et garantir à chacun la liberté de la presse, liberté la plus funeste, liberté exécrationnable, pour laquelle on n'aura jamais assez d'horreur*»; il prône la stratégie de la peur et de la répression dans l'encyclique *Mirari vos* (1832).

Le retournement en faveur des médias aura lieu progressivement dans les décennies suivantes, avec, en 1850, l'encouragement à la fondation de la *Civiltà Cattolica*, journal imprimé fondé par le jésuite Curci, puis de l'*Osservatore Romano* en 1861, feuille quotidienne d'information du Saint-Siège. Puis le Vatican adoptera la radio (*Radio-Vatican* est créée en 1931) et le cinéma (encyclique *Vigilenta cura* en 1936). La télévision sera intégrée à la doctrine pontificale par l'encyclique *Miranda prorsus* (1957), laquelle déclare plus généralement la nécessité de la présence de l'Eglise dans la communication.

Plusieurs brèches s'ouvraient en direction de la tolérance vis-à-vis des médias et autres publications, qu'il restait à Paul VI, pape de 1963 à 1978, à formaliser : il est le premier pape à accorder un entretien à un journal non inféodé, le *Corriere della Sera*, le 3 octobre 1965; il abolit l'*Index* en déclarant préférer la douceur à la sanction. Vatican II, bien que n'allant pas aussi loin que l'auraient souhaité les conciliaires les plus progressistes, affirme que du droit à la culture découle le droit à l'information pour tout homme : Paul VI approuve, en mai 1971, l'instruction pastorale *Communio et progressio*, selon laquelle «*l'Eglise considère les moyens de communication comme des dons de Dieu*» pour unir l'homme à ses frères et concourir au dessein de Dieu dans l'histoire (8).

(6) Philippe LEVILLAIN, *ibid.*, p. 961.

(7) Philippe LEVILLAIN, «Communications sociales», *ibid.*, p. 422-428.

(8) Cf. le site Internet [www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/peccs/documents/rc\\_pc\\_peccs\\_doc\\_23051971\\_communio\\_en.html](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/peccs/documents/rc_pc_peccs_doc_23051971_communio_en.html).

Jean-Paul II poursuit cette appropriation des outils médiatiques en discutant les droits et les dangers de l'information dans l'instruction pastorale *Aetatis novae* du 22 février 1992 (9). La tâche n'est cependant pas aisée : une instruction rédigée par le cardinal Joseph Ratzinger, futur Benoît XVI, rappelant les principes disciplinaires de vigilance, confère aux évêques la charge de censurer, d'autoriser (*Nihil obstat* et *Imprimatur*), de donner aux clercs la permission d'écrire ou non dans des journaux hostiles à l'Église, etc. Cependant, il semble que la volonté d'évangélisation universelle et de paix planétaire revendiquée par le catholicisme se trouve en congruence historique avec l'ambition conquérante, cosmopolite, phagocytaire et nivelante des médias de la fin du XX<sup>e</sup> siècle. L'Église veut se rendre plus visible au sein de la société afin de convertir, tandis que les médias ont besoin d'appriivoiser tous les acteurs publics, y compris l'Église, de s'en approprier l'image afin de rendre ces acteurs dépendants à l'égard de leur capacité unique de mise en visibilité. Wojtyła avait manifesté dans sa jeunesse un goût prononcé pour les études littéraires et avait participé à la création d'un «Théâtre rhapsodique» en Pologne. Son savoir-faire en termes de rhétorique et de mise en scène lui permet de mettre en application l'idée que l'Église est tout entière communication, en commençant par sa liturgie. Son intuition rencontre ainsi la capacité croissante de séduction des médias de masse.

#### LA SÉDUCTION... JUSQU'À LA STARISATION ?

Dans son discours du 16 octobre 1978, lors de la rituelle présentation du nouvel élu au peuple de Rome, Jean-Paul II confesse, avec un sens déjà consommé de l'interpellation et de l'hésitation feinte : «*je ne sais si je m'exprime bien dans votre [...] notre langue italienne. Si je me trompe, corrigez-moi*» (10). Le discours à l'adresse de la presse internationale prononcé cinq jours après comprend un remerciement tout aussi habile pour le rôle rempli par les journalistes d'information et de médiation du «*fait religieux*», locution neutre certainement plaisante aux oreilles d'une presse pour partie réticente à l'assujettissement. Le nouvel élu exhorte à l'objectivité et à l'approfondissement de cette information spécifique et complexe et demande à la presse de ne pas céder au sensationnalisme et au simplisme auxquels les règles de la profession les incitent souvent. Tout aussi diplomate mais néanmoins déjà offensif, son discours du 4 juin 2000, à l'occasion du jubilé des journalistes, remercie de nouveau la profession pour son œuvre, tout en l'incitant à subordonner sa vocation d'informatrice neutre sur le monde à celle de relais fidèle et enthousiaste des messages du

(9) Cf. le site Internet [www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/peccs/documents/rc\\_pc\\_peccs\\_doc\\_22021992\\_aetatis\\_en.html](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/peccs/documents/rc_pc_peccs_doc_22021992_aetatis_en.html).

(10) Cf. le site Internet [www.vatican.va/holy\\_father/john\\_paul\\_ii/speeches/1978/documents/hf\\_jp-ii\\_spe\\_19781016\\_primo-saluto\\_it.html](http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/speeches/1978/documents/hf_jp-ii_spe_19781016_primo-saluto_it.html). Nous traduisons.



Vatican : «vous êtes appelés à engager votre professionnalisme au service du bien moral et spirituel des individus et de la communauté humaine» (11).

Hormis le dialogue avec les journalistes, le Vatican mène des campagnes de communication directe. Le disque compact «Abba Pater», compilation en cinq langues d'homélies du pape accompagnées de musique, est diffusé en mars 1999. De grands rassemblements visent un public qui ne se rend pas ou plus dans les églises, comme les Journées mondiales de la jeunesse (JMJ), régulièrement dans un pays différent, où le pape intervient toujours en personne. Cela encourage un sentiment fusionnel basé sur les communautés émotionnelles, à la manière des cérémonies médiatiques décrites par Daniel Dayan et Elihu Katz (12). Ses manières d'aller à la rencontre du peuple fervent se diversifient, mais gardent en commun sa personne omniprésente. Il prononce des centaines de discours auprès de publics professionnels, communautaires, associatifs, populaires comme élitaires, pratiquants assidus comme amateurs occasionnels de l'Église catholique. Serait-il devenu une «star»? Le fait est que la vénération dont font habituellement l'objet les chefs religieux prend ici la dimension d'une fanatisation similaire à celle qui entoure les célébrités plus profanes du *show business* ou de la politique. En mettant en scène et en dramatisant sa propre agonie, le pape, volontairement ou non, prend des traits héroïques : il s'impose, au même titre que l'Abbé Pierre ou Sœur Emmanuelle, comme un personnage public incontournable, non seulement du fait de ses fonctions de chef politique et religieux, mais aussi par sa présence en tant qu'individu charismatique.

Peut-on aller plus loin dans l'idée d'une personnalisation du pouvoir papal? Christophe Saby (13) le propose en considérant les condamnations diverses infligées par le Vatican à des personnalités dérangeantes comme des moyens d'éliminer des concurrents pour l'occupation de la portion de l'espace médiatique dévolu à la religion ou pour le moins à la religion chrétienne. L'évêque Marcel Lefebvre, qui avait ordonné quatre évêques dans une optique traditionaliste sans l'approbation de Rome, sera excommunié en 1988. L'évêque Jacques Gaillot, trop empressé vis-à-vis des marginaux de tous types et trop progressiste sur certaines questions morales, sera muté en 1995 en Partenia, un diocèse inhabité du Sahara algérien. Enfin, le prêtre allemand Eugen Drewermann, qui mêlait foi et psychanalyse, sera suspendu en 1991 de ses fonctions de prêtre et d'enseignant en théologie. Les trois personnages avaient obtenu, pour des motifs très différents, un certain succès auprès de certains publics, certes distincts. Ils n'en développaient pas moins un charisme propre, autonome vis-à-vis de celui du pape, et opé-

(11) Cf. le site Internet [www.vatican.va/holy\\_father/john\\_paul\\_ii/speeches/2000/apr-jun/documents/hf\\_jp-ii\\_spe\\_20000604\\_journalists\\_fr.html](http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/speeches/2000/apr-jun/documents/hf_jp-ii_spe_20000604_journalists_fr.html).

(12) Daniel DAYAN / Elihu KATZ, *La Télévision cérémonielle*, PUF, Paris, 1996.

(13) Christophe SABY, *La Communication sociale de l'Église catholique en France depuis 1978*, mémoire de fin d'études, Université Lumière (Lyon II), 1999, p. 87.

raient de petites sécessions intellectuelles et politiques propres à réduire l'aura de Jean-Paul II.

Le succès médiatique se trouve donc constituer un enjeu pour les acteurs du domaine religieux, comme il l'est dans le domaine politique. Cette idée peut être systématisée à l'aide de la théorie de la mise sur agenda. Elle rend compte de la disponibilité d'un nombre potentiellement illimité de sujets de débat public et d'acteurs aptes à les traiter, tous en concurrence pour l'occupation d'un espace de mise en visibilité publique, lui, de taille limitée. Les stratégies développées par les acteurs pour s'y imposer – séduire les médias, leur fournir des documents publiables clef en main, formater des interventions en conformité avec leurs attentes, acheter des espaces publicitaires, *etc.* – constituent la partie volontaire et calculée de processus complexes de mise sur agenda. Une autre partie de ces processus, de nature non stratégique, se joue dans l'interaction entre les multiples forces susceptibles de favoriser tel sujet, tel acteur au détriment de tels autres – la conjoncture, le télescopage d'événements qui s'opposent ou entrent en synergie, la conformité ponctuelle d'un événement avec les attentes du public, la disponibilité ponctuelle des cadres d'interprétation nécessaires à la bonne réception d'un sujet, *etc.*

#### REGAIN SOCIAL ET MÉDIATIQUE DU RELIGIEUX

A la lumière de cette théorie de l'accès au débat public, le succès médiatique de Jean-Paul II et de sa mort en particulier renvoie à la question de la place occupée par la religion dans les médias.

L'hypothèse peut être faite que, de la moitié des années 1970 à la moitié des années 1990, les médias de masse s'en sont plutôt désintéressés. Ils ont jugé selon les cas secondaire, dépassée, incompréhensible et/ou inintéressante une fraction de la société (les élites religieuses et leurs publics) et les visions du monde spécifiques associées (croyances, valeurs, morale, métaphysique). Dans le même temps, ils perdaient une large partie de leur capacité d'expertise en la matière. Ce déclin de l'intérêt pour les affaires religieuses s'est accompagné de leur dépréciation, de la part de la presse traditionnellement anticléricale, mais aussi de la part des médias d'autres couleurs politiques et philosophiques. Pour Christophe Saby (14), il a longtemps existé un contentieux entre les médias non catholiques et l'Eglise catholique, moins bien traitée que les religions exotiques.

L'Eglise catholique française ayant refusé de considérer la presse non affiliée comme une interlocutrice valable, celle-ci prit par réflexe un contre-pied systématique vis-à-vis des propos et des actions de l'institution, se repliant sur son rôle habituel – réel ou fantasmé – de contre-pouvoir. Le silence de

(14) *Ibid.*, p. 73-76.

l'Église signifiait sa culpabilité. Un fossé sépare en tout état de cause l'Église, «*structure ancienne, lente à évoluer, hiérarchique, non démocratique, sérieuse et non ludique*» (15), dogmatique – au sens strict du terme pour l'Église, au sens dérivé pour les médias..., de l'attrait médiatique pour le vif, le nouveau, le simple (16). La critique récurrente, simpliste et mal fondée de l'interdiction du préservatif par le Vatican et, plus généralement, la caricature ou la déformation des prises de position morales de Jean-Paul II illustrent ce conflit.

L'hypothèse peut être avancée également d'une recrudescence de la visibilité des affaires religieuses depuis la moitié des années 1990, en contrecoup du déclin des années 1970-1980. Les médias s'y intéressent de nouveau, créent de nouveau des postes de spécialistes de ce domaine, y consacrent des articles et des émissions d'information plus fréquents, et d'autres types de couvertures : récréatives, culturelles, pratiques... Ils réévaluent et revalorisent ces affaires. L'évolution de la visibilité des questions religieuses dans la presse écrite généraliste ne permet pas de déceler de tendance nette en ce sens sur les dix années passées : elle montre seulement un léger creux en 2002-2003 puis une reprise très forte, notamment du fait de la mort du pape. Presse confessionnelle (*La Croix*) et non confessionnelle présentent la même évolution, signe de l'impact du pape sur l'ensemble des journaux. Cependant, cette analyse souffre du manque de données accessibles de manière systématique avant 1999.

### *Une visibilité accrue de la religion comme information et comme controverse*

Sur les deux principales chaînes de télévision française, la même approche (figure 1 (17)) montre clairement une tendance croissante de 1986 à 2005 : une augmentation forte a lieu de 1986 à 1996 (de 2 % jusqu'à 8 % de l'information télévisée du soir); puis, après un faible repli, la croissance reprend en 2001-2005. La corrélation remarquable entre les deux premières chaînes nationales sur la durée (coefficient de 0,86 au niveau mensuel entre 1986 et 2005) montre que ces évolutions ne dépendent pas seulement de la ligne éditoriale d'une chaîne ou de l'autre, du choix de quelques rédacteurs en chef ou de la dynamique collective d'une rédaction donnée. Il ne peut non plus s'agir uniquement d'une imitation docile d'une chaîne envers l'autre ou d'un effet de synergie, même si de tels phénomènes systémiques intervien-

(15) *Ibid.*, p. 74.

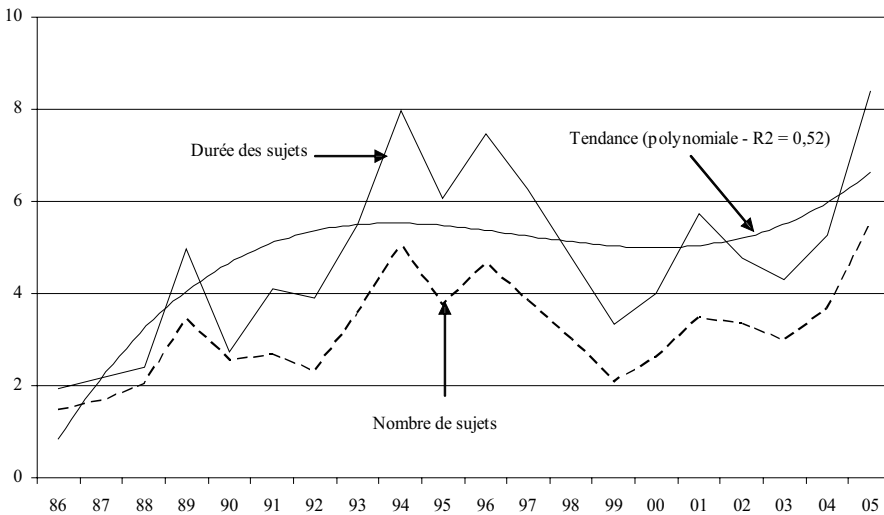
(16) Jean-Claude GUILLEBAUD, «Les médias contre la démocratie?», *Esprit*, mars-avr. 1993.

(17) Les données relatives à la télévision sont tirées des bases de données Imago et Basis de l'Institut national de l'audiovisuel (INA). Une émission est retenue dans la figure 1 si elle concerne, à titre principal, une quelconque religion, sous un aspect ou un autre : sa doctrine, sa morale, son rite, ses membres, son histoire, son financement, etc. Il va de soi que le regain des années 1990 est en partie dû au développement de la religion musulmane en France, conjointement au développement de l'intérêt qu'elle suscite auprès des politiques et des médias.

nent. D'autres facteurs doivent être évoqués, parmi lesquels on citera : le regain de la croyance et de la superstition ; corrélativement, la variation des attentes du grand public en matière de religion ; l'intervention d'événements religieux particulièrement propices à la mise en scène médiatique – incendies de mosquées et de synagogues, interventions publiques de clercs musulmans, *etc.* ; l'amélioration des techniques de persuasion des appareils religieux auprès des médias.

FIGURE 1

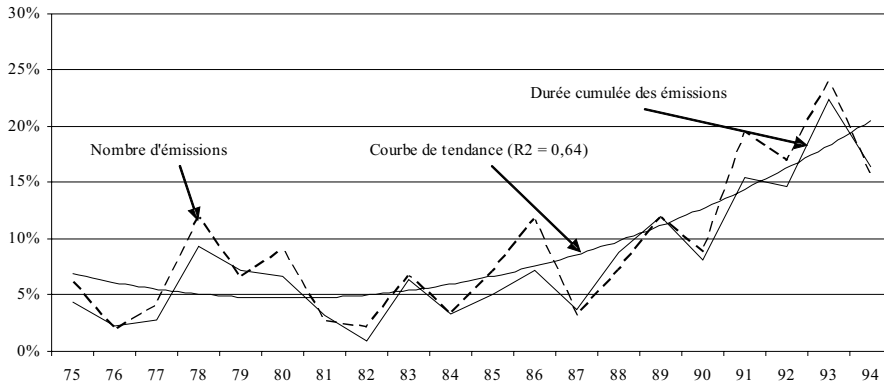
**La religion dans les journaux télévisés de 20 heures sur TF1 et A2-F2**  
(Indice de la visibilité rapportée à l'ensemble des sujets de JT)



Les journaux télévisés de la première partie de soirée, s'ils sont le moment central dans le cours quotidien de l'information à destination de la masse, ne rendent cependant pas nécessairement compte des questions qui structurent le mieux le débat politique et les conversations quotidiennes. Des problèmes structurels, mais ne donnant pas lieu à « actualité » exploitable, c'est-à-dire ne se manifestant pas sous la forme d'événements brutaux, nouveaux et disponibles sous forme de clips sonores et visuels, sont susceptibles d'être oubliés par les émissions d'information. Une fraction moins brûlante de l'information, mais tout aussi controversée, génératrice de confrontation sociale, peut être recueillie par les émissions de débat. Si la proportion d'émissions de débats concernant la religion est utilisée comme indicateur de l'intérêt que les médias prêtent à l'aspect socialement et politiquement problématique de la question (figure 2), alors on constate sans ambiguïté une tendance lourde à l'augmentation de 1975 à 1995, et en particulier à partir de 1982 (de 2 % à 23 % de l'ensemble des débats diffusés).

FIGURE 2

**Proportion des débats télévisés consacrés à la religion**  
*(Émissions de débat après 20 heures sur TF1 et A2-F2)*



Les questions religieuses constituent donc un thème de plus en plus sensible aux yeux des médias télévisés, dont on sait par ailleurs (18) qu'ils sont en général représentatifs de tendances quantitatives présentes dans l'ensemble des médias, radiodiffusés et écrits. L'explication de cette évolution sur trente ans nécessiterait une enquête plus étendue, mais elle peut *a priori* être rapportée à plusieurs phénomènes : un certain retour du religieux parmi les populations occidentales, quoique sous des formes hétéroclites – religions exotiques, puis récemment Islam, en Occident ; fondamentalisme dans le monde musulman ; conservatisme moral protestant en Amérique du Nord ; évangélisme et sectes multiformes un peu partout ; un investissement accru de la politique par les acteurs religieux dans diverses régions du monde, de pair avec une coloration religieuse croissante des discours et actions des acteurs politiques ; un retour à la morale sous les formes de l'«éthique» qui transparait dans les discours de nombreuses institutions, en contrecoup du rejet libertaire des normes opéré dans les années 1960 et notamment à partir de 1968 en France.

### *Une grille de lecture médiatique du fait religieux*

Ces tendances en termes de visibilité masquent évidemment des nuances qui mériteraient une analyse de contenu plus détaillée. Il est pourtant possible, *a minima*, de repérer une classification des acteurs religieux qui aide à rendre compte du positionnement – à son corps défendant – de Jean-

(18) Cf. par exemple Philippe BLANCHARD, «Les grands médias français face au conflit israélo-palestinien depuis la seconde Intifada. Difficile neutralité», *Annuaire français de relations internationales*, vol. IV, 2003, pp. 864-883 ; Philippe BLANCHARD, «La production de l'agenda de l'électronucléaire en France», communication présentée au premier congrès de l'Association française de sociologie, Villetaneuse, fév. 2004.

Paul II au sein de la lecture médiatique dominante de la religion. Nous postulons ici l'existence d'un système médiatique (19) fait de multiples supports et de multiples médias, distincts, complémentaires et interdépendants. Chaque élément du système possède ses caractéristiques propres en termes de ligne éditoriale affirmée et d'orientation idéologique, de public visé et de public réel, mais des forces unifiantes – recherche commune et concurrentielle de l'audience, contraintes matérielles diverses, insertion dans une même et unique société – entraînent une interdépendance et une tendance à l'homogénéisation.

Le système médiatique contribue au façonnement d'une «culture mosaïque», ensemble des représentations et des valeurs des individus d'une société donnée, faite de multiples fragments de sens collectés et façonnés en outre dans les conversations privées, les discours officiels, les lectures, à l'école, *etc.*, culture dans laquelle des noyaux de sens émergent des interactions entre l'ensemble des producteurs de discours (20). Sur la base de cette qualification en système médiatique, des tendances en termes de cadrage du fait religieux peuvent être dégagées, dont certains médias s'écartent à certains moments et dans certaines circonstances, mais auxquelles tous sont contraints de se référer pour prendre part au débat public sur la question.

En l'occurrence, trois clivages structurent la perception de la religion par les médias de masse et les évaluations qu'ils y attribuent. Premièrement, s'opposent les modérés et les radicaux. Les premiers sont représentés par exemple par l'Islam français en voie d'institutionnalisation ou par les fractions ouvertes au dialogue du clergé juif en Israël, tandis que les seconds comprennent les imams prêchant la haine dans les lieux de prières légaux ou non en France, ou encore les colons s'opposant par la violence à l'évacuation des implantations israéliennes décidées par le gouvernement d'Ariel Sharon. De ce point de vue, Jean-Paul II apparaît comme modéré dans son rôle patriarcal, bienveillant, menant une politique cosmopolite, pacifiste et défendant les droits de l'homme. Dans le même temps, ses positions morales réelles ou supposées contre le préservatif, contre les unions homosexuelles et contre les accommodements avec les canons dogmatiques et rituels du catholicisme lui confèrent les propriétés d'un religieux radical.

Un deuxième clivage oppose les modernes aux passésistes. Le concile Vatican II, les cérémonies œcuméniques, la revendication du mariage des prêtres sont des composants typiques de la religion moderne rêvée par les médias, par contraste avec le cardinal Ratzinger, les traditionalistes, certains groupes scouts ou les partisans de la messe en latin, désignés comme passésistes. En ce sens, Jean-Paul II se montre moderne en promouvant le dialogue interreligieux, l'ouverture de l'Église aux jeunes (les JMJ), en ren-

(19) Cf. notamment Michel MATHIEN, *Le Système médiatique. Le journal dans son environnement*, Hachette, Paris, 1989.

(20) Abraham MOLES, *Théorie structurale de la communication et société*, Masson, Paris, 1986.

contrant les peuples de toute la planète à travers ses voyages, en se repentant au nom de l'Église pour le refus historique de la théorie darwinienne ou la compromission dans le génocide juif ou encore en faisant appel à l'émotion en complément de la tradition et de la raison pour fonder la foi (encyclique *Fides et ratio*). Cependant, il fut également catégorisé comme passéiste pour avoir canonisé des personnages rétrogrades de l'histoire de l'Église catholique – notamment un ancien membre de l'*Opus Dei* – et pour s'être opposé au mariage des prêtres.

Enfin, un troisième critère oppose les acteurs religieux conformes (non définis positivement) aux déviants que sont les sectes (Témoins de Jéhovah, Scientologues, Raéliens...) ou les prêtres pédophiles. Jean-Paul II apparaît pleinement conforme par la façon dont il assume ses fonctions institutionnelles, par son attachement aux traditions familiales, par sa lutte contre les déviances de tous types ou par sa lutte contre la peine de mort.

Le succès de Jean-Paul II s'est donc construit en dépit de certaines propriétés défavorables du point de vue de la grille de lecture de la religion en cours dans les médias de masse français. Si des publications à public plus restreint (*Golias*, *Télérama*) ou d'orientation anticléricale (*Le Canard enchaîné*, *Charlie Hebdo*, *Libération*) introduisent des ouvertures critiques dans le système médiatique, elles semblent peiner à bousculer le quasi-consensus des médias à grand public. L'ambiguïté est permanente entre la dynamique d'exploitation systématique de l'image d'un vieillard épuisé mais séduisant et la réticence à donner un écho à des prises de position que le sens moral majoritaire condamne. Une solution au dilemme transparait dans de nombreux reportages : traiter du pape en tant que personne, que malade, que voyageur ou que chef d'État, mais sans répercuter la substance de son message, sans même souvent lui donner la parole – et par chance, il n'était de toute façon plus audible depuis quelques années.

#### DES MORTS EN CONCURRENCE

##### *Le pape et le prince : primat du clergé sur la noblesse*

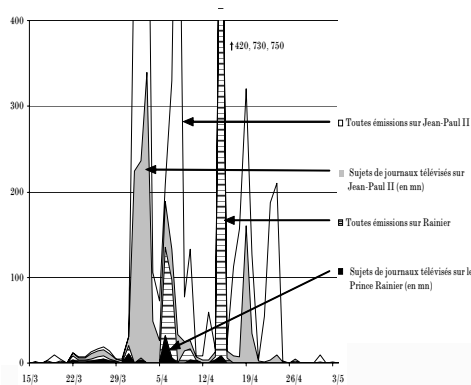
Il n'en reste pas moins que la mise sur agenda est fondamentalement concurrentielle et que d'autres événements pouvaient prétendre à occuper les titres. Les mois de mars et avril 2005 virent la quasi-coïncidence du décès de Jean-Paul II (le 2 avril) avec celui du prince Rainier de Monaco (le 6 avril). Ce cas de télescopage médiatique peut-il se solder par une cohabitation des deux couvertures ou bien par la prédominance de l'un des deux événements sur l'autre, en vertu du principe de hiérarchisation de l'information ? La santé des deux personnages déclinait visiblement déjà depuis plusieurs jours pour le prince, depuis plusieurs années pour le pape. La santé du pape avait été abordée précédemment à l'occasion de l'attentat

de mai 1981, d'opérations médicales en juillet 1992 et avril 1994, d'une fracture du col du fémur en mai 1994, puis à de multiples reprises à propos de sa fatigue à partir de 1996. Rainier était apparu plus épisodiquement, à l'occasion de reportages sur l'économie atypique de Monaco, de l'anniversaire de la dynastie ou de l'évocation émue du souvenir de Grace de Monaco. Du 22 au 31 mars, les médias semblent considérer les deux mourants comme capables de faire l'événement – la mort terrassant un puissant est toujours appétissante – mais sans savoir lequel mourra le premier : ne pouvant anticiper, ils consacrent sensiblement le même temps d'antenne aux deux.

C'est Jean-Paul II qui décède en premier, générant immédiatement une couverture pléthorique (figure 3). Dans ce contexte exceptionnel, Rainier conserve tout juste une visibilité minimale le jour de son décès le 6 avril et le jour de son enterrement le 15 avril, dans les deux cas grâce à un volume important de couverture hors journaux télévisés et semble-t-il au détriment de la couverture de son concurrent. Cependant, Jean-Paul II conserve nettement le dessus le reste du temps, d'autant que le suspense du conclave prend le relais.

FIGURE 3

**Les décès de Jean-Paul II et du prince Rainier de Monaco  
dans l'information télévisée**  
(Durée cumulée de la couverture sur TF1 et A2-F2  
Mars-avril 2005, représentation en aires empilées, en minutes)



### *La princesse et la religieuse : où la noblesse reprend le dessus*

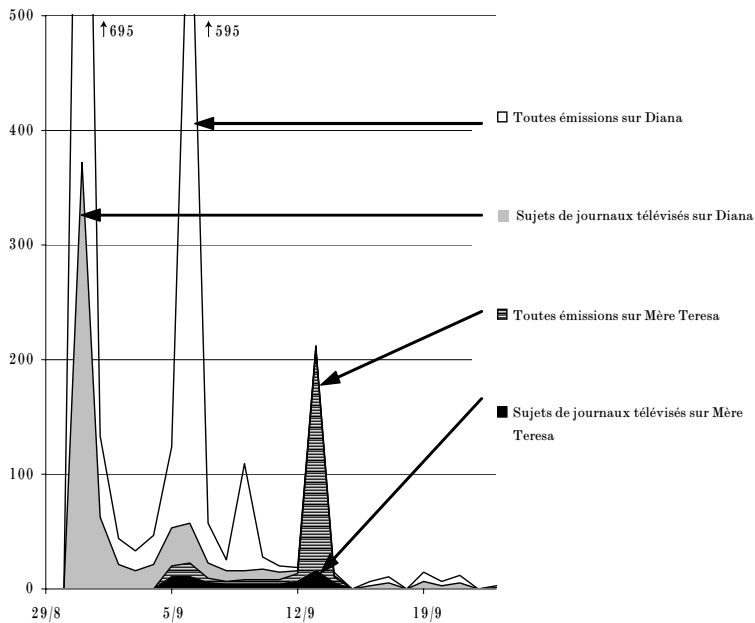
Un précédent binôme de décès simultanés permet d'interroger de manière comparative ce phénomène de télescopage entre deux événements similaires. Deux femmes célèbres et non plus deux hommes sont en concurrence : l'une, noble, comme précédemment Rainier (Diana, princesse de Galles, décédée le 31 août 1997), l'autre personnage religieux comme l'était Jean-



Paul II (Mère Teresa, décédée le 5 septembre 1997). Le décès de Teresa intervient au moment de l'enterrement, largement couvert, de Diana (figure 4). Il se retrouve largement minoré au vu de la couverture que recevait d'ordinaire la religieuse de Calcutta. Il bénéficie d'une sorte de rattrapage le 13 septembre, sous forme d'information et surtout de reportages et de débats, mais sa visibilité n'atteindra jamais celle de la disparition de la princesse. Les décès génèrent tous deux une grande quantité d'émissions hors journaux télévisés, ce qui signifie que de nombreux documents audiovisuels sont disponibles, mais aussi qu'il ne s'agit pas d'un sujet pour spécialistes, que des publics variés peuvent être intéressés par lui, de manière que des créneaux plus longs que la minute et demie des sujets de journaux télévisés peuvent y être consacrés sans risque commercial.

FIGURE 4

Les décès de Mère Teresa et princesse Diana dans l'information télévisée  
*(Durée cumulée de la couverture sur TF1 et A2-F2  
 Septembre 1997, représentation en aires empilées, en minutes)*



En définitive, en septembre 1997 comme en avril 2005, un événement majeur passe nettement devant l'autre. L'issue de cette sorte de compétition non organisée et non thématifiée en tant que telle tient naturellement à des facteurs divers et difficiles à hiérarchiser : les propriétés des quatre personnages antérieurement à leur disparition – renommée, titre à exister médiatiquement (appartenance noble ou sacrée, fonction de pouvoir), régularité et intensité de la couverture antérieure –, les circonstances du décès

– annoncé ou soudain, à un âge plus ou moins avancé, dans des circonstances limpides ou mystérieuses –, l’enchaînement des faits (l’événement majeur intervient respectivement 4 jours et 6 jours avant l’événement mineur, ce qui lui confère une prime de précocité). Le fait est que l’agenda mass médiatique ne tolère pas d’élire simultanément deux phénomènes majeurs.

En 1997 comme en 2005, les décès distincts et intervenant indépendamment l’un de l’autre se trouvent néanmoins confrontés. Le 2 avril 2005 sur TF1, un sujet compare les émotions des Monégasques vis-à-vis des états de santé des deux hommes. Le lendemain sur Canal +, un duplex depuis Monaco revient sur la résonance particulière du décès du pape dans une principauté où le catholicisme est religion d’Etat. Le rapprochement est encore plus net en 1997. Dans un premier temps, le 31 août sur FR3, le journaliste fait réagir Teresa à la mort de Diana ; le lendemain, les titres du journal de 13 heures de France 2 incluent une scène où Lady Diana visite les pauvres de Mère Teresa à Calcutta, comme exemple de la générosité de la princesse. Avec le temps, l’information prend un peu de distance, la troisième chaîne diffusant un clip similaire datant de 1992 le 5 septembre, puis, le 14, proposant une comparaison explicite de la une des journaux écrits quant à la préférence donnée à l’une ou l’autre mort célèbre.

Ces quelques séquences télévisées comparatives font émerger un début de réflexivité, mais une théorie de la mise en concurrence des sujets d’actualité reste à faire, théorie qui chercherait également s’il y a entraînement ou concurrence au sein des deux binômes d’événements quasi simultanés. Constatons en première approximation que les sujets d’information consacrés à Jean-Paul II et à Rainier sont en nette corrélation positive (0,74), signe que la mort du second relance l’intérêt pour la mort du premier. En revanche, les émissions hors journaux télévisés sont en corrélation négative : la télévision grand public n’est pas en mesure d’approfondir deux événements simultanément. Les résultats sont similaires pour Teresa et Diana : légère corrélation positive pour les journaux télévisés, notamment du fait d’un regain d’intérêt pour Diana au moment de la mort de Teresa ; corrélation négative, donc concurrence entre les autres émissions. La noblesse prend cette fois le pas sur le clergé, signe que l’ordre social d’appartenance du défunt ne pèse pas tant que le rapport individuel aux médias construit avant le décès.

\* \*  
\*

La rubrique nécrologique des gazettes d’antan a largement survécu au passage des médias à l’ère audiovisuelle. Un personnage célèbre se doit de réussir ce qui constitue sa sortie médiatique, avant de pénétrer ensuite éventuellement dans le paradis des *happy few* dont on commémorera l’anni-

versaire du décès. S'il était le chef d'une religion très largement majoritaire en France, Jean-Paul II n'en doit pas moins son charisme à une séduction toute humaine qui contraste avec la réserve traditionnelle de son organisation. Le conclave symbolise la discrétion avec laquelle l'Église catholique continue d'assumer sa continuité historique au-delà de la contingence des individus.

La superficialité avec laquelle les médias de masse traitent des affaires religieuses montre qu'ils n'ont toujours pas récupéré du dédain dont ils firent preuve à leur égard dans les années 1970-1980. Leur attitude n'en est pas moins restée – ou redevenue – fascinée et révérencieuse à l'égard de certains clercs : héritage pluriséculaire plus ou moins inconscient ? crainte d'oublier une partie de leur audience ? congruence du simplisme médiatique avec la magie du surnaturel religieux ? Le fait est que, symétriquement, les « communications sociales » catholiques se sont modernisées : l'Église a perçu l'enjeu de la visibilité médiatique. Pour ce domaine comme pour les autres, seule une approche empirique méthodique peut rendre compte de l'entremêlement de deux types de facteurs de succès à l'agenda : les propriétés du sujet en cause (nouveau, suspense, conflictualité, *etc.*) et les interactions entre les différents sujets en concurrence.

# DE L'UTILISATION MÉDIATIQUE DES CATASTROPHES

L'EXEMPLE DU TSUNAMI DE LA SAINT-ETIENNE 2004

PAR

GERALD ARBOIT (\*)

Le 26 décembre 2004, un violent séisme sous-marin déclenche un déferlement massif des eaux sur les côtes occidentales de l'Asie du Sud-Est et orientales d'Asie du Sud. L'Indonésie et le Sri Lanka sont les deux pays les plus touchés. Ce tsunami, dont les médias s'emparent dans un contexte de fêtes de fin d'année fait plus de deux cent mille morts et crée une émotion mondiale. «*Manifestation de l'autre mondialisation*» pour certains (1), «*catastrophe providentielle*» pour d'autres (2), le déferlement médiatique qui l'a accompagné a été révélateur d'une constante de la mondialisation de l'information.

Loin de refléter une solidarité mondiale, puisque les autres déchaînements de la nature de l'année 2005 – tremblement de terre dans le sud-est de l'Iran le 22 février, sur l'île indonésienne de Nias le 28 mars et à Atjeh les 4 et 5 octobre, au Cachemire pakistanais le 8 octobre, cyclones dévastateurs de la zone Amérique-Caraïbes entre le 5 juillet et le 25 octobre... – ne rééditèrent pas cette mobilisation, ce que les médias ont alors appelé «le tsunami» rejoint le 11 septembre 2001 au rang des catastrophes majeures, qui abolissent les règles classiques de la couverture médiatique – unité de crise, rapport morts/kilomètres – pour laisser la place à la stupéfaction d'une société occidentale qui a oublié le risque, qu'il soit naturel ou humain. La mise en avant du touriste, victime et acteur de la médiatisation, grâce à la technologie numérique, est révélatrice de cet étourdissement occidental-centriste. Dès lors, il devient possible de tenter de modéliser le rôle de la médiatisation des catastrophes majeures en fonction des positions de ses acteurs, les médias, les organisations humanitaires et les États.

(\*) Chercheur au Centre d'études et de recherches interdisciplinaires sur les médias en Europe (CERIME) de l'Université Robert Schuman (Strasbourg, France) et rédacteur en chef de la revue *Renseignement et opérations spéciales*.

(1) Dominique WOLTON, *Le Figaro*, 10 janv. 2005; Zaki LAÏDI, «La mondialisation tsunami», *Libération*, 14 janv. 2005.

(2) Philippe BOISNARD, *Libération*, 24 janv. 2005.

## UNE MOBILISATION MÉDIATIQUE CLASSIQUE

En dépit des différences évidentes entre les multiples crises humanitaires, une comparaison du rôle des médias et de leurs interactions avec le public révèle des thèmes communs. Ceux-ci, rangés sous deux règles, l'une propre aux crises en général, l'autre aux crises humanitaires, incluent la capacité des médias à « créer » un événement, à contribuer aux opérations de secours, à soulager ou à exacerber la situation d'urgence, à nuire aux résultats de l'événement et – finalement – à exagérer ou privilégier le sensationnalisme des informations.

*Les médias et les crises*

L'intervalle de temps entre le déclenchement de la crise et l'arrivée des médias est un facteur variable selon l'accessibilité et l'époque de l'événement. La période de Noël, dans le cas du tsunami, et celle de l'été, comme pour la série noire aérienne traitée succinctement par les médias (3), voient « l'information sérieuse ou réputée telle » (4) céder le pas à une actualité plus légère (5), couverte par moins de journalistes, vacances obligent. Parfois, ces derniers se trouvent sur les lieux de la catastrophe, comme ce fut le cas d'un journaliste d'Europe 1 à Phuket et peuvent témoigner à l'antenne. La plupart du temps, faute de correspondants mobilisables sur place, les médias étrangers se trouvent dépendants de l'information traitée localement par les radios et les télévisions nationales ou fournie par les autorités. Ainsi, dans le cas du tsunami, la radio indonésienne Elshintia et les images de Metro TV ont alimenté les premières dépêches d'agence, reprises ensuite internationalement. D'un point de vue technique, les nouvelles se propagent rapidement. La BBC et CNN, qui disposaient de correspondants sur place, ont été les premières télévisions occidentales à couvrir l'événement, juste deux heures après qu'il eut eu lieu. Les médias français ne furent, de ce point de vue, opérationnels qu'après quarante-huit heures, une fois des équipes dépêchées sur place.

Cela n'a nullement empêché une hyper-médiatisation du tsunami, qui n'était pas sans rappeler celle des attentats de New York du 11 septembre 2001. Toutes les chaînes de télévision, toute la presse, toutes les radios ont consacré une large place à l'événement. Pendant dix jours, du 27 décembre 2004 au 5 janvier 2005, la catastrophe a représenté 85 % du temps des

(3) Dans *Le Monde*, le crash du Canadair, le 1<sup>er</sup> août, et du Tracker, le 20 août, de la sécurité civile française et du biplan de la MidAir le 16 (7 articles), des vols Air France du 2 août à Toronto (1), Tuninter au large de la Sicile le 6 (2), Hélios à Athènes le 16 (3), West Caribbean au Venezuela le 17 (21), Tans en Amazonie le 23 (2), ne donnèrent lieu à aucune couverture particulière, le quotidien du soir se contentant généralement de reprendre des dépêches d'agence, à l'exception notable des victimes françaises du vol vénézuélien.

(4) Pierre VEILLETET, « Marronniers et immortelles », *Médias*, n° 5, juin 2005, pp. 30-35.

(5) Daniel PSENNY, « Le temps des marronniers », *Le Monde*, 31 déc. 2005.

journaux télévisés de TF1 et France 2 – lesquels se sont allongés de dix à vingt minutes – avec même des pointes à 98 % le 30 décembre, pour la première chaîne, et à 100 % le 3 janvier, pour la deuxième. L'engouement s'est prolongé jusqu'à la fin du mois de janvier, moins à travers les éditions d'information, qui ont réduit de moitié dès le 3 janvier, puis au tiers le 7, que dans des émissions de reportage, comme «Thalassa» (France 3), «Zone interdite» (M6) ou encore des émissions spéciales animées par des présentateurs vedettes des chaînes – Jean-Pierre Foucault pour TF1 et Michel Drucker pour France 2 (6).

Cette extrême couverture médiatique, qui n'est pas sans créer une confusion des genres entre information et spectacle – une déviance déjà entrevue pour le 11 septembre, mais également pour les guerres contre l'Iraq, du moins dans les premiers jours – laisse la place à une scénarisation de la crise. Dans quelle mesure les médias, au lieu de simplement rapporter la nouvelle, ne jouent-ils pas là un rôle de «création» de l'événement? Bien sûr, ils ne peuvent être tenus pour responsable des tremblements de terre, ni des ouragans et autres raz de marée. Toutefois, ils confèrent à ces frasques de la nature le statut de crise ou de «catastrophe naturelle». Et il peut être admis que l'ampleur de la couverture a permis de faire passer un événement naturel majeur, doublé d'une urgence sociale, pour une crise humanitaire (7).

L'utilisation d'images amateurs, qui va en se développant, sur fond de «crise» latente du photojournalisme (8), à mesure que les techniques numériques et de communication avancent, permet de rendre plus spectaculaire le drame humain (9). Ainsi, le numéro du 30 décembre 2004 de *Paris Match* était presque exclusivement le fait de touristes ayant donné, voire vendu, leurs clichés aux agences ou aux magazines. Inévitablement, les uns des journaux s'emparent de «la» photo la plus représentative, qu'elle ait été faite par des professionnels ou pas. La plupart du temps, la même tourne tout autour du monde. Un enfant désemparé, son regard, une femme en larmes, une mère... Les compositions photographiques, cherchant à se démarquer du flot d'images des télévisions, se font alors symboliques, utilisant des codes hérités de la peinture, jusqu'à devenir de véritables icônes modernes. La «pietà indienne» du tsunami, premier prix du World Press Photo 2005 dû à Arko Datta (10), rejoint la petite martyre d'Armero

(6) Jean-François JULLIARD, «Le raz de marée a envahi puis fait flotter les télé», *Le Canard enchaîné*, 12 janv. 2005; Robert SOLÉ, «Après le déluge...», *Le Monde*, 9 janv. 2005.

(7) Babette STERN, «Un désastre humain énorme, un impact économique limité», *Le Monde*, 11 janv. 2005; Rony BRAUMAN, «Une indécente surenchère victimaire», *Le Figaro magazine*, 15 janv. 2005. Cf. également les propos de Rony Brauman dans un numéro de l'émission «Arrêts sur images» sur le thème «Tsunami : tous solidaires... et après?», 9 janv. 2005, dans l'émission «C dans l'air» centré sur le «Trésor de guerre du tsunami» (France 5), 3 juin 2005, et au cours du «12/14» de France 3, 26 déc. 2005.

(8) Michel GUERRIN, «Photoreporters, les illusions perdues», *Le Monde*, 6 sept. 2000.

(9) Isabelle NATAF, «Nous sommes tous des 'citizens reporters'», *Le Figaro*, 1<sup>er</sup> déc. 2005.

(10) Paule GONZALES, «L'icône du tsunami», *Le Figaro*, 8 juin 2005. Cf. aussi Laurence GIRARD/Daniel PSENNY, «Les images d'amateurs au cœur de la couverture du tsunami», *Le Monde*, 5 janvier 2005; Michel

d'Omayra Sánchez (11), filmée en novembre 1985, la «pietà du Kosovo» de Georges Mérimon primée en 1991 et la «madone de Bentalha» de Hocine Zaourar en 1998. Ensuite sont présentées les images de dévastations, toujours les mêmes... Les inondations d'Europe de l'Est à l'été 2002, couvrant les plaines, submergeant les routes, remplissant les routes, sont en tout point similaires aux images d'Asie du Sud post-tsunami ou de Louisiane post-Katrina. Comme les récits miraculeux, les images de détresse sont interchangeable...

L'iconographie vient renforcer les discours des centaines de touristes, témoins et acteurs, que les journalistes, sur place ou depuis leurs rédactions, façonnent à l'attention de leurs publics. Aussi faut-il d'autres chiffres pour différencier ces catastrophes. La «fameuse loi médiatique de la constante du coefficient morts/kilomètres» (12) joue ici à plein. Toutefois, si elle a tendance à s'affranchir de la distance, elle se nourrit de caractéristiques socio-ethniques. Bien sûr, le nombre de morts marque les esprits, mais c'est parce que ceux-ci sont en majorité occidentaux que les médias vont s'accaparer cette nouvelle.

### *Les médias et les catastrophes humaines*

Les médias remplissent de prime abord un rôle de relais dans les situations d'urgence qui font suite à une catastrophe. Le tsunami de 2004 ne se distingue pas d'autres événements du genre, comme les ouragans dans les Caraïbes, en Haïti en 2004 et régulièrement dans le sud des Etats-Unis, comme Katrina le 29 août 2005, comme les tremblements de terre autour de la plaque eurasiatique, à l'instar de celui du 8 octobre 2005 au Cachemire, comme les attentats dans une capitale occidentale, à Londres le 7 juillet 2005 notamment. Par le biais de leur couverture, les médias ont la capacité de fournir une grande masse d'informations sur l'urgence, notamment pratique. Les radios et, surtout, les télévisions peuvent informer le public et communiquer directement avec les victimes et leurs familles, sans l'intermédiation des équipes de sauveteurs. Depuis le deuxième opus de la guerre américano-iraquienne, les *blogs* sont devenus de véritables supplétifs des journalistes, quand ils ne sont pas tout simplement, particulièrement en période de crise, leurs suppléants : ils multiplient les ressources, les photos et les témoignages en provenance des zones touchées. Cela a été le cas

GUERRIN, «Lire et comprendre les images du tsunami», *Le Monde*, 6 janvier 2005; Dossier «Images d'actualité : le regard du témoin contre celui du professionnel», du *Monde*, disponible sur le site Internet le 21 février 2005. Cf. également «Rôles et fonctions des images de cadavres dans les médias. L'actualité permanente du 'massacre des saints innocents'», *Annuaire français de relations internationales*, vol. III, 2004, pp. 828-848.

(11) Romero LANGLOIS/Pascale MARIANI, «Armero, vingt ans après», *Le Figaro*, 12 nov. 2005.

(12) Laurent GERVEREAU, *Inventer L'actualité. La construction imaginaire du monde par les médias internationaux*, La Découverte, Paris, 2004, p. 73.

immédiatement après le tsunami (13), cela l'a également été pendant Katrina (14).

Face à une catastrophe naturelle, où la solidarité gouvernementale internationale est amenée à se manifester – généralement par l'envoi d'équipes spécialisées en sauvetage ou d'une aide de première urgence – les médias influent généralement sur les décisions des autorités. Celles-ci n'ayant pas forcément de politiques préétablies, leur première estimation des moyens à déployer se fait souvent au vu des images des télévisions. Dans ce cas, il est encore possible de parler d'«effet CNN», comme aux lendemains de la première guerre américano-iraquienne, lorsque les populations kurdes étaient accrochées à leurs montagnes ou les enfants somaliens en proie à la famine (15).

Une mauvaise information initiale, voire la plus totale absence de médiatisation peut conduire à laisser se pérenniser des situations d'urgence. L'absence de touristes conjuguée à une ignorance géographique a empêché, depuis sa première révélation médiatique à l'été 2004 jusqu'à aujourd'hui, toute médiatisation du génocide en cours au Darfour, province occidentale du Soudan, ou de la famine au Niger. Pourtant, les occasions n'ont pas manqué. Eric Fottorino s'est ainsi exclamé, dans *Le Monde* du 11 janvier 2005 : «*tous ces morts n'ont pas crié. Ou, s'ils ont crié, on ne les a pas entendus. Il n'y a pas de plages dans le sud [sic] du Soudan, pas de complexes hôteliers de luxe pour touristes en quête de soleil et de mer chaude. Pas plus qu'il n'existe de cité balnéaire dans le Darfour*». Et le 18 août, le démographe Jean-Pierre Guengant constatait, dans le quotidien du soir, que «*les appels lancés à la communauté internationale dès décembre 2004 n'ont pas été entendus!*» (16) Ceux du Cachemire, sinistré à l'entrée de l'hiver 2005, ne le furent pas plus...

La médiatisation peut ainsi produire une solution comme le pire oublié. On sait depuis la catastrophe d'Armero, comme le note le journaliste colombien German Santamaria, que «*mettre un visage sur cette catastrophe a permis d'en montrer l'ampleur, et a suscité un grand élan de solidarité internationale*» (17). Cependant, ainsi que le remarque une journaliste de l'*Hebdo* (RTBF), «*l'info est un cercle vicieux; si CNN parle d'un fait, tout le monde va se mettre à en parler, si personne ne commence à dénoncer, personne ne suivra l'info*».

(13) Ludovic BLECHER, «La blogosphère en première ligne», *Libération*, 29 déc. 2004; Laurent GERVE-REAU, «Blogs : l'heure du décryptage», *Le Figaro*, 12 janv. 2005.

(14) F. N.-L., «L'ouragan en direct des blogs», *Le Figaro*, 1<sup>er</sup> sept. 2005; Judith RUEFF, «Katrina bouleverse la blogosphère», *Libération*, 1<sup>er</sup> sept. 2005.

(15) Piers ROBINSON, «Global television and conflict resolution : defining the limits of the CNN effect», in Eytan GILBOA (dir.), *Media and Conflict. Framing Issues, Making Policy, Shaping Opinions*, Transnational Publishers, Ardsley, 2002, pp. 175-191.

(16) «Niger : combien de famines encore?», *Le Monde*, 18 août 2005. Cf. aussi Christian LOSSON, «Les secours tardifs au Niger affamé», *Libération*, 22 juil. 2005.

(17) Romero LANGLOIS/Pascale MARIANI, *op. cit.*



Il convient ici de souligner une dérive des médias, perceptible depuis les critiques qui ont accompagné leur suivisme lors de la première guerre américano-iraquienne. Jusqu'à présent, c'était systématiquement le cas pour les guerres. Depuis le tsunami, cette pratique a gagné l'humanitaire. Les journalistes ont tendance à observer les opérations de secours comme s'ils étaient à la fois juges et jurés. Non que les causes oubliées passent soudain sur le devant de l'actualité, mais ils appliquent simplement leur comportement de «chiens de garde» (*Watchdog*). L'ampleur des dons, largement sollicités par les médias (18) – tous supports confondus, de l'encart dans la presse au bandeau sur Internet en passant par les incrustations «*Tous solidaires*» et «*Solidarité Asie*» – a semblé leur donner un droit de contrôle des dépenses à trois, six mois, un an (19). Après le passage de Katrina, le gouvernement américain a ainsi aussitôt été attaqué pour son incurie, ce qui a tranché avec la docilité des médias américains lors du déclenchement de la seconde guerre américano-iraquienne (20).

#### UNE INSTRUMENTALISATION HUMANITAIRE

Le traitement particulier que les médias accordent aux crises, notamment aux crises humaines, répond à une mutation des sociétés dans lesquelles ils s'inscrivent. Depuis la disparition de la menace idéologique en 1989, les questions humanitaires ont trouvé une nouvelle audience auprès des opinions (21). Si elle ne bouleverse pas les fondements de la geste humanitaire, cette évolution n'en produit pas moins une lourde perte de sens de son idéal fondateur.

#### *Une geste humanitaire...*

Dans le cadre des réponses humanitaires, l'information joue un grand rôle. Selon la Croix-Rouge, elle «*est aussi nécessaire que l'eau, la nourriture, les abris et les médicaments pour sauver des vies en cas de catastrophe*» (22). Cette reconnaissance du rôle des médias en tant que source de secours et d'aide doit se comprendre comme un moyen d'alerter le plus grand nombre

(18) Cf. l'article du *Figaro magazine*, 15 janv. 2005, consacré aux «ONG en questions», notamment pp. 23-24 sur les dons.

(19) Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTCLOS, «Après le don, l'évaluation», *Le Figaro*, 12 janv. 2005; Marie-Estelle PECH/Samuel TILLIE, «Tsunami : les deux tiers des dons français pas encore dépassés», *Le Figaro*, 26 avr. 2005; Karim NEDJARI, «Tsunami : deux tiers des dons n'ont pas été utilisés», *Le Parisien*, 12 mai 2005; Pierre PRAKASH, «Six mois après, le tsunami omniprésent», *Libération*, 25 juin 2005; Arnaud RODIER, «Tsunami, six mois et huit cents chantiers», *Le Figaro*, 6 juil. 2005. Cf. aussi les émissions de télévision, dont «Complément d'enquête», France 2, 20 juin 2005; «Europa Reviews», Euronews, 20 août 2005; «Le Droit de savoir», TFI, 22 nov. 2005.

(20) G. F., «Les médias attaquent le gouvernement», *Le Figaro*, 5 septembre 2005; Alain SALLES, «La fronde des médias contre George Bush», *Le Monde*, 8 sept. 2005.

(21) René BACKMANN, «Information et sensation», in Rony BRAUMAN/René BACKMANN, *Les Médias et l'humanitaire*, CFPJ éditions, Paris, 1996 p. 95.

(22) AFP, «L'information est vitale en cas de catastrophe, rappelle la Croix-Rouge», 5 oct. 2005.

de personnes dans les zones de crise et non comme un encouragement à leur médiatisation. Pourtant, depuis le milieu des années 1980, médias de masse et organisations humanitaires ont mis au point un «*protocole compassionnel*», pour reprendre la définition de Rony Brauman. Ce «*protocole*» se décompose en quatre conditions nécessaires : la puissance émotionnelle, la non-concurrence, la médiation et l'innocence. Ce registre sert de communication au mouvement humanitaire depuis sa double prise de conscience, à l'occasion de son intervention en Éthiopie en 1984-1985. D'une part, la compassion cimentait mieux le consensus que toute considération critique et la vitesse de l'agenda médiatique s'en accommodait parfaitement. D'autre part, «*ce que le sentimentalisme médiatico-humanitaire avait contribué à occulter pouvait et devait être dévoilé par les humanitaires et grâce aux médias*» (23).

Cinq ans plus tard, l'espoir d'un nouvel «*ordre international*» imposait le modèle des *charities* anglo-saxonnes. Celles-ci, nées à l'occasion des deux guerres mondiales pour venir en aide aux populations européennes sinistrées, ont aujourd'hui un poids économique considérable. L'apport de budgets importants, notamment du fait d'organisations internationales, comme les agences des Nations Unies et l'Union européenne, a permis à l'humanitaire de revendiquer sa «*professionnalisation*», révoquant l'amateurisme initial des *French doctors* de Médecins sans frontières (MSF) et le transformant en économie de l'offre. Dès lors, assurée d'un financement, la sensibilisation qu'elle ambitionnait cinq ans plus tôt se transforma en marketing, où la publicité, l'image et le slogan passaient avant l'action elle-même (24).

La propension des médias à s'engager dans la voie du sensationnalisme est généralement admise. Les photographies et les images télévisées appartiennent au genre informationnel. Même si elles ne sont pas sans poser question quant à leur impact dans différents contextes, elles ont toujours pour effet de faire vendre journaux et magazines ou de faire envoler l'audimat à la télévision. Avec ce passage à une économie de l'offre, la couverture médiatique entre dans le registre humanitaire. Elle permet de marquer l'opinion, génératrice de dons dont l'utilité pour le financement des opérations est à prouver aujourd'hui, mais également de démarquer les organisations entre elles, notamment dans leur accès aux médias.

Le recours, de plus en plus courant, à la médiation de stars de la musique, du cinéma, du *business*, de la politique, du sport et de la mode, ambassadeurs de bonne volonté des organisations des Nations Unies et de

(23) «*La pitié dangereuse*, in Rony BRAUMAN/René BACKMANN, *op. cit.*, pp. 40-51. Cf. aussi Rony BRAUMAN, «*Génocide, information et bons sentiments*», *Agora, Le désordre humanitaire*, n° 36, aut. 1995, pp. 53-54.

(24) Sylvie BRUNEL, «*Humanitaire. Crise de croissance ou d'identité?*», *Ramsès 2003*, Dunod, Paris, 2002, pp. 272-273; l'entretien de Rony BRAUMAN, «*L'image avant l'action*», *MCS Info*, mai 2003.

la Croix-Rouge ou «*célébrités utiles*», pour reprendre le mot de l'acteur Michael Douglas, en est une des expressions les plus évidentes. Le phénomène n'a pas attendu Bob Geldoff, son rock activisme et le controversé «Live Aid» pour l'Ethiopie (25), dont 2005 a vu les cérémonies du vingtième anniversaire de «We are the World» couplées avec la trentième édition du G8 et les échos du tsunami... Il est né avec la conversion de l'acteur Danny Kay aux valeurs de l'UNICEF. La princesse «des cœurs» Diana a elle-même prêté son concours à la cause de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines (26). Avec le tsunami, les anciens Présidents américains George H. Bush et Bill Clinton se sont reconvertis dans l'aide humanitaire.

L'utilisation de mythes, comme celui qui veut que les cadavres transmettent des maladies, devient également une ressource de communication. A la suite du tsunami, qui a fait plus de morts que de blessés, l'Organisation mondiale de la santé n'a pas hésité à utiliser ce genre d'argument, s'attirant la foudre des autres organisations humanitaires et de la Croix-Rouge. D'autres utilisent l'idée selon laquelle seuls les secours internationaux sont de vrais secours, qu'ils sont là pour l'urgence et le long terme... D'autres enfin dénoncent le système en pleine lumière, comme MSF, suspendant, le 3 janvier 2005, sa collecte sur l'urgence en Asie du Sud. L'objectif n'était pas de briser l'élan de générosité, mais d'obéir au principe juridique d'affectation..., qui confère le privilège de l'aide aux seules victimes médiatiques.

### ... en perte de sens

L'engouement humanitaire n'était pas sans responsabilité dans cette évolution. En marge de l'inclusion et de la participation effective des acteurs non étatiques dans les conférences et événements onusiens, à compter de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio, en 1992, se développe une «société civile», fondée sur des organisations non gouvernementales (27). Plusieurs Etats insistaient depuis de nombreuses années pour que cette inclusion se fasse de manière plus complète et transparente. Certains facteurs d'importance – mondialisation des marchés, requêtes répétées pour une reconnaissance claire des droits économiques et sociaux, conscientisation mondiale à la pauvreté – ouvraient la voie à une présence plus active de la société civile aux Nations

(25) Cf. Rony BRAUMAN, «La pitié dangereuse», *op. cit.*, pp. 37-46.

(26) Afsané Bassir POUR, «Stars de l'humanitaire», *Le Monde*, 7 nov. 2004.

(27) *Le Secrétaire général décrit l'émergence d'une nouvelle ère mondiale où la société civile a un rôle de plus en plus important aux côtés des institutions officielles*, communiqué de presse SG/SM/6638, 14 juil. 1998, disponible sur le site Internet [www.un.org/french/partners/civil\\_society/brazil.htm](http://www.un.org/french/partners/civil_society/brazil.htm). Cf. également S. KHLNANI, «La société civile, une résurgence», *Critique Internationale*, n° 10, janv. 2001, pp. 38-50; Gerald ARBOIT/Alain KIYINDOU/Michel MATHIEN, «Société civile», in Commission nationale française pour l'UNESCO, *La «Société de l'information»: glossaire critique*, La Documentation française, Paris, 2005, pp. 129-131.

Unies. Les Etats membres prirent la décision en 1993 de réviser les règlements relatifs à l'inclusion des organisations non gouvernementales au sein du système onusien, règlements qui dataient à l'époque de 1968. La révision a été complétée en 1996. A la même époque, l'Union européenne suivait la même évolution (28) et se dotait d'un Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO), pour superviser et coordonner ses opérations d'aide humanitaire dans les pays tiers.

Dès lors, le nombre d'associations, issues de la mouvance du «sans-frontiérisme», du «tiers-mondisme» (29) ou initiées par des entreprises, des collectivités locales, des Etats, voire des sociétés militaires privées, n'a cessé de croître. Alors qu'il n'y en avait que deux mille au milieu des années 1990, elles sont plus de trente mille dix ans plus tard. Quelque cent quatre-vingts sont déjà recensées par les services d'ECHO. Par cette inflation, l'aide humanitaire est devenue un marché, dont le client semble être le donateur, public ou privé, et le donneur d'ordre ce média universel qu'est devenue la télévision. Il s'agit là d'un renversement total de l'esprit des *French doctors*, non plus guidé par le besoin de celui qui souffre et le devoir d'être présent là où personne n'est, mais par l'offre de dons qui détermine à la fois la couverture médiatique et le déclenchement de l'aide. Expliquant pourquoi elle suspendait sa collecte pour le tsunami, MSF notait que les campagnes de dons pour le tremblement de terre de Bam, le 26 décembre 2003, ne rapportèrent en France que six cent mille euros et, pour le Darfour, pendant deux mois l'été suivant, six cent cinquante mille euros. La couverture du *Monde* pour Bam se limita à vingt-quatre articles entre le 27 décembre et le 22 janvier 2004, avec des pics les 28 – 7 articles – et 31 décembre – 4 articles – et celle du Darfour s'étendait, depuis la dénonciation par l'ONU du désastre humanitaire, le 8 mai 2004, aux prémices de la couverture de la campagne présidentielle américaine, le 21 septembre.

Dans cet environnement, deux écueils apparaissent. Le premier est la scénarisation de l'action humanitaire, de façon qu'elle corresponde à l'agenda médiatique. Le second est la sous-traitance des Etats et des agences d'aide. Le premier explique l'ampleur de la trentaine de crises oubliées, faute d'intérêts géostratégiques ou de nationaux, touristes, expatriés ou humanitaires menacés, et les campagnes régulières d'organisations en mal de communication. Ainsi, le 19 mai 2005, Médecins du monde (MDM) lançait une campagne de sensibilisation, baptisée «Nous soignons ceux que le monde oublie peu à peu». Le second explique l'existence de régions «sur-humanitarisées», nanties de gros budgets, et le besoin de communication

(28) «La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat», *Avis du Comité économique et social sur le document de discussion de la Commission européenne*, juil. 2000, p. 5.

(29) La dichotomie qui prévalait en France entre ces deux tendances se fonde progressivement dans un continuum «Urgence Réhabilitation Développement» (URD). Cf. P. RYFMAN, «Urgence et développement : spécificité française et préfiguration d'une communauté d'ONG», *ONG et développement. Société, économie, politique*, Karthala, Paris, 1998, pp. 47-60.

institutionnelle qui en découle. D'autant que cette dernière rejoint celle des entreprises donatrices, jouant autant la carte de l'implication sociétale que de la mondialisation économique (30).

L'attrait des budgets conduit certaines organisations non gouvernementales à devenir supplétives des gouvernements. Pour leur part, les collectivités locales et les États ont eux aussi créé leurs propres structures humanitaires. La démarche la plus aboutie est sans conteste américaine. Dès 1997, la directive présidentielle 56 institutionnalisait un processus inter-agences pour ses interventions à l'étranger, impliquant le Département d'Etat, le Pentagone et l'Agence américaine pour le développement international (USAid). L'intégration des systèmes civils et militaires permettait une programmation, dans le temps et l'espace, des interventions américaines, depuis les phases d'urgence au rétablissement de la paix, à la reconstruction et au développement. Le contrôle, laissé aux militaires, subordonnait totalement les acteurs civils et politiques. En octobre 2001, le Secrétaire d'Etat Colin Powell a déclaré que les ONG américaines constituaient des «*multiplicateurs de force*» et étaient des «*agents de la politique étrangère américaine*» et «*des instruments de combat contre le terrorisme*» (31).

#### UNE OPPORTUNITÉ POLITIQUE

La crise de sens de l'action humanitaire tient donc moins aux conséquences de sa médiatisation qu'à la puissance des enjeux politiques qui la soutiennent. Le statut d'acteurs diplomatiques que les organisations humanitaires ont obtenu, loin de refléter l'entrée de la société civile dans les affaires internationales, ne fait que témoigner de leur instrumentalisation politique et de la militarisation qui en découle...

#### *Un instrument de diplomatie publique*

Longue tradition diplomatique américaine, mais réellement mise en application depuis la présidence de Ronald Reagan (32), la diplomatie publique apparaît comme le pendant politique du syndrome vietnamien des militai-

(30) Laurence GIRARD, «La médiatisation du drame a été le moteur des donations faites par les sociétés», *Le Monde*, 6 janv. 2005; Sophie PETERS, «Asie : pourquoi communiquer sur sa générosité», *Les Echos*, 7 janv. 2005. Cf. aussi Emmanuel DOLLET, *Responsabilité sociale des entreprises et coopération internationale. Panorama 2003*, ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, nov. 2002, disponible sur le site Internet [www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Responsabilite\\_sociale\\_des\\_entreprises\\_et\\_cooperation\\_internationale.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Responsabilite_sociale_des_entreprises_et_cooperation_internationale.pdf).

(31) Isabelle BERCO, «La militarisation de l'action humanitaire en Afghanistan», *GRIP*, 9 mai 2005, disponible sur le site Internet [www.grip.org/bdg/g4572.html#\\_ftnref15](http://www.grip.org/bdg/g4572.html#_ftnref15); Sami MAKKI, «Militarisation de l'humanitaire? Le modèle américain de l'intégration civilo-militaire, ses enjeux et ses limites», communication présentée lors du colloque GRIP-ECHO, Bruxelles, 17 nov. 2004.

(32) La *National Security Decision Directive* n° 77, du 14 février 1983, pose les principes du «*management of public diplomacy relative to national security*». Elle est réorganisée par le Président Clinton en 1999 par la *Presidential Decision Directive* n° 68, portant création d'un agence civilo-militaire d'International Public Information.

res. Profondément liée à l'offensive conservatrice américaine, elle génère une communication spécifique, qui n'est que le prolongement de la communication politique (33). Comme telle, elle fait grand usage des officines de relations publiques et de la télévision. Depuis 1999, militaires et diplomates réclament une meilleure coordination des diverses agences et Départements œuvrant à la *public diplomacy*, au service d'une stratégie mieux définie (34).

La télévision est à la «diplomatie publique» ce que la radio était à la Seconde Guerre mondiale, un accès au public le plus large possible. Cette position d'intermédiaire indispose généralement les responsables politiques et militaires. Trop préoccupés par leur souci de plaire à leurs opinions publiques, ils se sentent inhibés par cet œil critique informant en temps réel. Dans le même temps, ils savent aussi, comme le vainqueur de la guerre du Golfe, le général Colin Powell (35), que «*la couverture en direct ne modifie pas la politique, mais crée un environnement dans lequel la politique devient possible*». Le 29 décembre 2004, le lancement d'une «*coalition internationale d'aide humanitaire immédiate et pour les efforts d'assistance et de reconstruction à long terme*», dont la terminologie rappelait plutôt la guerre en cours en Iraq, faisait écho aux propos agressifs contre la France du directeur d'USAid. Il annonçait étrangement l'espoir de Colin Powell, le 5 janvier suivant, de voir s'«*améliorer l'image des États-Unis dans le monde musulman*» et la «*merveilleuse occasion*» de la future Secrétaire d'Etat du Président réélu, Condoleeza Rice, le 19 janvier, pour manifester au monde, en particulier musulman, leur «*générosité de cœur*»...

Les chaînes d'information en continue, constamment à la recherche d'une photographie «historique» et d'éditions spéciales (36), n'ont fait que répercuter ces objectifs diplomatiques gouvernementaux. La constante recherche de l'audience maximale impose alors des choix dans la couverture qui facilitent la pression des gouvernements. La crise du Darfour, comme avant elle celle du Rwanda, peine à entrer dans l'agenda des médias par défaut d'intérêt politique, malgré un début d'implication américaine. Ces questions ont peu d'intérêt stratégique dans la «*guerre humanitaire*», diagnostiquée par le «journaliste-chercheur» en relations internationales Ali Laïdi, dans *Le Figaro* du 5 janvier 2005, mais apparue dès 1991.

Cette «guerre», opération de diplomatie publique, n'est pas uniquement le fait des seuls États-Unis. Le tsunami était aussi une «*catastrophe*

(33) Sur cette question, cf. Michel MATHIEN, «L'emprise de la communication de guerre. Médias et journalistes face à l'ambition de la démocratie», *La Revue internationale et stratégique*, n° 56, hiv. 2004-2005, pp. 90-91.

(34) Cf. les rapports de la Commission consultative de diplomatie publique de septembre 2004 et du US Government Accountability Office d'avril 2005, sur l'«US public diplomacy. interagency coordination efforts hampered by the lack of a national communication strategy».

(35) Thomas McNULTY, «Television's impact on executive decisionmaking and diplomacy», *The Fletcher Forum of World Affairs*, n° 17, 1993, p. 80.

(36) Howard TUMBER, «Sources, the media and the reporting of conflict», in Eytan GILBOA, *op. cit.*, p. 148.

*providentielle*» (37) pour de nombreuses nations qui cherchaient à modifier la façon dont elles sont perçues sur la scène internationale. A commencer par les puissances régionales, qui se livraient une concurrence âpre. Se rapprochant de la coalition américaine, l'Inde refusait toute aide internationale et se précipitait au secours du Sri Lanka sinistré. Il s'agissait autant de se débarrasser de son image de pays mendiant que de s'imposer face à la Chine et au Japon, dans la perspective d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies. La Chine en profitait même pour organiser, *via* l'hebdomadaire *Nanfang Zhoumuo*, le 6 janvier, sa réponse «*aux critiques d'une certaine presse occidentale, comme le Washington Post, qui avait douté de la capacité chinoise à aider les pays sinistrés*».

Comme l'Iran quelques jours après l'arrivée des premiers secours à Bam, en décembre 2003, ou immédiatement après le tremblement de terre peu médiatisé de février 2005, l'Indonésie cherchait à obtenir un retrait rapide des troupes et des humanitaires étrangers dans la région d'Atjeh. Dans un cas comme dans l'autre, la médiatisation de la catastrophe naturelle bouleversait la situation politique préexistante. Dans le premier cas, l'Iran gardait «*le goût amer de Bam*» et de ses promesses non honorées, une fois l'attention médiatique passée. Le Président Muhammad Khatami, évoquant l'offre d'aide américaine, s'était contenté de relever que «*cette affaire ne [devait] pas être parasitée par des considérations politiques, ni de leur part ni de la nôtre*» (38). Cependant, la présence massive d'armées et de médias étrangers était toujours politique. En demandant leur départ, l'Indonésie cherchait à marquer sa désapprobation contre la décision américaine de suspendre son aide militaire en 1999 en raison des exactions commises par les troupes de Jakarta au Timor oriental (39). La diplomatie américaine, bien décidée à conforter le nouveau Président Susilo Bambang Yudhoyono face à son armée, reporta ce départ au mois de mars 2005 et obtint un règlement du conflit sécessionniste d'Atjeh...

### *Une opération militaire autre que la guerre*

La manifestation la plus médiatique de la diplomatie publique reste l'utilisation des forces armées. Non seulement celles-ci disposent du matériel permettant d'acheminer dans les endroits les plus inaccessibles l'aide d'urgence, mais en outre elles offrent, par leur déploiement, un moyen de véhiculer médias et humanitaires au plus près de l'événement et, donc, l'assurance de belles images. Il y a des moments où le fait d'être «*embedded*» ne se refuse pas... Cet emploi renforce l'efficacité politique du

(37) Philippe BOISNARD, *op. cit.*. Cf. Jacques AMALRIC, «Tsunami et faux amis», *Libération*, 20 janv. 2005.

(38) «Le bilan du séisme en Iran s'alourdit, mais Téhéran ne sollicite pas d'aide extérieure», *Le Monde*, 23 fév. 2005.

(39) AFP, «L'Indonésie veut le départ des forces étrangères participant aux secours», *Le Monde*, 12 janv. 2005.

discours humanitaire. Notamment, il le légitime auprès d'opinions publiques peu enclines à la chose internationale. L'implication militaire, qu'elle ait un but humanitaire ou de maintien de la paix, laisse supposer un intérêt de puissance et, passant, suscite un soutien populaire. Sinon, l'ambivalence l'emporte toujours face aux images de souffrance et d'atrocités que présente la télévision. Cette vision de civils martyrisés interpelle régulièrement l'opinion, mais pas au point d'engendrer, ni d'expliquer, une mobilisation.

En 1993, l'engouement pour la Somalie, qui conduit pour la première fois les armées à une intervention d'ordre humanitaire, s'explique autant par l'émotion des images de populations affamées que par le contexte euphorique qui suit la victoire de l'ordre des Nations Unies sur la violation iraquienne du droit international (40). Onze ans plus tard, le tsunami offre une alternative à la guerre contre le terrorisme par la présence de touristes occidentaux en péril... D'un point de vue militaire, l'intervention en Somalie a été fondatrice à bien des niveaux.

D'une part, elle a entraîné une réévaluation du « maintien de la paix » (41), notamment par les Etats-Unis. Précurseurs en matière stratégique depuis le lancement de leur Révolution dans les affaires militaires, ces derniers ont établi un nouveau concept opérationnel, appelé « *opérations militaires autres que la guerre* » (42). En rupture totale avec les principes dominants, il apporte une réponse rapide aux changements stratégiques de l'après-Guerre froide, impliquant de plus en plus largement les acteurs civils. Seize types d'opérations étaient définis, dont l'assistance humanitaire (43). Cette doctrine s'est diffusée rapidement, se trouvant notamment incorporée aux capacités de défense européenne, en particulier en Grande-Bretagne et en France.

L'autre innovation découlant de l'affaire somalienne a été la multiplication des interventions militaires à but humanitaire, l'impression répandue étant que la protection des populations menacée par de sévères violations des droits de l'homme et des conventions humanitaires était devenue une priorité de la communauté internationale. L'OTAN et l'Union européenne ont adopté les mêmes schémas de corps de réaction rapide et organisé leur interopérabilité dans le cadre de missions de gestion de crise – article V du Traité de Washington pour l'OTAN, missions de Petersberg pour l'UE. De son côté, l'Union africaine a accru ses capacités de soutien de la paix.

(40) Jérôme SAINTE-MARIE, « L'opinion française et les malheurs du monde : l'exemple bosniaque », *Enquêtes Louis-Harris 1995*, Denoël, Paris, 1995; Samy COHEN, *L'Opinion, l'humanitaire et la guerre. Une perspective comparative*, Fondation pour les études de défense, Paris, 1996, pp. 18-22.

(41) J. L. HIRSCH/R. B. OAKLEY, *Somalia and Operation Restore Hope*, United States Institute of Peace Press, Washington, 1995; Jean-Paul BRODEUR, « Maintien et imposition de la paix en Somalie (1992-1995) », *Cultures et Conflits*, n° 29-30, 1997, pp. 175-228.

(42) D. G. ROSE, « The effect of humanitarian operations on US army doctrine », *Small Wars and Insurgencies*, print. 2002, p. 59.

(43) *Joint Pub 3-07, Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*, 16 juin 1995.



D'autres pays, comme la Suisse (44), le Canada, l'Australie, le Japon ou le Brésil ont réorganisé leurs forces armées afin de leur donner des capacités de projection pour des opérations de maintien/renforcement de la paix (45). Le passage à l'assistance aux populations en proie à une catastrophe naturelle, comme en Asie du Sud, en décembre 2004, n'est qu'un prolongement de cette conception opérationnelle.

Toutefois, si ces déploiements militaires s'accommodent bien de la geste médiatique, ils ne sont pas sans renforcer la perte de sens de l'action humanitaire (46). Cette dernière sert de paravent à la poursuite de la politique par d'autres moyens. Depuis «Provide Confort» au Kurdistan, au printemps 1991, jusqu'aux «bombs-and-bread» de la «coalition militaro-humanitaire» d'Afghanistan (47), en passant par le Kosovo, avec des exceptions pour «Palister» en Sierra Leone et «Artémis» au Congo démocratique, toutes ces opérations «humilitaires», pour reprendre le néologisme formé par Jack Dion, dans *l'Humanité* du 14 avril 1999 (48), ont mis en péril les populations qu'elles proclamaient sauver, soit parce qu'elles n'avaient pas les mandats politiques pour les protéger et les aider, comme en Somalie et en Bosnie, sans parler de l'Afghanistan et de l'Iraq en 2005, soit parce que les concurrences étatiques, guidées par des considérations de communication, ralentissaient leur action, comme en Albanie, pendant l'intervention au Kosovo. Lors du tsunami, l'«humilitaire» n'a suscité aucun ressentiment, «comme si, à force de se côtoyer, aujourd'hui en Asie, hier et demain en Afghanistan, en Iraq, au Darfour, au Kosovo et sur les lieux de tant d'urgences africaines, les protagonistes, militaires et humanitaires, finissaient par mieux se comprendre» (49).

\* \*  
\*

Le tsunami peut apparaître comme un modèle de la médiatisation des catastrophes majeures. Il montre comment une collusion des médias, des organisations humanitaires et des États peut transformer un événement en opération de communication planétaire. L'information continue, le *marketing* direct et la diplomatie publique dirigent un monde de plus en

(44) Ludovic MONNERAT, «Comment l'armée suisse devient un atout majeur hors des frontières nationales», 3 avr. 2005, disponible sur le site Internet [www.checkpoint-online.ch/CheckPint/Armee/Arm0048-OperationSUMA-T.html](http://www.checkpoint-online.ch/CheckPint/Armee/Arm0048-OperationSUMA-T.html).

(45) Cf. Hans KÖCHLER, «Humanitarian intervention in the context of modern power politics», *International Progress Organization, Studies in International Relations*, vol. XXVI, Vienne, 2001; *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, 12 déc. 2003, p. 11, disponible sur le site Internet [ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf).

(46) Laurent ZECCHINI, «Les 'soldats de l'humanitaire'», *Le Monde*, 24 janv. 2005.

(47) Nicolas DE TORRENTÉ, *The War on Terror's Challenge to Humanitarian Action*, ODI-HPN report, Londres, janv. 2003.

(48) Cf. aussi Cyrus PÂQUES, «Humilitaire = humanitaire + militaire : le mariage contre nature», *Imagine demain le monde*, n° 28, 1<sup>er</sup> nov. 2001, p. 10.

(49) Laurent ZECCHINI, *op. cit.*

plus fictionnel, où la nature devient, comme le terrorisme, le moyen de fabriquer artificiellement un nouvel « Empire du Mal » (50). La révélation du chaos impose une ouverture de soi, qui se manifeste par un élan humanitaire. Elle ébranle une société occidentale qui vit dans un présent permanent depuis la fin de l'ordre bipolaire issu de la Seconde Guerre mondiale. Le basculement entre un virtuel de plaisir et de sécurité absolue dans un réel fait de catastrophes naturelles et de guerres génère une peur, mélange de perception de l'environnement, d'instinct et d'imaginaire, dont les médias ne sont que le reflet. L'effet de résonance qui en découle empêche toute idée contraire à une pensée commune qu'encouragent des organisations non gouvernementales, qui forment une « société civile » virtuelle, et des Etats en mal de légitimité. Tout concourt dès lors à ces déluges d'images émotionnelles, émanation d'un refus d'accepter toute idée de risque par une société occidentale soudainement devenue immature et irrationnelle...

La médiatisation du tsunami, comme prolongeant l'effondrement perpétuel des deux tours du World Trade Center, contribue à modifier les échelles du temps et de l'espace pour générer de nouvelles peurs, plus ou moins rationnelles. Elle contribue à rendre virtuel le risque réel, qui se manifeste par une perte partielle de conscience du risque au profit de risques mineurs ou lointains, capables de cristalliser des émotions très fortes, puisque l'homme se trouve dépourvu d'action. Fréquemment caché sous le sceau du secret et de la suspicion, le risque devient un moyen de contrôler les populations. En entretenant une société angoissée, il est possible de contrôler son imaginaire pour la détourner de la réalité.

(50) Cf. Jean BAUDRILLARD, « A la recherche du Mal absolu », *Libération*, 17 fév. 2005.