

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS INTERNATIONALES

## ***Annuaire Français de Relations Internationales***

### ***Comité de parrainage***

Joachim Bitterlich / Gabriel de Broglie / Jean-Pierre Cot / Michel Foucher / Jean-Marie Guéhenno / François Heisbourg / Christian Huet / François de La Gorce / Bertrand de La Presle / Thierry de Montbrial / Jean-Pierre Quéneudec / Jean-Bernard Raimond / Pierre de Senarclens / Stefano Silvestri / Georges-Henri Soutou / Bernard Teyssié / Hubert Thierry / Louis Vogel

### ***Conseil d'Administration***

Michel Mathien, *Président* - Guillaume Parmentier, *Vice-Président* - Yves Boyer, *Trésorier* - Daniel Colard - Emmanuel Decaux - Renaud Dehousse - Anne Dulphy - Jacques Fontanel - Jean-François Guilhaudis - Alexandra Novosseloff - Xavier Pasco - Fabrice Picod - Bernard Sitt - Serge Sur, *membres*

### ***Comité de rédaction***

Gilles Andréani / Loïc Azoulai / Thomas Bernauer / Yves Boyer / Frédéric Bozo / Daniel Colard / Jean-Pierre Colin / Emmanuel Decaux / Renaud Dehousse / Anne Dulphy / Jacques Fontanel / Robert Frank / Jacques Frémont / Chantal de Jonge Oudraat / Pascal Lorot / Michel Mathien / Nada Mourtada Sabbah / Françoise Nicolas / Miroslav Novak / Alexandra Novosseloff / Xavier Pasco / Fabrice Picod / Simon Serfaty / Bernard Sitt / Serge Sur / François Vergniolle de Chantal

### ***Direction***

Serge Sur, Directeur / Anne Dulphy, Directeur adjoint

### ***Secrétariat de rédaction***

Sophie Enos-Attali

***L'AFRI est publié par le Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales (Université Panthéon-Assas (Paris II), en association avec :***

Le *Center for Transatlantic Relations, SAIS*, Johns Hopkins University, Washington), le *Centre sur l'Amérique et les relations transatlantiques (CART)*, le *Centre d'études européennes de Sciences-Po* (Institut d'études politiques de Paris), le *Centre d'études et de recherches interdisciplinaires sur les médias en Europe (CERIME)*, Université Robert Schuman de Strasbourg), le *Centre d'études de sécurité internationale et de maîtrise des armements (CESIM)*, le *Centre d'histoire de Sciences-Po* (Institut d'études politiques de Paris), le *Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire* (Université Panthéon-Assas (Paris II)), *Espace Europe Grenoble* (Université Pierre Mendès France, Grenoble), l'*Institut Choiseul* pour la politique internationale et la géoéconomie, l'*Unité mixte de recherche Identités, Relations internationales et Civilisations de l'Europe (IRICE)*, CNRS/ Université Paris I– Panthéon-Sorbonne/ Université Paris IV – Sorbonne).

***L'AFRI est publié avec le concours du Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Éducation nationale et de l'Université Panthéon-Assas (Paris II)***

Centre Thucydide, Université Panthéon-Assas,  
bureau 219, 12, place du Panthéon, 75005 Paris  
Site Internet : <http://www.afri-ct.org>

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2008

*Volume IX*



**ISBN 978-2-8027-2553-4**

**D / 2008 / 0023 / 36**

**© 2008 Etablissements Emile Bruylant, S.A.  
Rue de la Régence 67, 1000 Bruxelles**

**Tous droits, même de reproduction d'extraits, de reproduction photomécanique ou de traduction,  
réservés.**

**IMPRIMÉ EN BELGIQUE**



## **SOMMAIRE**

2007 : grisaille persistante, horizon bouché, température sans changement

### **Etudes : Les relations internationales dans le désordre**

Postures étatiques

Les situations conflictuelles et leurs prolongements

L'action des institutions internationales

Relations internationales et acteurs privés

### **Chronologie internationale de l'année 2007**

#### **Rubriques**

La France et le monde

La France dans la construction européenne

L'Union européenne, acteur des relations internationales

Politique étrangère des Etats-Unis

Théories et doctrines de sécurité

Désarmement, maîtrise des armements, non-prolifération

Crises et conflits internationaux

Economie politique internationale

Mondialisation, multilatéralisme et gouvernance globale

Médias et société internationale

Nouvelles technologies et relations internationales

### **Chronique bibliographique**

#### **Annexes**

Liste des contributeurs

Résumés des articles

Abstracts

Index thématique

Index des noms de personnes

**Table des matières**

# 2007 : GRISAILLE PERSISTANTE, HORIZON BOUCHÉ, TEMPÉRATURE SANS CHANGEMENT

PAR

SERGE SUR (\*)

Si 2006 était une année perdue (1), 2007 n'a pas retrouvé une dynamique qui permettrait de dépasser ses incertitudes. Mais l'incertitude est consubstantielle aux relations internationales. Au fait, que sait-on, que comprend-on des relations internationales ? Il y a ce que l'on voit, entend ou lit à leur sujet. Pour le passé, des documents qui s'adressent à la réflexion, mais ne sont jamais complets et qu'on interprète en fonction de ses tropismes intellectuels ou de ses préjugés idéologiques. Ou encore des synthèses, des histoires, des études, des théories, qui constituent autant de filtres réducteurs et déformants. Pour le présent, la tâche est encore plus délicate. Les médias imposent leurs priorités, spontanément ou par instrumentalisation, ils submergent l'attention, remplaçant trop souvent la réflexion par l'émotion. Si on cherche à sortir de leur emprise, comment distinguer l'incident et le tournant, le conjoncturel et le structurel, l'artificiel et l'authentique, comment identifier les évolutions invisibles, plus puissantes que les événements spectaculaires ?

Sarajevo ne fut d'abord, au début du XX<sup>e</sup> siècle, considéré que comme un fait divers – et, dans *Le Rivage des Syrtes* (2), c'est une transgression mineure qui amorce une catastrophe. Si on veut expliquer, on tombe dans le risque de la fausse intelligibilité, dans les théories du complot, dans l'illusion de la rationalité. Quant à l'action, entre la contingence, les passions, les illusions, entre le poids du passé et l'inadaptation des projets, l'espace de la décision politique est restreint, d'autant plus que les questions internationales ne constituent que rarement la priorité des gouvernants et pas davantage des opinions publiques. Bref, tout conduit l'observateur à la modestie et l'expose au démenti. Raymond Aron lui-même, dans son dernier ouvrage posthume (3), ne voyait-il pas l'Europe condamnée à la finlandisation, face à une URSS plus forte que jamais ? Rien d'étonnant donc à

(\*) Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris II, France), où il dirige le Centre Thucydide.

(1) Gilles ANDRÉANI, «2006, une année perdue?», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VIII, 2007, pp. 1-12.

(2) Julien GRACQ, *Le Rivage des Syrtes*, José Corti, Paris, 1951.

(3) Raymond ARON, *Les Dernières Années du siècle*, Julliard, 1984.

ce que les plus profonds des analystes des relations internationales aient été des historiens, que les prophètes se soient généralement trompés ou que leurs messages aient été interprétés de travers (4), même lorsqu'ils ont débouché sur des *self-fulfilling prophecies*.

#### RENDRE COMPTE DE 2007

Dans ces conditions, comment rendre compte de 2007, qui, d'un côté, appartient à l'histoire et reste encombrée des problèmes du passé et qui, de l'autre, n'est qu'un moment d'un flux toujours en mouvement? Flux qui emporte des éléments politiques, économiques, stratégiques, technologiques, culturels, sociaux, lesquels n'évoluent pas au même rythme, n'ont pas le même type de visibilité et ne bénéficient pas de la même attention. Si la politique est la plus spectaculaire, l'économie la plus sensible, la stratégie la plus dissimulée, la culture est affaire de passage des générations, la technologie n'est guère perçue que par les changements qu'elle apporte à la vie quotidienne, avec un plus ou moins long retard, et les processus démographiques et sociaux sont les plus profonds. Une place à part doit être réservée aux conflits et à la violence sous ses divers aspects : ils jouent un peu le rôle des faits divers et, du simple fait de leur nombre et de leur fréquence, ne retiennent guère l'intérêt que par leurs manifestations paroxystiques, mobilisant la compassion pour les victimes et mettant en mouvement les organisations humanitaires. A ce titre, ils bénéficient d'une sorte de survivabilité qui déforme parfois leur importance réelle pour l'évolution de fond des problèmes internationaux.

Si on cherche des termes de comparaison qui permettent de mettre une année en perspective, on est tenté de se référer d'abord au passé, ensuite de se projeter dans l'avenir. Le monde de ce début du XXI<sup>e</sup> siècle rappelle davantage celui du début du XX<sup>e</sup> siècle que celui des décennies récentes, comme si le XX<sup>e</sup> siècle dans son ensemble n'avait été qu'un intermède. Par un enjambement historique, on retrouve une dualité comparable entre, d'un côté, une dynamique de la mondialisation liée à l'expansion économique et à la libéralisation des échanges et, de l'autre, des rivalités interétatiques fondées sur la recherche de la domination ou sur la quête de l'identité. En même temps subsistent nombre de problèmes internationaux liés aux effets retard de la décomposition des empires, cependant que la montée de l'Asie suscite l'espérance des uns et l'inquiétude des autres. On se soucie de la Russie, la Chine préoccupe, l'Afghanistan ne semble pas en mesure d'être pacifié, les Balkans interpellent, les arrière-petits-enfants de Theodor Herzl

(4) Il en serait ainsi de la fameuse «montée aux extrêmes» de CLAUSEWITZ, suivant Liddell HART et, dans des termes différents, Raymond ARON.

ne sont toujours pas en paix, les États-Unis éprouvent toujours de la difficulté à définir leur rôle en dehors d'une puissance qui cherche son objet.

On est cependant bien loin du monde d'avant 1914. Plusieurs révolutions technologiques nous en éloignent, autant que les bouleversements politiques, les transformations stratégiques, la croissance économique, l'explosion démographique. L'ordre du jour des relations internationales s'est également transformé. La confiance dans le progrès, héritée de la philosophie des Lumières et du développement des connaissances scientifiques, s'est retournée. Elle a fait place à de grandes peurs, avec notamment la thématique du réchauffement climatique, la crainte des grandes épidémies, la raréfaction des ressources énergétiques, le terrorisme. En revanche, les rivalités entre États européens qui ont précipité les grandes catastrophes du XX<sup>e</sup> siècle ont été surmontées avec le processus de construction européenne. Le modèle européen est devenu une alternative possible aux relations internationales classiques, même s'il n'a pas pour l'instant fait école hors du Continent. Il n'en est pas de même pour les institutions universelles, mises en place après la Seconde Guerre mondiale, ONU et ensemble des organisations associées. Elles ont été plutôt mises à mal et nombreuses sont les interrogations sur leur efficacité – sans que pour autant on parvienne à les réformer.

Faut-il alors se projeter dans l'avenir et discerner dans les données du présent un nouveau monde en gestation ? De nouveaux modes de gouvernance sont-ils en voie d'émergence, marginalisant les États, trop petits pour l'universel, trop grands pour le local, sortes de reliques barbares des temps guerriers ? Gouvernance associant entreprises, ONG, sociétés civiles, mouvements transnationaux, sachant poser seule les problèmes d'ensemble de la société internationale et préconiser les solutions qu'ils appellent, au nom de l'humanité devenue centre des relations internationales ? Cette humanité a des biens communs, matériels ou incorporels – les droits de l'homme, la sécurité humaine, l'environnement, les espaces internationaux... Elle a également des demandes globales, la régulation équilibrée des échanges, le développement, la répression des crimes internationaux, entre autres. Aux États d'en devenir les instruments, en renversant leurs priorités : loin d'être les représentants légitimes et uniques d'un groupe homogène, il leur faut se convertir en agents de la mondialisation, simples instances locales d'une gestion universelle de la société internationale.

Vision révolutionnaire, puisqu'elle tend à transformer et, au minimum, à accompagner la mutation tant de la structure que des objectifs et de la régulation de cette société. Pour être révolutionnaire, elle n'en est pas moins tournée vers l'harmonie, puisqu'elle repose sur l'interdépendance et la solidarité des individus et des groupes. Cependant, deux autres conceptions antagonistes contrarient ces analyses et le 11 septembre leur sert de révélateur. La première met l'accent sur les aspects négatifs de la mondialisation en tant qu'elle est génératrice de plus de contradictions, tensions,

conflits que d'harmonie – conflits de civilisation, terrorisme international, criminalité transnationale, anomie généralisée, Etats défailants, inégalité croissante, au sein même des sociétés étatiques, entre riches et pauvres, excès de population ici, déficit là, réchauffement climatique auquel nul ne peut apporter de remède efficace... La seconde considère que, en réalité, les invariants du système international sont toujours en place, derrière les rideaux de fumée ou les illusions de la mondialisation : permanence des Etats et de leurs rivalités, persistance des inégalités de puissance, contestation de la domination d'une puissance unique, qui ne semble pas en mesure de légitimer sa supériorité en prenant en charge les questions universelles...

Il n'est pas question de procéder ici à une description systématique des divers événements qui ont marqué l'année 2007. La chronologie qui figure dans le présent Annuaire permet de les recenser, de suivre leur déroulement et de les replacer dans leur contexte, cependant qu'ils donnent lieu à des analyses de fond dans le corps de l'ouvrage. Le propos est davantage de mettre l'accent sur les quelques points qui semblent significatifs, en les situant dans le cadre plus large qui a été chemin faisant défini à grands traits : celui d'avant 1914, celui d'après 1945, celui d'après le 11 septembre, celui des perspectives que dessinent les visions différentes de l'avenir des relations internationales. Approche d'autant plus nécessaire qu'aucun événement saillant, qui permettrait de distinguer un avant et un après, de constater un tournant dans ces relations, ne paraît s'être produit. C'est au demeurant une observation générale qui peut être dès maintenant formulée : peut-être en raison d'une tendance au repli des sociétés étatiques sur leurs problèmes intérieurs, ce sont davantage des situations ou des évolutions internes qui ont retenu l'attention – par exemple les perspectives de la prochaine élection présidentielle américaine ou russe ou, sur un plan plus limité, l'élection présidentielle française, sans oublier les tribulations de l'élection présidentielle libanaise, pour ne retenir que des données institutionnelles. Il en résulte que l'attentisme semble dominer sur le plan international. Bref, entre le poids des problèmes du passé et les craintes pour l'avenir, la gouvernance internationale semble entrée dans une période de latence que certains peuvent être tentés de qualifier d'impasse.

#### LE POIDS DES PROBLÈMES DU PASSÉ : TENSIONS, CRISES, CONFLITS

Aucune conflagration importante n'a marqué 2007. Pour autant, aucune des crises ou des conflits en cours n'a non plus trouvé de solution. Des évolutions ont été enregistrées, mais les progrès notés ici – en Corée du Nord, avec l'apaisement de la tension liée au programme nucléaire; en Libye, avec le retour du régime Kadhafi à une certaine normalité internationale, symbolisée par la libération des infirmières bulgares détenues depuis de longues

années sur la base d'accusations improbables – ont été compensés par des déceptions ailleurs – impossible libération des plus importants otages retenus en Colombie, spécialement Ingrid Betancourt; stagnation en ce qui concerne les activités nucléaires de l'Iran... Dans le même esprit, les progrès relatifs accomplis en matière de sécurité en Iraq sont contrebalancés par la détérioration de la situation militaire en Afghanistan. L'épicentre de la menace islamiste radicale s'est déplacé vers le sud du pays et vers les zones tribales du Pakistan. L'assassinat de Benazir Bhutto à la fin de l'année souligne la fragilité politique de ce dernier pays, théoriquement allié des Occidentaux. Six ans après le 11 septembre, les deux actions militaires essentielles conduites par les Etats-Unis, avec l'OTAN pour l'Afghanistan, semblent loin de pouvoir déboucher sur un retour à la paix, sur la reconstruction civile et politique des pays occupés – ou libérés, suivant les points de vue. Aucun continent n'est épargné par les situations dangereuses, voire ouvertement conflictuelles.

### *Le Proche et Moyen-Orient*

Si on commence par les problèmes lancinants du Proche et Moyen-Orient, entendu au sens plus large de «*Greater Middle East*», de l'Afghanistan au Maghreb en passant par le Pakistan et l'Iran, l'insécurité reste dominante, avec une conflictualité rampante ici, ouverte là, même si c'est de façon intermittente et asymétrique. Le cœur du problème, le conflit israélo-palestinien, est marqué par l'affaiblissement de tous les protagonistes. Israël ne sort pas d'une logique sécuritaire qui le conduit à utiliser avant tout la force armée, malgré les échecs répétés des tentatives antérieures, au Liban pour la dernière en date. Les Palestiniens sont plus divisés que jamais, le Hamas (5) ayant pris *manu militari* le contrôle de la bande de Gaza au détriment de l'Autorité palestinienne, qui se limite à une Cisjordanie trouée de colonies de peuplement israéliennes toujours en expansion, reliées par des routes stratégiques, et isolée par un mur qui la transforme en une sorte de bantoustan. Quant aux intervenants extérieurs, la Conférence d'Annapolis, fin 2007, aux Etats-Unis, a bien prévu un règlement facilité par la communauté internationale d'ici un an, avec un traité de paix et un Etat palestinien pour 2008, mais qui y croit ? La seule perspective semble être que chacun veut éviter l'effondrement des structures palestiniennes tout en isolant le Hamas, tandis que négociations, attaques sur Israël suivies de représailles se poursuivent *as usual*.

Pour autant, de plus en plus nombreux sont ceux qui sont convaincus, y compris aux Etats-Unis, que la résolution du conflit israélo-palestinien est la clef du retour à la stabilité au Proche et Moyen-Orient, au sens étroit

(5) Vainqueur du scrutin populaire en 2006, le Hamas s'est rapidement opposé au Fatah. C'est dans la mesure où le Fatah a ensuite tenté de le chasser de Gaza par les armes que le Hamas a pris le contrôle de la zone.

cette fois-ci. La situation militaire en Iraq paraît meilleure, en raison de l'accroissement des effectifs américains sur place – *the surge* – que l'administration Bush est parvenue à imposer à un Congrès dominé par les Démocrates, et du ralliement de tribus sunnites, en dépit de la pendaison de Saddam Hussein, tribus hostiles à Al Qaïda et aux militants étrangers qui se réclament de lui. Toutefois, rien n'est réglé sur le fond, ni sur le plan politique, ni même sur le plan de la sécurité, et la société iraquienne reste démembrée. Aucune voie de sortie américaine ne se dessine, alors que divers membres de la coalition de 2003 se retirent discrètement, le Royaume-Uni n'étant pas le dernier. En revanche, les menaces d'intervention turque pour réduire les autonomistes kurdes dans les confins frontaliers font craindre une autre forme d'extension du conflit (6). Quant au Liban, évacué par la Syrie, théoriquement garanti par une FINUL renforcée à la suite de l'échec de l'intervention israélienne de 2006, il reste sous la pression du Hezbollah comme de la Syrie et n'est pas parvenu à élire un Président en dépit de l'activisme de la diplomatie française, signe de la fragilité des compromis qui maintiennent une paix civile précaire. La constitution, par les Nations Unies, du tribunal international chargé de juger les responsables de l'assassinat de R. Hariri, ancien Premier ministre, n'a certes pas contribué à calmer le jeu – nouvelle illustration du dilemme classique entre justice et paix.

Hezbollah, Hamas, Iran, Syrie... Si aucune alliance formelle n'existe entre ces acteurs du jeu moyen-oriental, ils convergent au moins négativement dans leur hostilité tant à Israël qu'aux Etats-Unis. Chacun d'eux a ses objectifs propres, étatiques, idéologiques ou religieux, chacun d'eux a ses moyens et ses terrains d'action, mais chacun d'eux est marqué par la radicalité, radicalité consolidée par ceux des pays occidentaux qui se refusent à toute négociation avec eux. Il est vrai qu'ils ne sont pas unanimes sur ce point et que toute une gamme d'attitudes pourrait être analysée – mais dans l'immédiat les résultats sont les mêmes : on ne parvient pas à engager ces entités dans des négociations utiles et, dans une sorte de poker menteur, on passe de la menace à l'apaisement pour revenir à la pression, en affirmant que toutes les options sont sur la table. Pour les Occidentaux, c'est le programme nucléaire iranien qui paraît le plus dangereux, même si la confusion l'emporte sur ce plan. Si, politiquement, certains insistent sur la réalité de la menace, elle est techniquement contestée, y compris par les agences de renseignement aux Etats-Unis. Que croire ? Gagner du temps semble l'alibi de l'incertitude, sans qu'on puisse dire à qui ce temps profite. En outre, le programme nucléaire iranien n'a pas qu'une dimension régionale. Le placer sous contrôle, éventuellement l'arrêter constitue plus large-

(6) Le Parlement turc a autorisé en octobre 2007 les forces turques à entrer en Iraq pour y pourchasser le PKK, mouvement autonomiste kurde, auteur d'actes terroristes en Turquie. Les troupes turques ont ensuite utilisé cette autorisation après des incursions du PKK.



ment un test pour l'ensemble de la politique internationale de lutte contre la prolifération – on y reviendra un peu plus loin.

### *L'Afrique*

L'Afrique demeure sur le terrain de la sécurité un continent livré à l'aléa, comme un immeuble lézardé dont on ne consolide un mur que pour découvrir une fuite d'eau, et on s'épuise à colmater des fissures avec les moyens du bord, petits moyens à la mesure de la perte de capacité ou d'intérêt qui caractérise les anciennes puissances coloniales et, plus largement, l'Europe dans son ensemble. Face à ce désengagement, l'Afrique est le terrain d'élection de l'action humanitaire, de celle des ONG, qui tendent parfois à s'y conduire comme en terrain conquis, ainsi que l'a montré la triste équipée de l'Arche de Zoé, à la fin 2007. Afrique centrale, région des Grands Lacs ont bien du mal à revenir à la normale en dépit de l'investissement des institutions internationales et la solution heureuse d'un conflit comme celui de la Côte d'Ivoire laisse presque immédiatement la place aux affrontements internes au Kenya, les deux pays ayant en commun d'avoir un temps été considérés comme des réussites de la décolonisation. Dans cette situation troublée que l'Afrique ne peut surmonter par ses propres forces, les Etats-Unis, la Chine, l'Inde, d'autres puissances émergentes sont tentés d'occuper des positions laissées vacantes – mais la sécurité, le retour à la stabilité par la démocratisation, la promotion des droits de l'homme et l'assistance pour le développement ne sont nullement leurs priorités.

Ils y recherchent plutôt matières premières, sources d'énergie, voire, pour la Chine, déversoir pour une population surabondante. Dans ces conditions, aucune raison de chercher à assurer le salut de l'Afrique malgré elle. L'affaire du Darfour est exemplaire à cet égard : si les pays occidentaux, particulièrement les anciennes puissances coloniales européennes en Afrique, sont préoccupés par les exactions systématiques qui affectent la population, avec la tolérance, voire la complicité, du gouvernement central soudanais, leur compassion ne va pas jusqu'à un engagement militaire actif pour les faire cesser. L'humanitaire devrait y pourvoir et, s'il est insuffisant, des opérations de paix pour le garantir. A la limite, pour fermer le champ de l'insécurité, on protège les frontières des voisins, spécialement du Tchad. En revanche, il est plus difficile de mobiliser une force internationale efficace, même européenne, et chacun de traîner les pieds (7). Certes, on a saisi la Cour pénale internationale et on s'est réjoui du soutien américain qui contrastait avec l'hostilité de principe des Etats-Unis à l'égard de la CPI. Cependant, n'était-ce pas une défausse, l'alibi de l'inaction, que de se reposer sur une juridiction qui semble bien incapable de dissuader, voire de

(7) Le Conseil de sécurité a décidé, par la résolution 1 769 (31 juil. 2007), l'envoi au Soudan d'une force «hybride», internationale et africaine, mais sans guère de résultat pratique. Quant à la protection des frontières du Tchad par une force à dominante européenne, sa constitution marque encore le pas.

réprimer efficacement ? A l'insuffisance, à l'inadaptation, voire à l'hypocrisie des bonnes intentions affichées s'oppose le pragmatisme affairiste des nouveaux venus. *Trade, not aid* pourrait être leur devise, complétée par l'indifférence à l'égard des formes et des pratiques des gouvernements locaux, attitude qui convient très bien à ces derniers.

### *L'Europe*

Quant à l'Europe, entendue au sens paneuropéen, elle n'est certes pas sous la menace d'un conflit ouvert. L'érosion à brève échéance, en terme de sécurité, se situe à la périphérie de l'Union européenne, avec l'affaire du Kosovo d'un côté et les interrogations au sujet de la Russie de l'autre. Pour le Kosovo, on sait qu'une sortie du régime actuel, sorte de tutelle internationale sous la double responsabilité de l'ONU et de l'UE, était attendue pour 2007. En dépit toutefois des pressions et des promesses, rien n'a pu jusqu'à présent faire céder la Serbie, qui se refuse à consentir à l'indépendance d'une province dont elle s'estime irrégulièrement dépossédée. Elle bénéficie du soutien de la Russie, qui menace d'utiliser le précédent d'une sécession forcée du Kosovo pour soutenir l'indépendance de territoires russophones fragmentés dans divers anciens morceaux de l'URSS. Le risque, pour les Etats-Unis et la grande majorité des pays de l'UE qui soutiennent la revendication d'indépendance du Kosovo, est à la fois politique et sécuritaire. Politique, puisque le nouvel Etat ne pourrait être admis aux Nations Unies du fait du veto russe et risquerait de provoquer une cascade de revendications du même ordre de la part de communautés ethnico-culturelles qu'on rencontre partout en Europe. Sécuritaire, d'abord parce que ce nouvel Etat semble bien peu apte à se gouverner régulièrement lui-même, ensuite parce que son indépendance risque de relancer l'instabilité balkanique et de réactiver les conflits liés au démembrement de la Yougoslavie. La question reste ouverte – mais elle est exemplaire de comportements diplomatiques qui se contentent de solutions à court terme, en remettant à d'autres équipes le soin de résoudre les questions de fond. La tutelle inavouée de 1999 renvoyait la difficulté à plus tard, puisqu'elle n'était que provisoire. Le Kosovo revient maintenant comme un *boomerang*.

#### LES CRAINTES POUR L'AVENIR : THÈMES ET DÉBATS

De façon générale et pas seulement sur le registre de la sécurité, le climat des relations internationales est depuis plusieurs années marqué par la méfiance – méfiance entre Etats, méfiance à l'égard des institutions internationales, méfiance des opinions publiques à l'égard de leurs gouvernements. Sans doute ces craintes sont-elles habituelles et la rumeur publique est-elle souvent tournée vers la lamentation, qui parfois fait place à l'indi-

gnation. Les médias savent entretenir et tirer profit de cette attirance pour les mauvaises nouvelles. Les gouvernements aussi, dans une certaine mesure, parce que la peur est toujours un instrument du pouvoir et qu'elle peut rendre docile. En l'occurrence, cette méfiance ne repose pas nécessairement sur de mauvaises raisons. Qu'il s'agisse des risques de prolifération des armes nucléaires et, plus largement, des armes de destruction massive, qu'il s'agisse du terrorisme, on ne voit pas apparaître d'éclaircie décisive, on n'a pas mis au point de stratégies de prévention ou de réaction qui éliminent le danger. La menace de violence, paroxystique ou non, rôde toujours. La question de la paix ou de la guerre demeure centrale pour les relations internationales, contrairement aux espérances qu'avait pu faire naître la fin de l'affrontement Est-Ouest. Même si on aborde les relations substantiellement pacifiques, celles pour lesquelles la coopération, voire la solidarité, se substituent à la course aux armements, à l'observation armée ou à la traque des mouvements terroristes, on est frappé par les incertitudes de la mondialisation, comme par les craintes suscitées par la nature même, ou plus exactement par l'influence de l'homme sur la nature, avec le thème du réchauffement climatique.

### *Prolifération des armes nucléaires et menace terroriste*

En termes de menace globale, les questions liées à la prolifération des armes nucléaires et à la menace terroriste sont désormais associées. Elles ne le sont pas tant objectivement que subjectivement. Objectivement, en effet, il y a peu de risques que des armes nucléaires, ou même des matières nucléaires dangereuses pouvant être utilisées pour des attentats tombent entre les mains d'acteurs non gouvernementaux, en clair de mouvements terroristes. Aucun Etat n'y a intérêt, parce qu'il risquerait d'en être la première victime ou de subir les redoutables conséquences de sa complicité. En revanche, subjectivement, on constate que les Etats dont on redoute la prolifération ou l'assistance à la prolifération d'autrui sont suspectés soit d'encourager des activités terroristes, soit d'être laxistes à leur égard. D'où la polarisation des réponses sur ces menaces associées : dès 2004, le Conseil de sécurité adopte la résolution 1540 sur la lutte contre l'acquisition d'armes de destruction massive par des acteurs non gouvernementaux et, depuis plusieurs années, les Etats-Unis ont pris la tête d'un groupe d'Etats luttant contre le même péril, avec l'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI). Cependant, la question iranienne ne relève pas d'un traitement aussi général et abstrait : l'Iran a mis à profit une faiblesse du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), auquel il est partie, en engageant un programme d'enrichissement de l'uranium qui n'est pas formellement interdit par ce Traité ; avec une grande habileté, il est parvenu à diviser la société internationale à ce sujet et son attitude soulève des problèmes qui débordent de loin sa situation propre.

C'est que le TNP, entré en vigueur en 1970 et prorogé pour une durée indéfinie en 1995, n'a pas été en mesure d'arrêter complètement cette prolifération. Il l'a certes efficacement limitée, mais lui-même comporte ses limites. D'abord, les Etats qui n'y sont pas partie demeurent libres – l'Inde, Israël, le Pakistan en ont tiré profit. Ensuite, les mécanismes tenant lieu de vérification ont été longtemps insuffisants – l'Iraq, puis la Corée du Nord, Etats parties, l'ont démontré. Enfin, même en respectant formellement ses dispositions, on peut acquérir une capacité nucléaire, puisque l'enrichissement de l'uranium, condition d'obtention des matières fissiles indispensables, n'est pas interdit. A une époque où l'énergie nucléaire civile devient une alternative montante aux hydrocarbures, le risque de voir ce moyen de contournement légal du TNP se multiplier est croissant. Cependant, pour l'interdire, il faut mettre en cause les intentions. Il faut en outre obtenir une décision du Conseil de sécurité, avec les aléas que comporte l'entente entre les membres permanents, à la fois Etats dotés d'armes nucléaires et fort intéressés par l'énergie nucléaire civile, donc en compétition sur ce plan. D'où la recherche d'une stratégie pacifique, qui permettrait de prévenir le détournement à des fins militaires de matières fissiles, confortant ainsi le TNP, sorte de relique civilisée. Elle suppose des mesures coercitives contre l'Iran, en même temps avertissement pour tous les Etats tentés de l'imiter, qui le conduiraient à modifier son comportement. Elles existent, mais ni la Chine ni la Russie ne sont pressés de les durcir.

A défaut, les Etats-Unis brandissent la menace d'une action militaire, seuls ou avec d'autres, et beaucoup pensent que ce serait le seul moyen de préempter une opération israélienne. On est resté en 2007 dans cette équivoque – condamnation de toute prolifération ultérieure, gamme de moyens ouverts, incertitude quant à leur emploi. De la même manière, on reste dans l'équivoque avec le projet américain d'installation de systèmes antimissiles sur le territoire de pays européens ex-communistes, Pologne et République tchèque. Ils sont officiellement destinés à répondre à la menace virtuelle de missiles iraniens, voire d'autres pays, pouvant atteindre le territoire des alliés européens. Cependant, la signification du projet est beaucoup plus ouverte. Il met à profit le sentiment d'hostilité à l'encontre de la Russie de la part de certains pays d'Europe centrale anciennement sous domination soviétique. Il divise au passage l'Union européenne (UE), non consultée sur un sujet qui la concerne au premier chef – et tout autant l'OTAN, qui est censée concourir à la sécurité de l'Europe et n'est pas davantage consultée. Il rappelle la vassalisation de l'Europe en terme de sécurité. Surtout, il constitue un défi à l'égard de la Russie, qui est et, surtout, se perçoit comme une cible potentielle de ces systèmes. S'agit-il de la contraindre à épouser les vues américaines sur la menace iranienne? Ou de recréer une sorte de «guerre froide», contraire à toute l'entreprise plus que trentenaire de la CSCE devenue OSCE? La réplique ne s'est pas fait attendre et elle est

concrète, alors que les systèmes antimissiles n'en sont toujours qu'au stade des projets. La Russie a adopté une posture plus offensive, suspendu le Traité FCE qui limite les armements classiques en Europe, réintroduit les vols stratégiques et multiplié les manœuvres navales. Venant après l'entrée dans l'OTAN de nombre d'anciens pays communistes, on comprend que la Russie puisse éprouver un sentiment obsidional (8).

### *La mondialisation*

La mondialisation, dont la signification est essentiellement économique, puisqu'elle passe avant tout par la libération des échanges, même si elle déploie ses effets sur de nombreux terrains – culturels, technologiques, sociaux, voire politiques – est vécue de façon contrastée par les acteurs internationaux. On connaît les bénéficiaires, Etats-Unis, les désormais fameux BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine), divers autres pays émergents, souvent en développement. On connaît aussi ceux qui doivent s'ajuster à un nouveau partage international du travail et qui souffrent de cette phase de transition, notamment sur le plan social, avec les délocalisations, mais aussi avec l'augmentation générale du prix de l'énergie et des matières premières. En 2007, la mondialisation a plutôt marqué le pas, sur divers plans. Sur celui de sa régulation, en raison des retards de l'OMC à parvenir à de nouveaux accords, mais aussi du fait de la perte de contrôle des autorités publiques sur les instruments de leur économie. Sur le plan économique, avec la bataille monétaire, la sous-évaluation du dollar comme de la monnaie chinoise face à l'euro, qui perturbe les conditions de la compétition internationale. Depuis longtemps, il n'existe plus de système monétaire international digne de ce nom et la nomination de D. Strauss-Kahn à la tête du FMI n'y changera probablement rien. Sur le plan boursier, puisque l'économie internationale se fait largement à la corbeille – au sens métaphorique, puisqu'il s'agit de jeux d'ordinateurs – et qu'elle est tributaire à la fois d'investisseurs industriels et de banques qui répartissent le danger au détriment des autres, comme le démontre la crise des «*subprimes*», avec laquelle des banques américaines ont exporté leurs risques et diffusé leurs pertes.

2007 a donc souligné les défauts plus que les avantages de la mondialisation, tout au moins pour les pays européens. Le développement des «fonds souverains» contrôlés par les Etats ne consolide pas, du moins pour l'instant, la position de l'Europe dans cette compétition dérégulée. Si la mondialisation a jusqu'à présent favorisé l'économie américaine, en lui permettant de vivre à crédit du fait de la prépondérance du dollar dans les échanges

(8) Là, ne se limitent pas les sources de la méfiance russe, qui met en cause l'action des pays occidentaux et de diverses ONG qui en proviennent en faveur de la démocratie, en Ukraine ou en Géorgie notamment. La Russie exerce des pressions économiques et politiques sur ces pays et a fortement limité sur son propre territoire l'action des ONG extérieures – et même de services culturels britanniques, comme le British Council. Cette dernière question est liée à l'affaire *Litvinenko*, l'assassinat d'un ancien agent russe à Londres, qui fait l'objet d'un contentieux diplomatique entre les deux pays.

internationaux, elle conduit aussi à internationaliser ses crises et, à la fin 2007, l'ombre d'un krach boursier pèse sur l'ensemble des économies. Personne n'en serait alors protégé. De façon plus générale, au-delà de la compétition entre firmes transnationales pour la conquête des marchés – et pour l'absorption de leurs concurrents –, c'est une nouvelle géoéconomie qui semble se dessiner, avec l'accroissement de la compétition pour les ressources énergétiques et naturelles. Elle ouvre de nouveaux espaces à l'exploitation économique, notamment dans la zone arctique, qui suscite d'ores et déjà des rivalités entre Etats-Unis, Russie, Canada. L'Afrique, on l'a noté, devient également un continent attractif en raison de l'importance et de la variété de ses ressources et les puissances émergentes s'y précipitent, remettant en cause la prépondérance traditionnelle de l'Europe comme ses priorités en matière de démocratisation et de droits de l'homme. Moins visible, la question des fonds marins et celle de la sécurité des routes maritimes promettent de s'actualiser, puisque la recherche de nouvelles ressources et la sécurisation de leur exploitation comme de leur acheminement ne manqueront pas de s'imposer.

### *Changement/réchauffement climatique*

La thématique et le débat les plus spectaculaires en 2007 ont cependant concerné les questions liées à l'environnement, avec les interrogations autour du changement climatique, ou du réchauffement climatique. A vrai dire, débat n'est pas le terme le plus approprié en l'occurrence, puisqu'il s'est beaucoup plus agi d'une campagne médiatique. Elle s'est fondée sur les déclarations et les admonestations de groupes scientifiques, notamment le fameux GIEC, Groupe intergouvernemental des Nations Unies d'experts sur le climat, et d'un ensemble d'ONG prévoyant à son de trompe une sorte d'apocalypse climatique, dans un climat de fin du monde annoncée qui ne manque pas d'évoquer Philippulus le prophète dans *L'Etoile mystérieuse* du regretté Hergé. Malheur à qui ne reprend pas l'antienne et qui, suivant pourtant le principe écologique de précaution ou encore fidèle aux prescriptions de la prudence scientifique, ne suit pas le troupeau! Un prix Nobel dont l'ancien vice-Président américain Albert Gore a été cette année le récipiendaire symbolique a officialisé la doctrine du réchauffement climatique et l'a hissée au premier rang des préoccupations de l'humanité. Cette doctrine comporte un diagnostic en deux propositions – une élévation rapide des températures de la terre est en train de se produire et de s'accélérer sous nos yeux; elle est due à l'activité humaine, notamment à une consommation excessive d'énergie fossile, qui accroît le taux de gaz carbonique dans l'atmosphère, provoquant ainsi un effet de serre.

Aucune des conséquences de ces deux propositions n'est pourtant établie sur le plan scientifique, sans parler des propositions elles-mêmes. Prétendre par exemple que le niveau des mers montera de six à sept mètres en moins

d'un siècle ne peut évidemment pas se réclamer d'une quelconque démonstration scientifique (9). Donner à penser que le réchauffement, s'il se produit, sera général et indifférencié relève de la simplification, voire de l'imposture. Ce qui paraît certain, du moins en 2007, c'est qu'une propagande systématique et bruyante est parvenue à en convaincre l'opinion et à conduire les gouvernements à prendre la doctrine en considération. Joint au développement durable, le réchauffement climatique est devenu une sorte de vulgate internationale, une idéologie transnationale de substitution aux grandes utopies précédentes, socialisme, droit du développement – une idéologie qui remplace l'espérance par la crainte. Au passage, il serait intéressant de s'interroger sur ces campagnes médiatiques qui ressuscitent les grandes peurs d'Occident, d'esprit millénariste et bien éloignées de la rigueur scientifique dont elles se réclament –, comme si les médias s'entraînaient à tester leur capacité de persuasion et d'endoctrinement des opinions publiques. Elles l'ont déjà fait avec la peur des pandémies, autres enfants terribles de la mondialisation, grippe aviaire ou SRAS, phénomènes plus objectivement constatables, mais qui sont restés limités, alors qu'on annonçait des millions de victimes virtuelles. Avantage collatéral, la doctrine permet d'oublier les pollutions les plus visibles, celles contre lesquelles on pourrait lutter efficacement.

Pour revenir au réchauffement climatique, le débat porte quant à lui sur les remèdes à apporter. La doctrine constate l'insuffisance des mesures prises jusqu'à maintenant, spécialement l'échec du Protocole de Kyoto, un temps considéré comme solution nécessaire. Désormais, deux tendances s'affrontent plus clairement. Celle, d'inspiration malthusienne, qui critique la gourmandise des économies industrielles et préconise la diminution de la consommation, retrouvant les thèses du Club de Rome voici près de quarante ans. L'autre, d'inspiration technologique, considère que le développement économique et les ruptures technologiques permettront de surmonter les problèmes mêmes qu'ils posent, avec des énergies moins ou non polluantes. Grossièrement, les ONG et nombre de pays européens d'un côté, les Etats-Unis de l'autre : les intérêts économiques viennent immédiatement interférer avec les préoccupations écologiques. Il existe enfin une troisième tendance, celle des économies émergentes, qui considère qu'il ne convient pas d'entraver leur développement par des mesures de contrainte. Dans ce contexte, la Conférence de Bali sur le climat, fin 2007, n'est parvenue qu'à un accord de procédure : on en reparlera plus tard, en 2009, à Copenhague. D'ores et déjà, il paraît clair que les plus grandes puissances économiques, surtout les puissances émergentes, ne se laisseront pas imposer des contraintes qui entraveraient leur développement. Il est trop tôt pour parler

(9) Ces assertions ne sont au demeurant avalisées ni par le GIEC, ni par les gouvernements. A les analyser, les travaux du GIEC sont plus prudents, mais ils ne peuvent que difficilement être délogés de l'exploitation qui en est faite.

d'impasse – mais cette impossibilité de trouver un accord sur le fond souligne les carences de la gouvernance internationale, dont 2007 a fourni, on l'a vu, de multiples exemples.

### LA GOUVERNANCE INTROUVABLE

Le terme de «gouvernance» est devenu usuel depuis quelques années pour désigner un ensemble d'instances, de procédures et de règles qui assurent l'orientation et la gestion d'une collectivité et de ses activités. Il a été plus précisément employé sur le plan international, à la fois pour constater une carence – il n'y a pas de gouvernement international au sens institutionnel du mot – et pour y porter remède : la convergence de réseaux privés, d'autorités publiques, de mouvements spontanés, qui s'accordent de façon plus ou moins informelle sur des problématiques communes puis sur des solutions consensuelles réalise une gouvernance de fait. La demande de gouvernance est d'autant plus forte que l'identification de problèmes globaux, qu'aucun Etat, voire aucun groupe d'Etats ne peut régler à lui seul, est croissante. Leur solution suppose solidarité et universalité. Eviter le choc des civilisations ou, plus simplement, les tendances au repli de chaque société sur elle-même et pour cela substituer la confiance à la méfiance, maîtriser les flux migratoires, gérer les «biens communs» soustraits aux souverainetés étatiques, définir les règles de la coopération internationale et des échanges, faire en sorte que la compétition ne débouche pas sur des rivalités conflictuelles... Si on en reste au plan universel – car la préférence pour les solutions régionales est une autre forme de repli –, on peut distinguer trois modes de gouvernance qui sont pragmatiquement à l'œuvre, plus ou moins complémentaires, plus ou moins en concurrence. Le premier a dominé le XX<sup>e</sup> siècle, c'est le multilatéralisme; le second a caractérisé la brève période de la post-Guerre froide, c'est l'unipolarité, unipolarité au bénéfice ou à la charge des Etats-Unis – formule que certains souhaitent et que d'autres redoutent; le troisième, la multipolarité, est le plus proche du désordre dès lors qu'il n'est pas régularisé et institutionnalisé. Force est de constater qu'aucun de ces modes n'est aujourd'hui dominant, ni en mesure de réaliser une gouvernance efficace.

#### *Multilatéralisme*

Le multilatéralisme, dans son double volet institutionnel et normatif, est pour le moins en léthargie. Sur le plan institutionnel, il s'agit des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées. L'ONU n'a certes pas disparu et le Conseil de sécurité a notamment retrouvé des couleurs au cours des années récentes, en partie grâce à un réinvestissement américain. Cependant, ce réinvestissement, ce recours aux mécanismes onusiens, est fait dans



un esprit instrumental : les Nations Unies et ses organes ou agences sont considérés non comme des instances de décision autonome, mais comme des outils qui disposent de moyens juridiques et opérationnels utiles. Dans cet esprit, le nouveau Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a bien joué le jeu et plutôt favorisé la prise de contrôle de l'appareil de l'Organisation par les Etats-Unis et leurs alliés les plus proches. En outre, l'impossibilité pratique de réformer le Conseil de sécurité en élargissant sa composition contribue à affaiblir sa légitimité. L'ONU vit toujours sur les bases définies en 1945 : on peut aussi bien saluer sa résilience que déplorer son incapacité à s'adapter. Quant au multilatéralisme normatif, la réserve américaine à son sujet a contribué à débiliter nombre de conventions en vigueur, tout en entravant la conclusion de nouvelles. Parmi les victimes, le Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires, le Protocole de Kyoto, la Convention sur l'élimination des mines antipersonnel, la Convention sur la Cour pénale internationale... Les trois derniers avaient mobilisé en leur faveur des coalitions d'ONG très actives et on pouvait penser qu'un multilatéralisme d'un nouveau type était en voie d'officialisation. La formule en est plutôt en voie d'essoufflement, comme le montrent le résultat mitigé de ces conventions et l'impossibilité d'en conclure de nouvelles, comme l'a illustré la Conférence de Bali sur le climat. Plus largement, l'essoufflement est aussi celui des ONG, dont l'action humanitaire montre ici ou là ses limites.

### *Unipolarité*

Si les Etats-Unis disposent ainsi d'une capacité efficace d'empêcher que ne prospèrent des régulations internationales qui n'auraient pas leur concours, peuvent-ils à tout le moins, dans une logique d'unipolarité, assumer le *leadership* de la société internationale, prendre l'initiative de projets de portée universelle qui polariseraient un consensus positif? Après la fin de la Guerre froide, beaucoup l'ont attendu et certains espéré. Dans un premier temps, les Etats-Unis ne l'ont pas vraiment souhaité. Depuis le 11 septembre et jusqu'à maintenant, ils en ont récusé la perspective, recherchant avant tout une totale liberté d'action et préférant opposer amis et ennemis plutôt que de rassembler autour de projets communs. Cette attitude a changé profondément la perception internationale des Etats-Unis, tandis que les tribulations diplomatiques et militaires de l'affaire iraquienne soulignaient à la fois leur isolement et leur affaiblissement relatifs. Nombreux sont désormais ceux qui escomptent la poursuite de cet affaiblissement et se positionnent en conséquence. Le rapprochement post-élections présidentielles de la France ne semble pas à lui seul en mesure de renforcer leur position. Il faudra probablement attendre l'élection présidentielle de 2008 aux Etats-Unis pour voir se dessiner un nouveau cours de la politique extérieure américaine, mais il n'est nullement assuré qu'il débouchera sur une révision déchirante. Le sentiment des milieux dirigeants, appuyés par les nombreux

*think tanks* actifs en matière internationale, est celui d'une supériorité essentielle des Etats-Unis et d'une singularité qui les distingue du monde entier. Dès aujourd'hui, les Etats-Unis acceptent les coalitions, parfois les actions institutionnelles, et ne s'interdisent rien par principe – sauf ce qui entrave leur liberté d'action. Même lorsqu'ils jouent le jeu du multilatéralisme – Conseil de sécurité, OMC –, les Etats-Unis gardent une porte de sortie et continuent d'affirmer qu'ils ne seront jamais en dernier ressort liés par des décisions qui n'émaneraient pas d'eux-mêmes.

### *Multipolarité*

Reste donc la multipolarité, le moins organisé des modes, celui qui part de l'acceptation d'une pluralité de pôles de puissance sans dénominateur commun. Même inégaux et asymétriques, les uns militairement dominants, les autres économiquement, certains dynamiques, d'autres stagnants, ils peuvent s'accorder sur la base d'un équilibre consenti. Au XIX<sup>e</sup> siècle, il était la référence explicite de l'Europe continentale et le Royaume-Uni en constituait la balance. Aujourd'hui, les Etats-Unis le récuse, comme synonyme d'instabilité et de désordre, comme vieux modèle européen qui a fait faillite. Mais leur abandon de fait du leadership international, leur incapacité à imposer leur volonté à l'ensemble des autres Etats et leur indifférence à l'égard du multilatéralisme orientent, *volens nolens*, vers un modèle de ce type. Les partenaires en seraient, outre eux-mêmes, la Chine, l'Inde, puissances émergentes, la Russie, puissance renaissante, l'Union européenne, d'autres groupes encore, qui demeurent actuellement à géométrie variable. Dans cet ensemble hétérogène, la Chine, l'Inde, voire la Russie, rejoignent les Etats-Unis dans la méfiance à l'égard des régulations internationales, préoccupés que sont ces Etats d'assurer d'abord leur montée en puissance, économique, technologique et militaire, suivant les canons les plus traditionnels (10). Derrière la polysynodie des conférences, conseils, réunions multiples, au-delà de la bureaucratisation des relations internationales, on retrouve une logique fondamentale d'affirmation de soi-même.

L'Union européenne incarnerait un modèle alternatif de puissance, reposant sur la promotion de valeurs pacifiques, démocratiques, droits de l'homme et Etat de droit – mais aussi sur la bureaucratisation, l'hyper-réglementation et la judiciarisation des relations entre ses membres. Il lui faut en premier lieu consolider ses institutions et son identité, ce que réalisera peut-être le récent traité dit «simplifié», en cours de ratification (11). Il lui faut encore retrouver sa vigueur économique. Il lui faut enfin avoir les

(10) La Chine développe par exemple une forte activité spatiale, avec l'ambition d'envoyer un homme sur la Lune vers 2020.

(11) Le Conseil européen a adopté en juin 2007 le traité dit simplifié, succès à la fois de la présidence allemande et de Nicolas Sarkozy, président français nouvellement élu. Il a été ensuite signé à Lisbonne... Le départ de Tony Blair laisse toutefois la place de Premier ministre britannique à une personnalité, Gordon Brown, connue comme plus «euro-sceptique».

moyens d'exporter ses valeurs, de convaincre les autres Etats du caractère universel et bénéfique de son modèle, ce qui est loin d'être garanti. Les troubles que suscitent dans divers pays les opérations électorales ne sont guère encourageants de ce point de vue et la démocratisation ne donne que trop souvent lieu à des manipulations multiples. L'une des carences de la multipolarité est en effet qu'elle laisse en jachère nombre de petits Etats – ceux qui n'intéressent pas les grands partenaires et qui demeurent des objets plus que des acteurs des relations internationales. L'alternative est alors pour eux de s'aligner ou de risquer de devenir des Etats défailants, voire un champ clos de la rivalité des grands. La multipolarité ignore également les problèmes universels ou ne les traite qu'en fonction des intérêts particuliers des grands partenaires. Entre eux, des ajustements sont toujours possibles, mais ils restent précaires.

### *Axe transatlantique*

Une autre formule pourrait-elle consister en la consolidation ou la renaissance d'une communauté transatlantique, utilisant le cadre de l'OTAN mais en élargissant les objets tant sur le plan de la sécurité que de l'économie, avec par exemple une zone de libre-échange transatlantique? Un rapport récent, *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World*, émanant d'anciens chefs d'état-major des grands pays occidentaux, se prononce en ce sens (12). Il se concentre sur une nouvelle architecture de sécurité, qui comprendrait trois piliers, les Etats-Unis, l'UE et l'OTAN – ce qui signifie double vote pour les Etats-Unis. Sans qu'on puisse ici l'analyser plus avant, il est clair qu'il prend acte de l'affaiblissement américain d'un côté, tente d'éviter une distanciation entre Europe et Etats-Unis de l'autre et cherche à ranimer une relation institutionnelle entre eux. Il est symptomatique d'une certaine militarisation des relations internationales qu'une telle étude émane de militaires de haut rang, alors même qu'elle traite d'un sujet hautement politique – la «grande stratégie». Sa mise en œuvre rétablirait un *leadership* américain, quelles que soient les précautions de langage à ce sujet, mais ne manquerait pas de créer de nouvelles lignes de clivage dans le monde – amorcées par un repli des pays occidentaux sur leur espace traditionnel et par une posture de défi implicite à l'égard de ceux qui, à l'extérieur, n'auraient plus le choix qu'entre s'aligner ou s'opposer.

(12) *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World – Renewing Transatlantic Partnership*, Noaber Foundation, 2007. Rapport préparé par d'anciens chefs d'état-major allemand (Klaus NAUMANN), américain (John SHALIKASHVILI), britannique (The Lord INGE), français (Jacques LANXADE) et néerlandais (Henk VAN DEN BREEMEN).



**ETUDES :**  
**LES RELATIONS INTERNATIONALES**  
**DANS LE DÉSORDRE**

*Postures étatiques*

*Les situations conflictuelles et leurs prolongements*

*L'action des institutions internationales*

*Relations internationales et acteurs privés*



## POSTURES ETATIQUES

Robert S. LITWAK

*Les Etats-Unis : un rogue State?*

Eric DUBESSET

*L'hégémonie états-unienne à l'épreuve du néo-bolivarisme vénézuélien*

Isabelle SAINT-MÉZARD

*Inde, Chine : quels équilibres en Asie*

Guy FEUER

*Le retour des Non-Alignés sur la scène internationale.  
Changement dans la continuité*

Renaud DEHOUSSE

*La France et l'Europe : continuité ou rupture*





## LES ETATS-UNIS : UN *ROGUE STATE*?

PAR

ROBERT S. LITWAK (\*) (1)

Au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre 2001 à New York et Washington, la solidarité de la communauté internationale avec les Etats-Unis s'exprima de manière spectaculaire dans le titre du quotidien *Le Monde*, « nous sommes tous américains ». Néanmoins, ce sentiment s'émoussa bien vite lorsque l'administration Bush appela de manière pressante à éteindre la « guerre mondiale contre le terrorisme » au-delà du fief d'Al Qaïda en Afghanistan jusqu'en Iraq – une action considérée par la France, l'Allemagne, la Russie et d'autres comme une « guerre choisie » bien mal avisée. Cinq ans après le 11 septembre, une majorité relative d'Occidentaux européens jugea, selon un sondage d'opinion publique, que les Etats-Unis étaient « la plus grande menace envers la stabilité mondiale » (2). Cette perception modifiée des Etats-Unis de victime à superpuissance « voyou » était la conséquence de la distanciation brutale de Washington vis-à-vis de ses politiques précédentes, ainsi que de la montée d'une nouvelle forme d'unilatéralisme affirmé. Le président George W. Bush a suggéré la raison de ce changement au cours du sommet Etats-Unis-Union européenne (UE) en juin 2006, lorsqu'il a déclaré : « *pour l'Europe, le 11 septembre aura été un événement; pour nous, ça a été un changement de notre manière de penser* » (3).

### LA RÉPUBLIQUE IMPÉRIALE APRÈS LE 11 SEPTEMBRE

L'avènement d'une nouvelle ère de vulnérabilité après le 11 septembre a fortement influencé l'administration Bush dans sa perception du rôle des Etats-Unis sur l'échiquier mondial.

(\*) Directeur des études de sécurité internationale au Woodrow Wilson International Center for Scholars (Washington, Etats-Unis).

(1) Cet article se fonde sur l'ouvrage *Regime Change : US Strategy Through the Prism of 9/11*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2007.

(2) Les résultats de ce sondage *Financial Times*/Harris, publiés le 25 septembre 2006, sont disponibles sur le site Internet [www.harrisinteractive.com/news/allnewsbydate.asp?NewsID=1097](http://www.harrisinteractive.com/news/allnewsbydate.asp?NewsID=1097). Les Etats-Unis étaient en tête des menaces perçues, avec 34 %, l'Iran arrivant en deuxième position avec 25 %.

(3) Maison-Blanche, Bureau du secrétariat de la presse, « President Bush participates in press availability at 2006 US-EU Summit », 21 juin 2006, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2006/06/20060621-6.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/06/20060621-6.html).

Une génération auparavant, Raymond Aron, dans son œuvre devenue classique *La République impériale*, avait défini avec justesse les identités à la fois jumelles et rivales de l'Amérique. Les Etats-Unis occupent une fonction «impériale» en tant que puissance dominante garante de l'ordre dans un ordre international façonné après la Seconde Guerre mondiale. Dans le même temps, ce pays est une «république», un Etat souverain, avec ses propres intérêts nationaux, limités. La tension inhérente entre ces deux identités a été bien gérée pendant la Guerre froide, grâce à l'encadrement de la puissance américaine par des institutions internationales pour la sécurité et l'économie. Cette canalisation de la puissance américaine a rendu son exercice plus légitime et moins menaçant pour les autres Etats. Elle a également favorisé la perception des Etats-Unis comme une superpuissance bienveillante tout en faisant progresser leurs intérêts nationaux. Cette identité unique a été la clef du succès international de l'Amérique dans l'après-Seconde Guerre mondiale : la création d'une communauté démocratique de sécurité et d'abondance sans précédent. Cela explique également pourquoi la chute de l'Union soviétique et la fin du système bipolaire de la Guerre froide n'ont pas entraîné l'émergence d'une coalition d'Etats visant à contrebalancer le pouvoir américain, contrairement à ce que la théorie politique réaliste aurait pu prédire (4).

Portant généralement sur une série de questions telles que le choix entre l'unilatéralisme («*going it alone*», agir seul) et le multilatéralisme (travailler de concert avec d'autres Etats), le débat sur la politique étrangère des Etats-Unis reflète la tension politique endémique à une «république impériale». Il se poursuit à présent avec le 11 septembre pour toile de fond. Le souci impératif d'éviter un autre attentat terroriste majeur conduit l'administration Bush à se concentrer d'abord sur la défense intérieure : préserver la «république», fût-ce au prix d'actions passant outre les institutions multilatérales. Les deux questions centrales qui ont accentué la tension entre les deux tendances rivales de l'identité américaine ont d'abord été l'usage préemptif de la force militaire, puis l'étendue géographique de ce que la Maison-Blanche appelle «la guerre mondiale contre le terrorisme».

L'absence de découverte d'armes de destruction massive (ADM) en Iraq après le renversement du régime de Saddam Hussein en avril 2003 a remis en cause la principale justification de la guerre par l'administration Bush. Le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld, interrogé là-dessus de manière pressante par le Comité des forces armées du Sénat américain quelques mois plus tard, déclara que la décision militaire de l'administration n'était fondée ni sur de nouvelles informations ni sur la perception d'une menace immé-

(4) G. John IKENBERRY, *After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton University Press, Princeton, 2001, pp. 246-256.

diate, mais plutôt sur de vieilles preuves considérées «*sous un angle neuf et spectaculaire, à travers le prisme des événements du 11 septembre*» (5).

Cette révélation stupéfiante de Rumsfeld témoigne de l'impact profond que les attentats terroristes du 11 septembre ont eu sur les perspectives et les politiques de sécurité nationales de l'Amérique. Un ancien membre du gouvernement américain a déclaré que la date de cette attaque aux pertes massives sur le territoire américain serait, dans la politique étrangère américaine, un point de démarcation aussi fort que «*avant et après Jésus-Christ*». Au plus profond de l'âme américaine, le 11 septembre figure, à juste titre, au même rang que Pearl Harbor et l'assassinat du président Kennedy. Cependant, l'attentat d'Oussama Ben Laden contre les icônes du pouvoir militaire et économique de l'Amérique, Wall Street et le Pentagone, n'a pas altéré la structure des relations internationales. En effet, la réaction internationale immédiate de dégoût moral envers l'acte de terrorisme massif d'Al Qaïda et de solidarité envers les Etats-Unis a symbolisé une réaffirmation frappante de l'ordre international en place. Pour les Etats-Unis, au contraire, le 11 septembre a marqué l'avènement d'une nouvelle ère de vulnérabilité, plus dangereusement imprévisible que celle de la Guerre froide (6).

Le signe distinctif de cette nouvelle ère est, selon l'expression de l'administration Bush, «*le lien entre le terrorisme et les ADM*», c'est-à-dire le lien entre les intentions d'un groupe terroriste et son accès potentiel aux moyens d'infliger des attentats dévastateurs avec des armes de destruction massive. Le 11 septembre a révélé le danger sans précédent posé par la disponibilité de moyens de violence massive à un acteur non étatique qu'on ne peut pas «*dissuader*», comme c'est le cas d'Al Qaïda. Tout aussi importants pour la politique de sécurité nationale des Etats-Unis, les attentats terroristes du 11 septembre ont aussi brutalement remis au goût du jour le débat sur les acteurs étatiques, plus particulièrement les pays qualifiés par l'administration Bush de «*rogue States*». Le président Bush a affirmé que la menace posée par les régimes voyous provenait de «*leur vraie nature*» (7). Au cours de la campagne présidentielle de 2000, Condoleezza Rice, alors conseillère du candidat Bush, avait écrit : «*la première ligne de défense des Etats-Unis [face aux Etats voyous] devrait être une déclaration de dissuasion claire et classique*» (8). Dans un contraste frappant, après le 11 septembre, l'administration a déclaré explicitement que les Etats-Unis ne pouvaient

(5) Steve SCHIFFERES, «*Rumsfeld brushes aside WMD fears*», *BBC News Online*, 9 juil. 2003, disponible sur le site Internet [news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3054423.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3054423.stm).

(6) La menace posée par Al Qaïda existait dans les années 1990 – comme en témoignent les attentats contre les ambassades américaines en Afrique de l'Est –, mais elle a été sous-estimée. Ainsi, l'expression «*nouvelle ère de vulnérabilité*» est employée afin de dénoter l'avènement d'une vulnérabilité nouvellement perçue par les membres du gouvernement américain.

(7) Maison-Blanche, Bureau du secrétariat de la presse, «*President delivers State of the Union address*», 29 janv. 2002, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html).

(8) Condoleezza RICE, «*Promoting the national interest*», *Foreign Affairs*, janv.-fév. 2000, pp. 60-61.

plus compter sur les concepts stratégiques traditionnels de dissuasion et d'endiguement pour affronter les «*nouveaux défis mortels*», en raison de la nature de leurs adversaires (groupes terroristes et *rogue States*). Dans la *National Security Strategy* de septembre 2002, l'administration Bush a ainsi soutenu qu'une stratégie de dissuasion fondée sur le châtimeut était «*moins susceptible de fonctionner pour les dirigeants des rogue States [lesquels sont] plus déterminés à prendre des risques*» et plus disposés qu'une grande puissance rivale classique, comme l'Union soviétique pendant la Guerre froide ou la Chine contemporaine, à utiliser des armes de destruction massive (9).

En désignant l'Iraq, l'Iran et la Corée du Nord – le noyau dur des *rogues States* – comme «*l'axe du mal*», le président George W. Bush a signalé explicitement le risque qu'un Etat puisse transférer une arme de destruction massive à un groupe terroriste, donnant ainsi à ce dernier «*des moyens à la mesure de sa haine*». Un sentiment d'urgence et un engagement abruptement exprimé découlaient de cette analyse de la menace : «*[le] temps ne joue pas en notre faveur. Je n'attendrai pas la suite des événements, tandis que les dangers s'accumulent [...] Les Etats-Unis d'Amérique ne permettront pas aux régimes les plus dangereux du monde de nous menacer avec les armes les plus destructrices du monde*» (10). Le défi posé à l'ordre international par ces Etats voyous en termes de prolifération et de terrorisme était certes déjà présent avant le 11 septembre, mais le président Bush a clairement dit que leurs actions et leurs intentions perçues seraient à présent considérées à travers le prisme du 11 septembre.

Dans la *National Security Strategy* de 2002, l'administration Bush a soulevé l'option doctrinale de préemption militaire contre les *rogues States* et les groupes terroristes, un élément de la «*doctrine Bush*» que les rapports de presse ont considéré comme le changement le plus révolutionnaire depuis l'élaboration de la politique de dissuasion nucléaire dans les années 1950. On a dit que la préemption supplantait les concepts démodés de dissuasion et d'endiguement de la Guerre Froide. Les avocats de l'unilatéralisme américain ont soutenu ce revirement, estimant que les contraintes antérieures au 11 septembre sur le recours à la force, comme l'interdiction juridique internationale de «*légitime défense par anticipation*», étaient absurdes à une époque où Oussama Ben Laden avait déclaré qu'obtenir des armes nucléaires était un devoir moral et où il n'aurait certainement aucun scrupule à les utiliser contre les Etats-Unis. Cependant, la présentation au public de la *National Security Strategy* généra polémique et appréhension, surtout parmi les alliés européens de l'Amérique, quant à l'érosion potentielle des normes internationales gouvernant le recours à la force, à cause de l'importance nouvelle accordée à la préemption. Les membres du gouvernement

(9) Maison-Blanche, *The National Security Strategy of the United States of America*, 17 sept. 2002, pp. 13-14, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html).

(10) Maison-Blanche, Bureau du secrétariat de la presse, «*President delivers State...*», *op. cit.*

américain soutenaient que, bien que la préemption ait acquis un statut supérieur en tant que réaction logique à l'avènement de nouvelles menaces qualitatives comme Al Qaïda, elle demeurerait une des composantes d'un *continuum* de moyens, incluant des instruments non militaires, que les Etats-Unis continueraient d'employer.

Cette confusion autour de la nouvelle politique de préemption naquit de plusieurs problèmes, réunis de façon trompeuse dans le débat américain, à commencer par la distinction analytique et politique importante entre «préemption» et «prévention». Dans ce contexte, la préemption ne porte que sur l'action militaire quand l'usage réel d'ADM par un adversaire est imminent, tandis que la prévention désigne le répertoire plus vaste des instruments politiques militaires et non militaires visant à empêcher l'acquisition d'ADM. Comme la menace du régime de Saddam Hussein ne remplissait pas le critère d'imminence, l'Iraq est un exemple de guerre préventive et non de préemptive. Un autre amalgame trompeur de deux problèmes – provoqué par la supposition qu'un *rogue State* puisse être tenté de transmettre des ADM à un groupe terroriste – lie le terrorisme et les programmes de prolifération : une action militaire contre un groupe terroriste non étatique élaborant de vastes attaques meurtrières jouit d'une vaste légitimité internationale, mais ce consensus fait long feu par rapport au recours à la force contre un Etat violant les normes de non-prolifération. Finalement, la confusion est née du mélange politique de l'option de préemption dans la stratégie américaine avec le débat sur l'Iraq en 2002. L'administration Bush dévoilait ostensiblement une doctrine générale de préemption, devant être entreprise de manière unilatérale quand cela serait nécessaire, tout comme elle défendait un cas spécifique de recours à une action militaire contre un Etat, l'Iraq, qui ne respectait pas les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies depuis plus de dix ans.

La polémique sur la préemption a nourri le débat houleux à l'ONU qui déboucha en 2003 sur la guerre en Iraq. Tandis que la doctrine américaine de préemption créait des frictions entre les Etats-Unis et ses alliés quant aux moyens appropriés de gérer les menaces à la sécurité à l'ère post-11 septembre, l'Iraq a ouvert un fossé politique sur les fins de la «guerre mondiale contre le terrorisme» de l'administration Bush. L'action militaire en Afghanistan à l'automne 2001 avait bénéficié d'un soutien international, visant à contrer la capacité sans entraves d'Al Qaïda à utiliser cet Etat comme base à partir de laquelle échafauder ses activités terroristes. Selon le jeu de mots pertinent du stratège britannique Lawrence Freedman, d'après la terminologie du département d'Etat, l'Afghanistan sous le régime des Talibans était moins un Etat sponsor du terrorisme qu'un «Etat sponsorisé par les terroristes» (11). Ce consensus international fit long feu sur l'Iraq, quand les

(11) Lawrence FREEDMAN, «The third world war?», *Survival*, vol. XLIII, n° 4, hiv. 2001, p. 74.

perceptions différentes des membres du Conseil de sécurité de l'ONU quant à la menace des ADM que représentait Saddam Hussein donnèrent lieu à des appréciations divergentes : la poursuite de l'endiguement, ou un changement de régime imposé depuis l'extérieur. L'administration Bush, influencée par le spectre du 11 septembre, maintint fermement que la guerre en Iraq n'était pas une guerre «de choix», mais de nécessité.

L'âpre débat entre les Etats-Unis et l'Europe, au cours des mois qui ont précédé la guerre en Iraq en 2003, a révélé un parallélisme frappant. Des deux côtés de l'Atlantique, le problème fondamental portait sur la façon dont l'Amérique, la république impériale, allait exercer son hyperpouvoir dans l'ère post-11 septembre : les nécessités perçues de la sécurité de la «république» allaient-elles conduire à passer outre les institutions multilatérales? Du côté américain, des discours stratégiques importants prononcés par le vice-président Dick Cheney et le président Bush offraient des justifications divergentes pour l'Iraq.

Le discours de D. Cheney fut prononcé lors d'une conférence des vétérans de guerres étrangères, le 26 août 2006, dans le contexte de la révélation de la nouvelle doctrine de préemption. Il préconisait sans équivoque un changement de régime en Iraq, fondé sur la menace inacceptable que les programmes d'ADM de Saddam Hussein posaient dans cette nouvelle ère de vulnérabilité. Le vice-président rejetait la stratégie de *statu quo* de l'endiguement et estimait que le renouvellement proposé des inspections de l'ONU visant à résoudre la crise des ADM était une illusion dangereuse : «*Saddam maîtrise le jeu de la trahison et de la dissimulation et il est très doué dans l'art de la dénégation et de la tromperie*». Le discours du vice-Président américain, généralement perçu comme une franche déclaration d'unilatéralisme de la part des Etats-Unis, provoqua une tempête politique en Europe, en particulier en Allemagne, où le Chancelier Gerhard Schröder capitalisa sur les sentiments anti-guerre de la population pour sa réélection (12).

Le 12 septembre, moins de trois semaines après l'important discours de D. Cheney aux vétérans, le président Bush prononça à l'Assemblée générale de l'ONU un discours d'une rhétorique fortement différente, dans des termes internationalistes libéraux rappelant l'administration Clinton. G. W. Bush mit les Nations Unies au défi de renforcer les résolutions du Conseil de sécurité sur l'Iraq, afin d'éviter de devenir de plus en plus «inutiles» (13). Avec ce plaidoyer internationaliste en faveur d'une intervention militaire,

(12) Maison-Blanche, Bureau du secrétariat de la presse, «Remarks by the Vice-President to the veterans of foreign wars 103<sup>rd</sup> National Convention», 26 août 2002, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020826.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020826.html). Ce discours est analysé dans : Philip H. GORDON/Jeremy SHAPIRO, *Allies at War : America, Europe, and the Crisis over Iraq*, McGraw-Hill/Brookings Institution, New York, 2004, pp. 98-101.

(13) Maison-Blanche, Bureau du secrétariat de la presse, «President delivers State of the Union Address», 12 septembre 2002, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/print/20020912-1.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/print/20020912-1.html).

le Président américain transféra le devoir d'intervention à l'organisation qui avait mandaté le désarmement des ADM iraqiennes après la guerre du Golfe en 1991.

Le message contradictoire de ces deux discours considérés ensemble reflétait un clivage politique au sein de l'administration et, plus largement, les attitudes discordantes du pays envers l'extension géographique de la guerre contre le terrorisme en Iraq.

De son côté, la polémique en Europe mit également au jour des tensions politiques de même nature que les frictions américaines. En Grande-Bretagne, le discours persuasif du Premier Ministre Blair au Parlement, le 18 mars 2003, fit écho au discours du président Bush à l'Assemblée générale de l'ONU; l'énergique plaidoyer de T. Blair en faveur d'une intervention se plaçait également dans le contexte de la nécessité d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU face à l'obstructionnisme iraquien. Si la position britannique reflétait fidèlement celle du discours de G. W. Bush, celle du gouvernement français, partagée par l'Allemagne et la Russie, semblait être en partie une réaction à la stance unilatéraliste du discours de D. Cheney : face à l'hyperpuissance américaine, le président Jacques Chirac fit jouer la vision française d'un système international «multipolaire», s'étendant bien au-delà des exigences européennes habituelles d'un multilatéralisme accru des Etats-Unis. Dominique de Villepin, alors ministre des Affaires étrangères, alla jusqu'à orchestrer une campagne diplomatique, début mars 2003, afin de faire échouer la proposition américano-britannique d'une dernière résolution du Conseil de sécurité de l'ONU comportant un ultimatum de recours à la force.

Des perspectives opposées sur le problème fondamental de la souveraineté iraquienne sous-tendaient la querelle transatlantique. Le président George Bush eut beaucoup plus de facilité que son fils, douze ans plus tard, à rassembler une coalition internationale en vue d'un conflit avec l'Iraq. Lors de la guerre du Golfe en 1991, l'autorisation du Conseil de sécurité et l'élaboration d'une vaste coalition multinationale pour la libération du Koweït étaient possibles diplomatiquement parce que Saddam Hussein avait violé une norme universellement acceptée : la protection de la souveraineté de l'Etat des agressions extérieures – comme l'a dit l'un des observateurs en termes colorés, un Etat ne devrait pas avoir le droit d'en assassiner un autre. Par contraste, dans l'âpre débat qui eut lieu à l'ONU en 2003, l'obtention de l'approbation du Conseil de sécurité d'une action militaire ne pouvait que provoquer une forte opposition pour la même raison : forcer le désarmement iraquien par le biais d'un changement de régime imposé de l'extérieur, même en application d'une résolution du Conseil de sécurité, aurait été une négation de la souveraineté de l'Etat établissant un précédent.

Au cours des mois agités qui ont précédé la guerre en Iraq, l'alignement politique de la France, de l'Allemagne et de la Russie constitua *de facto* un effort pour contrebalancer la puissance américaine. Contrairement à la prédiction de la théorie réaliste, cet équilibre résultant de la création d'une contre-coalition n'eut pas lieu avant le 11 septembre, à cause de la vision des Etats-Unis comme superpuissance bienveillante maintenant l'ordre international libéral. L'extension de la guerre contre le terrorisme de l'Afghanistan à l'Iraq y porta préjudice et encouragea à contrebalancer ou, du moins, à limiter l'hyperpuissance américaine. T. Blair souligna cette cause sous-jacente de l'impasse où se trouvait le Conseil de sécurité de l'ONU lors de son discours parlementaire en mars 2003 : *«la paralysie de l'ONU est née de la [...] division [...] Et au cœur de cette division, il y a le concept d'un monde aux polarités de puissance rivales. D'un côté, les Etats-Unis et leurs alliés. De l'autre, la France, l'Allemagne, la Russie et ses alliés [...] Je pense que cette perception est fautive et profondément dangereuse. Je connais sa cause. On en veut aux Etats-Unis pour leur position dominante. On a peur de l'unilatéralisme des Etats-Unis [...] Et peut-être ne comprend-on pas pleinement les préoccupations des Etats-Unis après le 11 septembre»* (14).

Les délibérations à l'ONU sur l'application des résolutions du Conseil de sécurité en Iraq se dégradèrent finalement en un débat houleux quant à l'exercice du pouvoir américain dans l'ère post-11 septembre.

Le renversement du régime de Saddam Hussein et la fin des «grandes manœuvres militaires» en Iraq ont créé de fortes motivations des deux côtés de l'Atlantique pour remédier à ce désaccord, même si les tensions politiques d'avant la guerre se traduisirent en ambivalence après la guerre. Pour les Etats-Unis, confrontés alors aux insolubles problèmes de l'occupation en Iraq, leur répugnance à concéder de l'autorité aux Nations Unies fut tempérée par une reconnaissance bon gré mal gré de la légitimité politique apportée par un multilatéralisme accru et de l'utilité pratique de l'implication d'autres Etats. En Europe, on privilégia peut-être la structure de la «multipolarité» dans les relations internationales de la France et des autres pays, mais, étant donné les réalités concrètes d'un système mondialisé, où le rôle des Etats-Unis de moteur économique et de garant de la sécurité reste primordial et dont l'Europe dépend, cette vision est une impasse stratégique. Néanmoins, les tensions politiques qui ont donné naissance au désaccord subsistent et vont fortement influencer les relations de l'Amérique avec l'Europe et au-delà.

La difficulté de gérer ces relations complexes devrait être envisagée dans le contexte de l'observation de T. Blair quant à l'absence d'une complète

(14) Bureau du Premier ministre, «PM statement opening Iraq debate», 18 mars 2003, disponible sur le site Internet [www.number-10.gov.uk/output/Page3294.asp](http://www.number-10.gov.uk/output/Page3294.asp).



compréhension des «préoccupations des Etats-Unis après le 11 septembre». Une des sources d'incompréhension est l'amalgame des termes «unipolaire» et «unilatéral» dans les discussions politiques. Il n'y a, dans l'histoire, aucune relation axiomatique entre l'émergence d'une structure unipolaire après la Guerre froide et le comportement unilatéral des Etats-Unis (15). La plus grande motivation de l'unilatéralisme des Etats-Unis n'est pas la superpuissance américaine, mais le sentiment accru de vulnérabilité né des attentats du 11 septembre. La promotion de la préemption militaire en un choix envisageable dans la Stratégie nationale de sécurité de 2002 reflète ce changement.

Le défi posé aux décideurs actuels contraste fortement avec celui de l'époque de la Guerre froide, quand une perception partagée de la menace soviétique était le ciment stratégique de l'OTAN. La tentative de forger une stratégie commune est difficile dans des circonstances où l'administration américaine se sent tenue de commettre des actes considérés par les Européens comme augmentant potentiellement leur vulnérabilité. Ces perceptions divergentes de la vulnérabilité des Etats-Unis et de l'Europe pourraient conduire à des divergences de politiques importantes. Par exemple, après l'attentat à la bombe du 11 mars 2004 à Madrid, certains Européens ont ouvertement évoqué la nécessité de se distancier des Etats-Unis afin de moins encourager Al Qaïda à les prendre pour cibles. Cependant, ces différences de perception sont, en fin de compte, illusoire. Comme l'a fait observer Pierre Hassner, spécialiste français de Sciences politiques, «*les deux sont en guerre contre Al Qaïda car [elle] est en guerre contre eux [...] Les Européens ont tendance à sous-estimer la gravité de la guerre contre le terrorisme [...] tandis que] les Américains ont tendance à négliger le danger qu'elle ne devienne un 'choc des civilisations'*» (16).

Le 11 septembre a révélé la vulnérabilité de l'Amérique au terrorisme de masse et a mis en lumière l'impératif de défendre la «république». La guerre en Iraq a créé une crise de légitimité politique lorsque les Etats-Unis se sont éloignés de leur rôle accepté de superpuissance bienveillante. Comme l'a remarqué l'historien John Lewis Gaddis, «*la guerre précipitée contre l'Iraq, en l'absence de tout 'premier tir' ou 'coup porté' a laissé [...] une impression croissante dans le monde entier qu'il ne pouvait rien avoir de pire que l'hégémonie américaine, si elle devait être utilisée de cette manière*» (17). En retenant leur *imprimatur* de légitimation de la guerre de 2003, les Nations Unies disaient essentiellement que la communauté internationale considé-

(15) John VAN OUDENAREN, «Unipolar versus unilateral», *Policy Review*, n° 124, avr.-mai 2004, disponible sur le site Internet [www.hoover.org/publications/policyreview/3438956.html](http://www.hoover.org/publications/policyreview/3438956.html).

(16) Pierre HASSNER, «Etats-Unis : l'empire de la force ou la force de l'Empire», *Papiers de Chaillot*, n° 54, sept. 2002, pp. 48-49.

(17) John Lewis GADDIS, *Surprise, Security, and the American Experience*, Harvard University Press, Cambridge, 2004, p. 101.

rait que le précédent d'un changement de régime à Bagdad imposé par les Etats-Unis comme «pire» que le maintien du dictateur iraquien au pouvoir.

De plus, l'absence de découverte de stocks d'ADM et les justifications mouvantes de l'administration – qui ont fini par souligner la démocratisation – ont fait obstacle aux efforts de cette dernière pour légitimer la guerre après coup. Pour paraphraser Henry Kissinger, les Etats-Unis ont totalement échoué à convaincre «*le reste du monde que notre première guerre préemptive avait été imposée par la nécessité et que nous ne pensons pas exclusivement à notre propre intérêt, mais également à celui du monde*» (18). L'analyste politique Robert Kagan soutient que la légitimité internationale des Etats-Unis est essentielle, mais qu'elle s'avérera fuyante en l'absence d'un consensus sur le caractère des menaces et sur la stratégie adéquate pour y faire face, y compris sur les moyens militaires quand cela sera nécessaire (19).

Ce fossé n'existe pas seulement entre Washington et les autres capitales étrangères. Il existe aussi au sein de l'Amérique elle-même. Au cours de la Guerre froide, nonobstant le traumatisme majeur qu'aura été la guerre du Vietnam, un consensus public remarquablement durable a existé non seulement sur la menace – l'expansionnisme soviétique –, mais également sur la stratégie – l'endiguement et la dissuasion. L'administration Bush a été incapable de s'attirer un soutien d'une ampleur comparable pour l'organisation d'une stratégie post-11 septembre, fondée sur le lien entre la prolifération et le terrorisme, entre acteurs étatiques et non étatiques. Cet objectif a été sabordé par l'absence de découverte de stocks d'ADM en Iraq, la réfutation, par la Commission du 11 septembre, des affirmations de l'administration sur un lien opérationnel entre l'Iraq et Al Qaïda et l'insurrection persistante et coûteuse en Iraq. Il existe dans la société américaine un consensus fondamental sur l'impératif d'éliminer le réseau d'Al Qaïda par tous les moyens nécessaires, y compris le recours préemptif à la force, mais ce consensus fait long feu quand il est question des *rogue States*.

Après le renversement du régime de Saddam Hussein, l'administration Bush a été confrontée à des crises successives de prolifération nucléaire avec les deux autres membres de «*l'axe du mal*» que sont la Corée du Nord et l'Iran. Des contraintes majeures pesant sur la capacité des Etats-Unis à amener un changement de régime à Pyongyang et à Téhéran, ainsi que le désaccord politique sur la débâcle des renseignements sur les ADM en Iraq ont provoqué le revirement pragmatique de l'administration vers la diplomatie multilatérale. Elle a suivi cette voie directement avec la Corée du Nord et indirectement avec l'Iran. Les expériences jumelles du 11 septem-

(18) Cité par Robert KAGAN, «A tougher war for the US is one of legitimacy», *New York Times*, 24 janv. 2004, p. B7.

(19) *Ibid.*

bre et de la guerre en Iraq influencent fortement la stratégie américaine envers ces États.

#### LES DÉFIS APRÈS L'IRAQ

Le président Bush a posé un point de repère ambitieux lorsqu'il a déclaré avec audace que les États-Unis ne «toléreraient» pas l'acquisition d'armes nucléaires par l'Iran et la Corée du Nord. Toutefois, la façon dont cette déclaration pouvait se traduire en actes au sein d'une administration ouvertement divisée entre partisans de la ligne dure et partisans du pragmatisme restait floue (20). Certains signes précoces semblaient indiquer la continuation possible d'une approche musclée de la non-prolifération. Cependant, la mise en œuvre de cette stratégie, qui reflète peut-être les opinions viscérales du Président envers les régimes de Pyongyang et de Téhéran, s'est heurtée à des contraintes majeures sur l'usage de la force et la capacité des États-Unis à provoquer un changement de régime en Corée du Nord ou en Iran. Parmi ces contraintes, la plus visible était la profonde crise de crédibilité des États-Unis, créée par l'absence de découverte de stocks d'ADM en Iraq par les troupes de la coalition. Dans un contexte politique où le changement de régime forcé est impossible et où l'écroulement du régime n'est pas imminent, l'administration Bush a choisi de traiter ces menaces de prolifération par la diplomatie multilatérale : directement avec la Corée du Nord, à travers les discussions à six (avec la Corée du Sud, la Chine, le Japon et la Russie), et indirectement avec l'Iran, par l'intermédiaire des ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

Le revirement vers une approche diplomatique concernant ces deux *rogue States* a donné l'impulsion d'un virage pragmatique dans la politique post-Iraq de l'administration : un déplacement, dans la stratégie de non-prolifération, de l'objectif initial de préemption militaire et de changement de régime vers l'alternative de dissuasion et d'assurance renouvelée. L'importance de rassurer à nouveau ces États adverses – ainsi qu'alliés – quant aux intentions des États-Unis a été signalée dans des déclarations de hauts membres du gouvernement – notamment le secrétaire d'Etat Colin Powell –, stipulant que les États-Unis souhaitent le respect des normes internationales de non-prolifération et n'ont aucune intention d'envahir ou d'attaquer la Corée du Nord ou l'Iran. L'objectif apparent était que ces deux nations sachent que le but des États-Unis était de changer leur comportement plutôt que leur régime. Cependant, Washington reste ambigu. Cette confusion provient de la tension politique entre l'aspiration de longue date des États-Unis

(20) David SANGER, «To-do list : 1) what not to tolerate; 2) what that means», *New York Times*, 31 août 2003, section 4, p. 4.

à un changement de régime – ou bien à une profonde évolution du régime – et l'impératif proche d'engagement diplomatique avec ces deux pays sur le problème nucléaire.

Dans ce contexte, les gouvernements britannique et américain ont fait une annonce étonnante en décembre 2003 : grâce à des négociations secrètes, le dirigeant libyen Mouammar Kadhafi s'était engagé à renoncer de manière vérifiable aux capacités d'ADM secrètes de son pays. Le président Bush a déclaré que, par cet engagement à se conformer aux normes internationales de non-prolifération, la Libye avait «*entamé le processus d'entrée dans la communauté des nations*» (21). Les membres du gouvernement américain ont vite fait le lien entre l'avancée en Libye et la guerre en Iraq, affirmant que l'effet démonstratif du conflit, avec son message implicite sur le sort qui pourrait être dévolu aux autres *rogue States* s'ils ne se réformaient pas, avait motivé le changement de Kadhafi. Les critiques de l'administration objectèrent que l'annonce surprenante du mois de décembre était l'aboutissement d'un revirement politique vieux d'une décennie du dictateur libyen, en réponse à des exigences économiques et politiques internes, de mettre fin au statut de paria international de son pays. L'explication la plus plausible du changement de comportement de Kadhafi ne se trouve dans aucune des explications dichotomiques ci-dessus, mais plutôt dans leur interaction : la pression externe, y compris les sanctions de l'ONU, et l'interception, en octobre 2003, par les Etats-Unis, d'un navire contenant des composants nucléaires en route pour la Libye ont joué un rôle essentiel dans la montée des coûts internes du non-respect des normes internationales par la Libye; la guerre en Iraq a été une autre démonstration des capacités militaires et de la résolution politique des Etats-Unis, qui a affecté l'élaboration de la prise de décision du dirigeant libyen. Toutefois, au cœur de ce marché, l'Amérique assurait la survie du régime : en échange d'un changement profond de comportement concernant la prolifération et le terrorisme, les Etats-Unis oublieraient l'objectif du changement de régime en Libye. Sans cette assurance des Etats-Unis, M. Kadhafi n'aurait eu aucune raison d'abandonner ses programmes d'ADM; il aurait même pu être encouragé à accélérer leur développement afin de dissuader un éventuel effort américain pour le destituer.

Ainsi, des solutions alternatives à un changement politiques ont été employées dans les cas historiques de 2003 impliquant deux *rogue States* : en Iraq, un changement de régime imposé par une armée d'occupation étrangère; en Libye, un processus local de changement dans un régime, en réponse à des pressions internes et externes. Ces expériences divergentes sont lourdes d'implications sur l'intégration effective de la force et de la

(21) «Remarks on the decision by colonel Muammar Abu Minyar al-Qadhafi of Libya to disclose and dismantle weapons of mass destruction», *Weekly Compilation of Presidential Documents*, vol. XXXIX, n° 52, déc. 2003, p. 1835.

diplomatie dans d'autres cas problématiques, notamment l'Iran et la Corée du Nord, où les Etats-Unis sont confrontés à des crises nucléaires simultanées.

La qualification, par l'administration Bush, de la guerre visant à destituer Saddam Hussein comme un modèle de non-prolifération, reliant la doctrine de préemption de la National Security Strategy au précédent qu'est le changement de régime en Iraq, affecte la capacité des Etats-Unis à mener une diplomatie coercitive, c'est-à-dire à mettre une menace crédible de recours à la force au service des efforts diplomatiques de résolution des crises nucléaires jumelles de la Corée du Nord et de l'Iran. La déclaration de la Maison-Blanche selon laquelle *«toutes les options sont sur la table»* est difficile à interpréter dans le contexte de son message ambigu sur l'objectif de la politique des Etats-Unis : changer les régimes de ces pays ou bien modifier le comportement externe peu convenable de ces régimes. Les dirigeants de Pyongyang et de Téhéran considéreraient probablement des frappes de «contre-prolifération» contre leurs programmes nucléaires non comme des actions limitées, mais comme un élément d'une plus vaste campagne militaire des Etats-Unis pour renverser leurs régimes. Cette dynamique était évidente pendant la guerre en Iraq, lorsque le mouvement des forces aériennes américaines en Corée du Sud afin de renforcer la dissuasion a poussé Kim-jong Il à disparaître dans son bunker, manifestement par crainte que ce déploiement ne soit le prélude de frappes aériennes visant à décapiter le régime.

Dans l'élaboration de stratégies effectives pour la Corée du Nord et l'Iran, les décideurs politiques américains se retrouvent pris entre les précédents de l'Iraq et de la Libye. L'aspiration de l'administration Bush à un changement de certains régimes – qu'il s'effondre en Corée du Nord ou qu'il y ait un soulèvement populaire en Iran – n'est pas une perspective immédiate, tandis que sa rhétorique inflexible – suivant la déclaration emblématique du vice-président Cheney : *«nous ne négocions pas avec le mal, nous le supplantons»* – sape sa capacité à offrir les assurances de sécurité qui, dans le cas de la Libye, étaient essentielles à la décision stratégique de M. Kadhafi de mettre fin à ses programmes d'ADM. Parmi les spécialistes américains, les optimistes croient qu'il est possible de parvenir à des accords et que le défi est d'identifier les termes acceptables. Les sceptiques rejettent l'éventualité de solutions négociées, persuadés que les régimes de Pyongyang et de Téhéran sont résolus à acquérir des armes nucléaires.

La Corée du Nord et l'Iran ont-ils pris les décisions irréversibles de «se mettre au nucléaire»? Les essais d'armes de la Corée du Nord et l'intransigeance diplomatique iranienne semblent indiquer que oui. Cependant, comme aucune personne extérieure à ces régimes ne peut en être sûre, leurs intentions nucléaires doivent être tirées au clair par des négociations directes. Il conviendrait de présenter aux régimes de Pyongyang et de Téhéran

un choix structuré entre les bienfaits tangibles d'un changement de comportement et les représailles en cas de non-respect. Comme pour le Libye, une assurance crédible, par les Etats-Unis, quant à la sécurité du régime – allant au-delà de la formulation minimaliste de G. W. Bush selon laquelle les Etats-Unis n'ont «*aucune intention hostile*» – serait fondamentale. Si on fait en sorte que les Etats-Unis ne servent plus de raison – ni de prétexte – aux programmes d'armements de ces Etats, l'objectif serait d'affecter les intentions nucléaires en Corée du Nord et en Iran. Cependant, une des questions majeures est de déterminer si la rhétorique et les politiques de l'administration Bush ne l'ont pas, en substance, retirée du champ des garanties.

Les membres du gouvernement américain travaillent dans le contexte postérieur au débat amer sur l'Iraq, au cours duquel ce sont les Etats-Unis, plus que Saddam Hussein, qui sont devenus un problème aux yeux d'une grande partie du monde. La résolution de la contradiction centrale à Washington sur l'objectif de la politique américaine – changement de régime contre changement de comportement – changerait l'obligation politique envers Pyongyang et Téhéran. Si un tel effort diplomatique crédible était rejeté par la Corée du Nord et l'Iran, cela établirait au moins le prédictat de la considération, par le Conseil de sécurité de l'ONU, de mesures coercitives supplémentaires (par exemple, des sanctions économiques), afin de contraindre ces deux Etats à respecter leurs obligations en vertu du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP).

Sans surprise, la Corée du Nord et l'Iran cherchent à éviter un choix structuré imposé de l'extérieur. Leur objectif est d'obtenir les bienfaits tangibles du contact avec le monde extérieur, sans abandonner leur option d'armes nucléaires et, par-dessus tout, en s'assurant la survie de leur régime. Les dirigeants à Pyongyang et à Téhéran sont confrontés à un dilemme symétrique à celui de Washington. Eux aussi sont pris entre deux précédents : d'un côté, refuser d'accepter un désarmement des ADM transparent, comme la Libye; de l'autre, être confronté à une forte résistance internationale contre leur aspiration à devenir ouvertement des Etats dotés de l'arme nucléaire, comme le Pakistan. Entre ces deux choix opposés, la Corée du Nord et l'Iran pourraient choisir une troisième voie : cultiver l'ambiguïté sur leurs intentions ainsi que sur le statut de leurs ressources nucléaires. Une telle ambiguïté aurait une utilité stratégique.

Dans le cas de l'Iraq, où l'administration Bush n'était pas préparée à «*considérer le oui comme une réponse*» – contrairement à ce qu'elle est préparée à faire avec la Corée du Nord et l'Iran –, Saddam Hussein a cultivé l'ambiguïté sur ses capacités ADM, dans une tentative de dissuasion d'une attaque américaine. Pour la Corée du Nord, cette voie préserverait l'unique source de contrepoids de Pyongyang lors d'une négociation, constituerait un certain degré de dissuasion des intentions américaines hostiles et ne provoquerait pas davantage l'hostilité de la Chine par des essais d'armements

supplémentaires. Pour l'Iran, l'ambiguïté contrecarrerait la capacité des Etats-Unis à développer un consensus d'action collective. La position par défaut de la Russie et de la Chine, qui est d'interpréter le comportement iranien – y compris les activités d'enrichissement de l'uranium – comme cohérent avec les obligations du pays en vertu du TNP, serait renforcé. La pression des Etats-Unis et de l'Union européenne pour endiguer le programme nucléaire serait qualifiée d'interférence extérieure et d'effort discriminatoire de la part de l'Occident, visant à refuser à l'Iran une technologie avancée.

La dissuasion sera un des éléments centraux de la stratégie américaine envers les cas difficiles actuels. Contrairement aux affirmations de la *National Security Strategy*, l'histoire nous indique que les dirigeants de *rogue States* ne sont pas congénitalement irrationnels ni «imperméables à la dissuasion». Ils sont capables d'erreurs de calcul, d'où le besoin d'une communication claire et cohérente de la part de Washington, afin d'éviter l'échec de la dissuasion. Le cas du nucléaire en Corée du Nord illustre la difficulté de faire respecter une ligne rouge empêchant qu'un seuil technologique ou de production décisif ne soit franchi vers la détention d'armements nucléaires. Bien que les membres du gouvernement américain doivent supporter l'ambiguïté entourant les ressources nucléaires et les intentions de la Corée du Nord et de l'Iran pour l'avenir prévisible, ils doivent également tracer une ligne rouge dissuasive : la menace d'une contre-attaque américaine, provoquant un changement de régime, si un Etat transmet du matériel ou des ressources nucléaires à un groupe terroriste non étatique tel qu'Al Qaïda. Pour les Etats visés, une politique déclaratoire des Etats-Unis mêlant la dissuasion – liée à une ligne rouge claire – et l'assurance renouvelée d'intentions américaines non hostiles créerait un nouveau calcul de décisions pour leurs régimes dirigeants. Le problème fondamental de la sécurité du régime et de la survie a été souligné dans le rapport *National Intelligence Estimate on Iraq* d'octobre 2002, qui concluait que le seul cas de figure où Saddam Hussein pourrait utiliser directement son arsenal non conventionnel ou bien transmettre ces ressources à des terroristes en vue d'un usage indirect contre les Etats-Unis et leurs alliés serait celui où des forces militaires américaines marcheraient sur Bagdad afin de renverser le régime.

\* \*  
\*

L'évolution des Etats-Unis vers l'unilatéralisme affirmé découle des attentats du 11 septembre. La conviction du président Bush que les menaces urgentes posées par les régimes voyous et les groupes terroristes pourraient rendre nécessaire une action américaine unilatérale hors de la structure des institutions et des normes internationales – sentiment exprimé

dans sa manière brutale de dire qu'il n'avait pas besoin de la « permission » du Conseil de sécurité de l'ONU pour défendre l'Amérique – a eu des implications majeures dans la perception que les Etats-Unis ont d'eux-mêmes comme dans leur image à l'étranger. Avant le 11 septembre, Richard Haass, ancien haut fonctionnaire du département d'Etat, a qualifié l'attitude politique de l'administration Bush de « *multilatéralisme à la carte* » (22). Cependant, les événements qui ont suivi le 11 septembre ont indiqué que l'administration avait essentiellement renversé les termes de la formulation du président Clinton en affichant clairement sa préférence pour l'unilatéralisme quand il était possible et le multilatéralisme quand il le fallait. Le mélange d'unilatéralisme et d'emphase prosélyte wilsonienne sur la démocratisation – comme dans la rhétorique transformationniste du second discours d'inauguration du président Bush – a alimenté la perception des Etats-Unis comme une « *hégémonie révisionniste* » (23).

Les crises nucléaires avec la Corée du Nord et l'Iran, ainsi que la « guerre mondiale contre le terrorisme » dans son ensemble se déroulent avec la guerre en Iraq comme toile de fond. Un sondage Gallup réalisé en juin 2004 montrait que, déjà, une majorité d'Américains considérait que la décision de l'administration Bush d'envoyer des forces militaires en Iraq était une erreur et que la guerre n'avait pas protégé les Etats-Unis du terrorisme (24). Un sondage Pew réalisé en novembre 2005 révéla que la guerre en Iraq avait eu un « impact profond » sur les attitudes du public envers le rôle mondial de l'Amérique et que le sentiment d'isolationnisme avait atteint un niveau sans précédent depuis la guerre du Vietnam (25). L'érosion actuelle de la confiance du public envers les institutions gouvernementales a commencé avec la guerre en Iraq – de la débâcle des services de renseignements sur les ADM à l'organisation incompétente de l'après-guerre – et fut renforcée par l'échec du gouvernement à tous les niveaux pour l'ouragan Katrina. Tandis que « *le choc et la peur* » initiaux de la campagne aérienne de la guerre laissaient place à une contre-insurrection sanglante sur le terrain en Iraq, le chercheur universitaire britannique Timothy Garton Ash a comparé la position des Etats-Unis et l'état d'esprit du public à ceux de la Grande-Bretagne au début du XX<sup>e</sup> siècle, au cours de la guerre des Boers, alors qu'elle aussi était confrontée au dilemme entre un agrandissement de l'empire et une guérilla intraitable en Afrique du Sud (26).

(22) Thom SHANKER, « White House says the US is not a loner, just choosy », *New York Times*, 31 juil. 2001, p. A1.

(23) Robert JERVIS, « The remaking of a unipolar world », *Washington Quarterly*, vol. XXIX, n° 2, été 2006, p. 17.

(24) Sondage CNN/USA Today /Gallup, cité par CNN, « Poll : sending troops to Iraq a mistake », 25 juin 2004, disponible sur le site Internet [www.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/06/24/poll.iraq/](http://www.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/06/24/poll.iraq/).

(25) Meg BORTIN, « Survey finds deep discontent with American foreign policy », *New York Times*, 18 nov. 2005, p. A12.

(26) Timothy GARTON ASH, « Stagger on, weary titan », *Guardian*, 25 août 2005, disponible sur le site Internet [www.guardian.co.uk/comment/story/0,3604,1555724,00.html](http://www.guardian.co.uk/comment/story/0,3604,1555724,00.html).



L'administration Bush soutient toujours que l'Iraq est un front central de la guerre mondiale contre le terrorisme. Les critiques objectent que l'Iraq n'était pas un foyer terroriste avant la période chaotique qui a suivi l'invasion américaine et que la décision présidentielle de faire de l'Iraq une priorité absolue après la destitution du régime des Talibans en Afghanistan était une bourde stratégique colossale, une diversion de la vraie guerre contre le terrorisme. Ils avancent également que l'épuisement des forces militaires américaines en Iraq, ainsi que la ponction énorme de la guerre sur les ressources financières et matérielles sapent la capacité des Etats-Unis à poursuivre la guerre contre le terrorisme. Même le Secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, dans une note interne adressée aux aides supérieures sur la «métrique» d'évaluation de la guerre mondiale contre le terrorisme, s'est enquis de savoir si les forces américaines tuaient plus de terroristes que les partisans du radicalisme n'en recrutaient et n'en déployaient contre les Etats-Unis (27).

Les sondages d'opinion publique indiquent que la débâcle iraquienne a considérablement émoissé le soutien à une politique étrangère activiste aux Etats-Unis. La guerre en Iraq a mis en lumière les coûts, directs et indirects, de l'activisme unilatéral. Il n'apparaît pas encore clairement si ce sentiment public actuel va se durcir en un «syndrome post-Iraq» important, qui restreindra considérablement le recours à la force ou bien la menace de son utilisation comme soutien de la diplomatie. Le paradoxe est que, bien que la «phase unipolaire» des Etats-Unis ait pu s'achever en Iraq, le monde soit encore unipolaire en termes de puissance et que l'Amérique reste «la nation indispensable». Alors que les ténors de l'humanitaire appellent désormais l'administration Bush à intervenir au Darfour afin de stopper les massacres, une communauté internationale qui a condamné une administration Bush sans freins, qui en a trop fait en Iraq, se lamentera bientôt, peut-être, du retour d'une Amérique qui en fait trop peu.

Une question majeure à laquelle le nouveau Président américain sera confrontée en 2009 est de savoir si les Etats-Unis pourront raviver leur formule magique antérieure au 11 septembre : l'encadrement de la puissance américaine par les institutions internationales, dans un monde post-11 septembre. Les Etats-Unis peuvent-ils équilibrer les identités doubles exprimées par la description de l'Amérique par Raymond Aron comme une «république impériale»? Les années qui ont suivi le 11 septembre ont émoissé la perception de la restriction de la superpuissance, alors que les Etats-Unis ont démontré qu'ils peuvent et n'hésiteront pas à rompre avec les contraintes institutionnelles lorsqu'ils sont menacés. Le défi pressant pour les Etats-Unis dans la nouvelle ère de vulnérabilité est de trouver comment cultiver leurs intérêts nationaux sans remettre en cause leur engagement envers les normes de l'ordre international.

(27) Le texte de la «note interne sur la guerre contre le terrorisme» de Donald Rumsfeld, datée du 16 octobre 2003, a été publié dans *USA Today*, 20 mai 2005, disponible sur le site Internet [www.usatoday.com/news/washington/executive/rumsfeld-memo.htm](http://www.usatoday.com/news/washington/executive/rumsfeld-memo.htm).



# L'HÉGÉMONIE ETATS-UNIENNE A L'EPREUVE DU NÉO-BOLIVARISME VÉNÉZUÉLIEN (1)

PAR

ERIC DUBESSET (\*)

*«Je n'attaque pas le président Bush. Simplement, je contre-attaque. Bush a attaqué le monde et pas seulement avec des paroles. Avec des bombes! Quand je prononce ces mots, je crois que je parle pour beaucoup de gens. Eux aussi croient le moment venu de stopper la menace de l'Empire US, qui utilise les Nations Unies pour justifier ses agressions contre la moitié de la planète.»*

Hugo Chávez FRÍAS

Depuis leur affirmation géopolitique et économique au cours de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les Etats-Unis d'Amérique n'ont eu de cesse de peser de toute leur puissance sur une Amérique latine et une Caraïbe profondément fragilisées par le poids de leurs ruptures naturelles et par les meurtrissures d'une ethnogenèse menée sur fond d'antagonismes coloniaux. Loin d'avoir atténué cet écrasant interventionnisme, la fin du XX<sup>e</sup> siècle a consacré leur présence hégémonique dans le sous-continent, provoquant, à l'orée du nouveau millénaire, une vague générale de contestations, dont le néo-bolivarisme promu par Hugo Chávez Frías constitue certainement la forme protestataire la plus spectaculaire. Pour tenter de saisir la portée et les enjeux de ce déferlement d'initiatives réactives ou pro-actives observables dans plusieurs Etats de la région, la présente étude portera un premier éclairage sur les formes anciennes et nouvelles d'expression de l'emprise états-unienne sur ce vaste réservoir énergétique. Dans un second temps, elle s'attachera à examiner les principaux soubassements théoriques et idéologiques du projet de découplage vénézuélien ainsi que ses axes stratégiques majeurs.

(1) Ce texte est issu d'une communication au colloque «Théories des relations internationales et hégémonie culturelle», organisé par le Centre d'analyse politique comparée, de géostratégie et de relations internationales (CAPCGRI, France) et l'Action concertée incitative (ACI) du ministère français de la Recherche, Bordeaux, 25-26 oct. 2006.

(\*) Maître de conférences de l'Université Montesquieu (Bordeaux IV, France), chercheur au Centre d'analyse politique comparée, de géostratégie et de relations internationales (CAPCGRI, France) et chercheur associé au Centre de recherche sur la Caraïbe hispanique (CARHISP, France).

L'AMÉRIQUE LATINE ET LA CARAÏBE  
DANS L'OMBRE DE L'HÉGÉMONIE ÉTATS-UNIENNE

Depuis l'irruption des premiers colons à la fin du XV<sup>e</sup> siècle, l'Amérique latine et la Caraïbe n'ont cessé de graviter dans l'orbite géopolitique d'acteurs extra-régionaux. Après trois siècles d'influences européennes, la région a été soumise, à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, à la domination protéiforme de l'hégémonie états-unienne, dont le processus de construction, saisi dans une perspective diachronique, est marqué par trois phases principales : la montée en puissance, le *leadership*, puis le glissement vers l'unilatéralisme militaire et commercial.

*De l'influence coloniale européenne à la montée en puissance des États-Unis*

L'intérêt stratégique et économique (or, argent, tabac, sucre, *etc.*) des territoires, d'abord insulaires puis continentaux, découverts dès 1492, a attisé précocement la convoitise des grandes métropoles européennes. Dans la mouvance des hégémonies ibériques, la France, la Grande-Bretagne, le Danemark et les Pays-Bas se sont ensuite affrontés, pendant plus de trois siècles, pour s'approprier les ressources naturelles dont le sol et le sous-sol leur semblaient regorger (2). Dans l'archipel antillais, ces foisonnantes rivalités, d'abord anglo-franco-hollandaises puis franco-anglaises, ont participé à l'intense modelage allogène de cet espace imaginé d'emblée comme un opulent *Eldorado*. Hormis la Barbade, qui a pu conserver durablement le même colonisateur britannique, les îles ont changé de tutelle à plusieurs reprises, passant rapidement d'une domination à l'autre (3). Les nombreux regroupements communautaires illustrent cette incessante recomposition spatiale. Les premières tentatives remontent au XVII<sup>e</sup> siècle, lorsque la Grande-Bretagne et la France ont décidé de regrouper leurs possessions en fondant respectivement, dès 1674, la Fédération des Îles-sous-le-Vent (Leeward Islands) et celle des «Îles de l'Amérique française». Jusqu'à l'accès à l'indépendance des États – dont la voie a été ouverte par Haïti en 1804 –, les contours de ces entités concurrentielles ont été inlassablement remaniés au gré des métropoles tutélaires ainsi qu'aux rythmes des conflits, des retournements d'alliances et des nouvelles expériences fédératrices menées par les Hollandais, puis à nouveaux par les Britanniques (4).

Contre toute attente, la fin de l'exclusif colonial a signé le commencement d'une nouvelle phase de domination. La fragilité politique et économique

(2) Les attaques étaient l'œuvre d'initiatives individuelles (pirates) ou d'États dont l'intervention était tantôt directe, tantôt en sous-main par l'entremise de corsaires.

(3) Jean-Pierre SAINTON, *Histoire et civilisation de la Caraïbe (Guadeloupe, Martinique, Petites Antilles)*, tome 1<sup>er</sup> «Le temps des genèses des origines à 1685», Maisonneuve & Larose, 2004.

(4) Eric DUBESSET, «L'Europe et le processus d'intégration de l'archipel caraïbe (XVII-XX<sup>e</sup>)», in Ch. LERAT (dir.), *Le Monde caraïbe, échanges transatlantiques et horizons post-coloniaux*, MSHA, Pessac, 2003.

des Etats latino-américains fraîchement indépendants a facilité la pénétration massive d'entreprises anglo-saxonnes. D'abord britanniques, puis majoritairement nord-américaines, les compagnies étrangères, telle l'*United Fruit Company*, ont afflué dans la région, parvenant rapidement à s'imposer comme de puissants acteurs politiques capables d'infléchir les décisions des gouvernements locaux. Leur pénétration et leur mainmise territoriales ont été considérablement renforcées, à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, avec la montée en puissance, au plan interne et international, de la jeune république nord-américaine. L'absorption de la moitié de la superficie du Mexique, en 1848, de même que la reconnaissance d'un aventurier du Tennessee, William Walker (5), à la magistrature suprême du Nicaragua en 1855 ont préfiguré la future politique expansionniste du nouvel hégémon, dont le célèbre texte prononcé par le président James Monroe devant le Congrès en décembre 1823 (6) allait servir de soubassement doctrinal. Cependant, c'est l'entrée en guerre des Etats-Unis, en 1898, contre l'Espagne, qui a marqué l'authentique point de départ d'une longue série d'interventions (7). Sous couvert d'une aide apportée aux patriotes cubains en lutte, depuis 1895, sous la bannière de José Marti et d'Antonio Maceo, contre le joug colonial, l'envoi tactique du cuirassé *Maine* et de troupes militaires ont permis à l'administration washingtonienne de s'emparer des deux dernières possessions espagnoles d'Amérique, Cuba et Porto Rico, perçues par les stratèges navals les plus influents de l'époque comme de véritables clefs permettant de verrouiller le passage des navires de commerce ou de guerre dans la mer des Caraïbes.

C'est incontestablement ce changement de tutelles qui a sonné le glas de l'ère du *mare nostrum* hispanique et a ouvert l'ère de la domination politique et économique états-unienne dans l'hémisphère méridional. Sur la base des thèses navales de contrôle des mers de l'amiral Alfred Thayer Mahan (8) et de la politique extérieure (*big stick policy*) du président républicain Théodore Roosevelt instaurée en 1904, les *Marine's* ont été maintes fois déployés dans la région pour y asseoir un ordre états-unien. Après les premières opérations lancées dans la province sécessionniste du nord de la Colombie, conduisant le nouvel Etat panaméen indépendant en 1903 à la cession de la zone du futur canal, annexions, occupations et ingérences musclées se sont multipliées dans l'ensemble du sous-continent pour réprimer toute tentative d'opposition nationaliste ou sociale. Le Mexique, Cuba, le Nicaragua, Haïti et la République dominicaine ont tôt fait l'expérience de cette politique

(5) Alain MUSSET (dir.), *Géopolitiques des Amériques*, Nathan, Paris, 2007, p. 39.

(6) «*Nous ne voulons pas nous immiscer dans les querelles des puissances européennes, la neutralité nous paraît un devoir. En revanche, elles ne doivent pas intervenir aux dépens de colonies qui ont proclamé leur indépendance. Aux Européens le vieux continent, aux Américains le nouveau*» : James MONROE, *Déclaration au Congrès*, 2 déc. 1823.

(7) Luis Maira AGUIRRE, «Les relations avec les Etats-Unis», *Agir*, oct. 2003, p. 28.

(8) Alfred Thayer MAHAN, *The Influence of Sea Power upon History*, 1900.

coercitive (Corollaire Roosevelt), qui préfigurait l'affirmation économique des Etats-Unis dans la «frontière impériale», désormais considérée comme leur arrière-cour. Grâce à une politique d'investissements massifs que le président Taft a définie en 1909 comme la «diplomatie du dollar», le gouvernement et les milieux d'affaires y ont aussitôt déployé une politique de contrôle direct, qui s'est traduite, pendant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, par une forte mainmise sur tous les secteurs de l'économie (industrie, banque, transport, etc.).

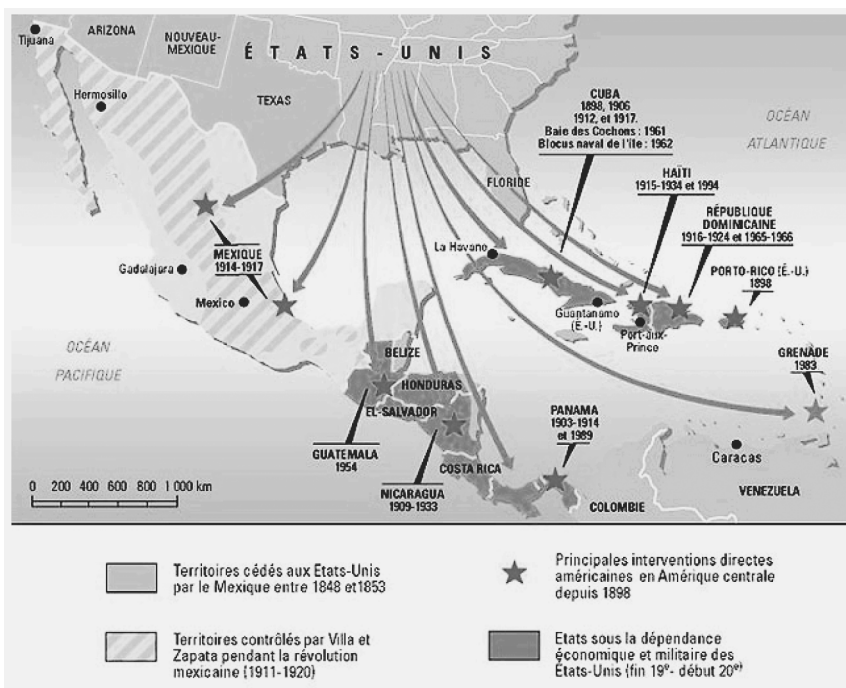
### *Du leadership à l'unilatéralisme états-unien*

Avec la bipolarisation du système international qui s'est manifestée à travers le développement de la Guerre froide, les relations interaméricaines sont entrées dans une nouvelle phase, basée, en somme, sur une subordination, plus ou moins consentie, des pays de l'hémisphère Sud aux directives politiques décidées au Nord. En s'engageant dans une politique systématique d'endiguement du communisme, les Etats-Unis ont cherché à rassembler autour d'eux, dans un système d'alliances, le plus grand nombre possible d'Etats. Déjà amorcés en 1933 par la «politique de bon voisinage» proclamée par le président Franklin Delano Roosevelt, la suspension des coups de force et le retrait des militaires de l'*Us Army* se sont alors combinés, à partir de 1947, à la conclusion d'accords de coopération destinés à rallier les Etats méridionaux dans le camp occidental.

Pour conjurer tout risque de contagion idéologique, la Maison-Blanche a alors mis en œuvre la doctrine d'endiguement chère à Truman, *via* la structuration stratégique et politique du continent. Véritable pierre angulaire de la politique sécuritaire de Washington, cette doctrine a favorisé l'affirmation du *leadership* des Etats-Unis dans le sous-continent. L'acceptation des responsabilités globales relevant de leur rang de *leader* s'est traduite dans les faits, par la création d'organisations continentales. En 1947, le Traité interaméricain d'assistance réciproque (TIAR) a institué, entre pays signataires, le principe d'une solidarité collective que la Charte de Bogota a renforcé l'année suivante, en donnant naissance à l'Organisation des Etats américains (OEA), conçue comme l'outil par excellence de la lutte anticommuniste. Des institutions ont été érigées simultanément, au niveau national, au nom de la stratégie d'endiguement. Tel est le cas notamment du Conseil national de sécurité (NCS), de la *Central Intelligence Agency* (CIA) et de l'*US Information Agency*, créés dès 1947 pour contrecarrer les ambitions de l'URSS dans la région. Au lendemain du triomphe de la révolution castriste, ce dispositif a été ensuite complété par la concession de prêts bancaires. Dans le cadre de la «théorie des dominos» défendue par Eisenhower, le président Kennedy a instauré, en 1961, l'«Alliance pour le progrès» destinée à lutter contre le risque de contagion révolutionnaire par une aide au développement économique, social et culturel de l'Amérique latine. La mise

en œuvre de cette politique du *containment* n'a cependant pas empêché l'URSS de prendre pied dans l'hémisphère, d'où un regain de l'interventionnisme nord-américain *via* la CIA (9) et la formation de militaires latino-américains au sein de l'École des Amériques (*US Army School of the Americas*), de sorte que l'Amérique latine est devenue un violent terrain d'affrontement entre les deux blocs.

FIGURE 1  
Ingérences états-uniennes



Source : Philippe REKACEWICZ, sur le site Internet du *Monde diplomatique*, [www.monde-diplomatique.fr/cartes/amcentetatsunis](http://www.monde-diplomatique.fr/cartes/amcentetatsunis).

Les années 1990 ont consacré une nouvelle ère géopolitique (10) pour les relations interaméricaines. Depuis le déclin de l'ordre bipolaire et la chute du camp soviétique, les liens de coopération de l'hyperpuissance (11) avec ses voisins méridionaux ont subi un changement radical, accusant un net

(9) La CIA a été accusée d'avoir soutenu le renversement de plusieurs gouvernements latino-américains jugés malveillants et défavorables aux intérêts de Washington.

(10) «Amérique latine. Une ère nouvelle», *Revue de l'Institut international de géopolitique*, n° 96, déc. 2006-janv. 2007.

(11) Terme créé par Hubert Védrine, ministre français des Affaires étrangères de 1997 à 2002, pour désigner le niveau de puissance (*soft* et *hard powers*) atteint par les Etats-Unis au sortir de la Guerre froide. Selon Z. Brzezinski, jamais une nation n'avait combiné une telle puissance dans les domaines technologique, militaire, économique et culturel : Z. BRZEZINSKI, *Le Grand Echiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Bayard, Paris, 1997.

relâchement. La révision, à la baisse, du montant des investissements et de l'aide au développement (12), ainsi que la remise en cause des traitements préférentiels dont ont longtemps bénéficié certains Etats du Sud (13) à dessein d'endiguer la progression du communisme ont été autant de signes clairs d'une réorientation des priorités de la Maison-Blanche vers des zones autrement plus stratégiques, tels que le Proche et le Moyen-Orient (14). Selon Pablo Bachelet, ce redéploiement a causé une réduction moyenne de 23 % de l'assistance financière pour vingt-six pays latino-américains, de sorte que le sous-continent dans son ensemble totalise moins de la moitié de l'aide que reçoit par exemple Israël seul (15)!

Le nouvel agenda sécuritaire états-unien post-11 septembre a confirmé le délitement de ces liens, ainsi que la priorité accordée désormais à la lutte contre le terrorisme. Depuis l'effondrement du *World Trade Center* en 2001, l'effort de dialogue politique de l'administration Bush avec les pays de l'hémisphère Sud s'est considérablement amoindri à la faveur d'une répression accrue contre tous phénomènes pouvant nuire à sa sécurité interne. L'usage généralisé d'une définition «élastique» des menaces non traditionnelles, depuis les gangs centraméricains, le crime organisé et l'immigration clandestine jusqu'au narcotrafic ou le blanchiment d'argent *via* les catastrophes naturelles et les mouvements insurrectionnels, ont permis au Pentagone de légitimer ses nombreuses opérations militaires dans ce qu'il considère être son glacis sécuritaire (16). Depuis les attentats new-yorkais, le montant de l'assistance militaire alloué par Washington pour son soutien à la formation de forces armées latino-américaines et pour la création d'une mission antiterroriste de défense du Commando Nord (*Northcom*) (17) s'ajoutant à celles du Commando Sud (*Southcom*) (18) s'est considérablement accru. Le renforcement du Plan Colombia (19) et le remplacement du

(12) L'aide états-unienne favorise les programmes de coopération pour la promotion de la sécurité au détriment des programmes de développement socio-économique.

(13) Tel était notamment le cas des pays de la Caraïbe anglophone.

(14) Le Golfe fournit aux Etats-Unis 23,8 % de leurs importations de pétrole.

(15) Pablo BACHELET, «The Bush team says assistance to Latin America doubled. Critics say it didn't», *The Miami Herald*, 5 avr. 2007, p. 1, cité par Vincent DOIRE, «Bilan de la politique étrangère des Etats-Unis en Amérique latine sous George W. Bush», *Centre d'études interaméricaines*, sept. 2007, p. 6.

(16) Le 14 avril 2006, une impressionnante armada états-unienne baptisée «Partnership of the Americas» a fait son entrée dans la mer des Caraïbes à l'insu de certains gouvernements. Composée du porte-avions atomique *G. Washington*, du croiseur *Monterrey*, du destroyer *US Stout* et de la frégate lance-missiles *Underwood*, elle transportait 70 avions de combat, des avions-radars et hélicoptères, de même que 6 500 *Marine's*.

(17) La cartographie de la présence militaire états-unienne en Amérique latine et dans la Caraïbe est difficile à établir du fait de l'existence d'un grand nombre de soldats appartenant aux corps privés (mercenaires). Seules les bases militaires de Manta en Equateur, Tres Esquinas et Laeticia en Colombie, Iquitos au Pérou, Rainha Beatrix à Aruba, Hato à Curaçao, Soto Cano au Honduras, Vieques à Porto Rico et Guantanamo à Cuba sont clairement cartographiées. De nouvelles bases ont été récemment installées au Paraguay, d'autres sont en cours de négociation au Salvador, en Argentine et au Brésil.

(18) Depuis la restitution du Canal de Panama en 1999, la présence militaire états-unienne s'est recomposée. Les troupes militaires anciennement basées dans la zone du canal ont été repositionnées vers la Colombie, Trinidad et Tobago, ainsi que vers les îles néerlandophones au large du Venezuela.

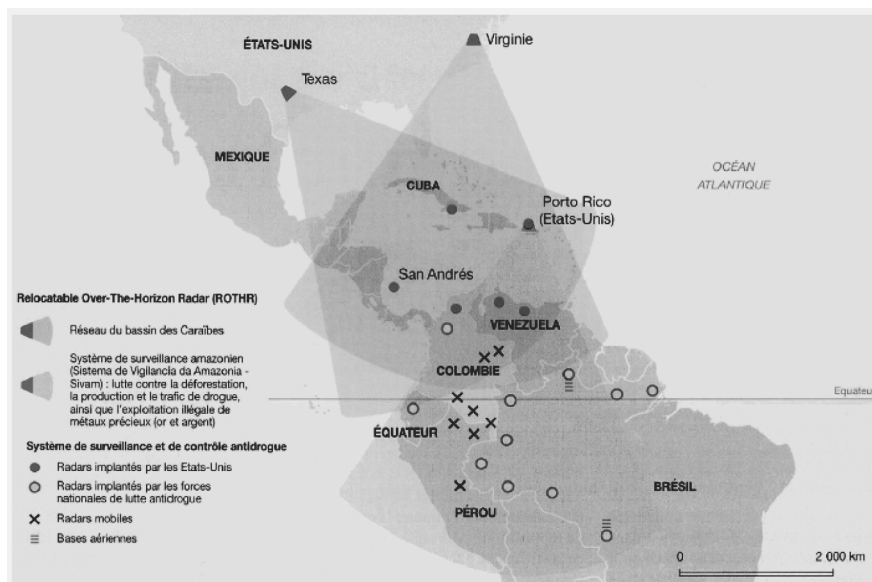
(19) Cf. l'article de Yenisey Rodríguez CABRERA, «Análisis geopolítico y geoeconómico del Plan Colombia», *Cuadernos latinoamericanos*, 2002, pp. 81-151.



système de contrôle *Caribbean Basin Radar Network* (CBRN) par la nouvelle technologie baptisée *Relocatable Over The Horizon Radar* (ROTHR) sont autant d'autres signes forts du regain d'intérêt sécuritaire de la Maison-Blanche dans sa frontière Sud (20), laissant craindre le passage du *leadership* à une hégémonie répressive et unilatéraliste (21).

FIGURE 2

## Une région sous haute surveillance



Sources : Federation of American Scientists (FAS); *Transnational Institute Briefing Series*, 2003, cité par Alain GRESH *et al.* (dir.), *Le Monde diplomatique*, hors série «L'Atlas», 2005, p. 152.

Le champ commercial témoigne, au demeurant, de cette propension grandissante des Etats-Unis à agir de façon unilatérale. Dans un contexte mondial de tarissement des ressources énergétiques et de raréfaction/dégradation des ressources hydriques, leurs besoins grandissants en matière de pétrole, de gaz et d'eau potable les incitent à contrôler l'accès exclusif aux richesses naturel-

(20) Eric DUBESSET, «Du Consensus à la confusion de Washington. Les résistances hispano-caribéennes au *modus operandi* de l'hyperpuissance», in Lionel DAVIDAS/Christian LERAT (dir.), *Quels modèles pour la Caraïbe?*, L'Harmattan, à paraître.

(21) L'unilatéralisme est ici entendu comme la doctrine qui vise à privilégier les intérêts d'un Etat par une totale liberté de manœuvre sur la scène internationale, y compris au mépris des organisations multilatérales et du droit international. Dans son étude sur l'unilatéralisme commercial de l'hyperpuissance, J.-M. Siroën estime que «l'unilatéralisme serait donc bien l'expression d'un certain hégémonisme où, cette fois, les actions extérieures auraient moins pour fonction de maximiser le bien-être de la 'communauté internationale' que celui des Etats-Unis. D'un point de vue très pragmatique, qui est celui de l'administration américaine, l'unilatéralisme serait alors, dans certaines situations, un cadre plus propice pour faire avancer les intérêts américains que le multilatéralisme» : Jean-Marc SIROËN, «L'unilatéralisme des Etats-Unis», *Annuaire français de relations internationales*, vol. I, 2000, p. 581.

les de l'Amérique latine et de la mer des Caraïbes et à s'assurer l'accès à ces marchés par l'accélération des accords commerciaux. Un texte législatif voté par le Congrès en 2002 stipule que «*l'expansion du commerce international est indispensable au maintien de la sécurité nationale des Etats-Unis [...]. Les accords commerciaux servent aujourd'hui les mêmes buts que les pactes de sécurité durant la Guerre froide*» (22).

Le projet d'intégration continentale de l'Alaska à la Terre de Feu (ALCA ou ZLEA), lancé au début des années 1990 par George Bush avant d'être repris par William Clinton puis par l'actuelle administration Bush, s'inscrit directement dans cette logique intégrationniste à visée sécuritaire. Conçu comme une sorte de prolongement géographique et économique de l'ALENA (23), ce schéma d'intégration stato-économique prévoit, à l'échelle du continent – à l'exception de Cuba –, la libéralisation du commerce et des investissements et vise avant tout l'établissement d'un ordre légal et institutionnel, à caractère supranational, donnant aux multinationales nord-américaines une totale liberté d'action dans leur traditionnelle zone d'influence, qui recèle une part importante des richesses naturelles mondiales (24) et représente un marché de plus d'un demi-milliard de consommateurs (25). En somme, l'option unilatéraliste des Etats-Unis relève d'une stratégie orientée vers la défense de leurs intérêts par l'ouverture, plus ou moins forcée, des marchés étrangers. De l'aveu de Colin Powell, ex-Secrétaire d'Etat de l'administration Bush, «*avec l'ALCA, notre objectif est de garantir aux entreprises américaines le contrôle d'un territoire allant de l'Arctique à l'Antarctique et le libre accès, sans aucun obstacle ou difficulté, à nos produits, nos services, nos technologies et nos capitaux dans tout l'hémisphère*» (26).

#### LE NÉO-BOLIVARISME VÉNÉZUÉLIEN

Le processus historique qui a conduit à la mise en place, sur le long terme, d'un système de relations inégales, dont le grand voisin du Nord est le principal bénéficiaire, a fait germer précocement, au sein de l'intelligentsia et des masses latino-américaines, une conscience contestataire. Très tôt, l'opposition à ce modèle de domination (27) a fait florès, à l'échelle régio-

(22) Cité par Dorval BRUNELLE, «La zone de libre-échange des Amériques: autopsie d'un échec», *La Chronique des Amériques*, disponible sur le site Internet [www.ameriques.uqam.ca](http://www.ameriques.uqam.ca), déc. 2004.

(23) Aire de libre-échange nord-américain qui regroupe depuis 1994 le Canada, les Etats-Unis et le Mexique.

(24) L'Amérique latine détient respectivement 11 %, 6 % et 20 % des réserves mondiales de pétrole, de gaz naturel et d'eau.

(25) Le Plan Puebla-Panama, le Plan Colombia et le Plan Andino Amazónico sont autant d'autres mécanismes utilisés par les Etats-Unis pour s'appropriier et contrôler les ressources naturelles stratégiques du Sud.

(26) Marcelo COLUSSI, «L'ALBA : une alternative réelle pour l'Amérique latine», 2005, disponible sur le site Internet [www.legrandsoir.info/article.php3?id\\_article=2882](http://www.legrandsoir.info/article.php3?id_article=2882).

(27) Ana Esther CECENA, «America Latina en la geopolítica del poder», *Alternatives Sud*, vol. X, n° 1, 2003, p. 19.

nale, de sorte que les revendications constituent, dans l'histoire contemporaine du sous-continent, une constante, dont le néo-bolivarisme vénézuélien actuel n'est que l'ultime avatar.

### *La germination d'une conscience latino-américaine contestataire*

Du Mexique à l'Argentine, la région tout entière a été, depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle, un formidable foyer de résistances contre la menace de domination états-unienne. L'expression «Amérique latine» est l'un des premiers symptômes de cette tradition historique de lutte d'influence. Inventé en France, en 1856, par un Chilien et un Colombien fréquentant les milieux politiques parisiens, ce concept fondamentalement géopolitique a été repris au début des années 1860 pour servir l'ambition stratégique de Napoléon III : l'invention conceptuelle d'une parenté des nations latines et catholiques a été envisagée par le souverain français comme un moyen de contrer collectivement l'avancée hégémonique de la jeune république nord-américaine. Avant lui, ce sont Miranda, Bolivar, San Martin, Sucre ou O'Higgins qui ont le mieux incarné le rêve d'une Amérique latine unie face au menaçant appétit territorial du voisin anglo-saxon que la conquête de l'Ouest avait à peine rassasié. La combinaison des incantations unionistes de ces penseurs sud-américains avec les réflexions anti-colonialistes d'intellectuels caraïbes comme José Martí, Eric Williams, W. Adolphe Roberts ou du Colombien Germán Arciniegas a favorisé, dès les premières décennies du siècle suivant, la cristallisation d'une conscience protestataire particulièrement perceptible dans la littérature.

Au cours de la Guerre froide, des régimes socialistes comme celui de Jacobo Arbenz au Guatemala et celui de Cheddi Jagan au Guyana britannique ont traduit, sur le terrain, cette opposition à l'oppression, par des nationalisations de banques et d'entreprises, par des expropriations et des réformes agraires (28). Des violences sporadiques ont également été perpétrées à l'encontre de personnalités politiques telles que Nixon, alors vice-Président des Etats-Unis, agressé à Caracas en 1958. Cependant, c'est avec la Révolution cubaine dont l'onde de choc a été durablement ressentie sur l'ensemble du Continent que le sentiment anti-états-unien a atteint son paroxysme : après son triomphe en 1959, le castrisme s'est rapidement inscrit dans cette dynamique anti-hégémonique que l'embargo imposé à l'île par Washington s'est vainement employé à briser. Très vite, le prosélytisme d'Ernesto Che Guevara, de Fidel Castro et de Camilo Cienfuegos a reçu un écho particulièrement favorable dans la région. Leur influence personnelle et idéologique a entraîné, au grand dam du président Eisenhower et de son successeur Kennedy, d'autres pays vers le communisme et a inspiré, comme

(28) Dès 1917, le Mexique avait nationalisé son sous-sol (article 27 de la Constitution), puis, en 1938, son activité pétrolière, lésant directement les intérêts des Etats-Unis.

en Colombie ou au Pérou, de violentes guérillas (FARC, MRTA, *etc.*). En tentant de lutter contre la contagion révolutionnaire, les différentes opérations des troupes militaires nord-américaines en République dominicaine en 1965, puis à la Grenade en 1983, ainsi que les interventions indirectes *via* la CIA en 1961 dans la Baie des Cochons, puis en 1964 au Brésil, en 1973 au Chili et en 1981 au Nicaragua ont largement contribué à exacerber l'hostilité de certains pays latino-américains envers l'activisme du Pentagone.

A l'aube du nouveau millénaire, la contestation ne faiblit pas en Amérique latine. Elle tend même à s'amplifier et à se régionaliser face à l'orientation unilatéraliste grandissante des Etats-Unis. Le refus de ces derniers de parvenir à des compromis concernant les principales pierres d'achoppement des négociations que sont l'agriculture et la propriété intellectuelle a contribué à accentuer la frustration de leurs partenaires méridionaux. Le manque de flexibilité de la Maison-Blanche, souvent perçu par les politiques et les milieux d'affaires du Sud (Brésil, Argentine, *etc.*) comme de l'intransigeance, a profondément entaché sa crédibilité et sa fiabilité. Sous l'effet de mutations sociales récentes, la remise en question de cette «interdépendance hiérarchisée», qui profite prioritairement au géant états-unien dont le poids économique est considérable – environ 80 % du PIB continental – a également tendance à se renforcer aujourd'hui au sein de la société civile latino-américaine. La révolution des nouvelles technologies de l'information et de la communication de même que l'approfondissement de la démocratie ont ouvert à la population de nouveaux espaces d'expression pacifique qui favorisent la médiatisation de l'opposition.

L'élan contestataire est aussi le fait du désenchantement accru de larges pans de populations à l'endroit du bilan des politiques économiques de mouture néo-libérale. En dépit des réels progrès macro-économiques enregistrés aujourd'hui dans la majorité des pays hispano-américains continentaux et insulaires, les réformes structurelles appliquées, avec grande célérité, dès les années 1980, dans le cadre du fameux Consensus de Washington, se sont traduites par une forte aggravation de la fracture sociale et par un maintien de la pauvreté, à telle enseigne que près d'un Latino-américain sur deux vit actuellement avec moins de deux dollars par jour. Le soulèvement du sous-commandant Marcos, le 1<sup>er</sup> janvier 1994, contre l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), les récents blocages de routes des *piqueteros* en Argentine, les rassemblements des populations amérindiennes au Chili et en Amérique centrale contre la marginalisation et la paupérisation, les nombreuses manifestations à l'encontre du projet d'intégration continentale porté par Washington (ZLEA), ainsi que l'actuel «virage politique à gauche» sont autant de témoignages de défiance accrue à l'endroit d'un modèle impulsé depuis Washington, *via* le FMI, la BID ou la Banque mondiale. Les enquêtes récemment menées auprès de l'opinion publique latino-américaine et

caraiïbe confirment l'accablante désapprobation générale de ces politiques économiques hétéronomes, qui ne parviennent pas à résoudre les problèmes de la pauvreté et de l'exclusion, mais tendent au contraire à les augmenter (29). Aussi, selon ces sondages, 64 % des Argentins, 57 % des Brésiliens et 53 % des Mexicains auraient une perception essentiellement négative de l'influence économique états-unienne dans la région (30).

PHOTO 1

Mouvements sociaux de résistances



© Clara Algranati

*La doctrine néo-bolivarienne de Hugo Chávez*

Après un demi-siècle de Révolution cubaine, qui a fait de l'île un symbole fort de résistances à l'embargo états-unien, c'est au Venezuela que l'opposition à l'hégémonie washingtonienne est aujourd'hui la plus spectaculaire. Le spectre d'un enfermement irréversible dans un dialogue quasi exclusif avec les Etats-Unis alimente de plus en plus le projet politique contre-hégémonique du président Hugo Chávez Frías. Lorsque ce dernier a remporté, par la voie démocratique, les élections présidentielles en 1998, il ne disposait d'«*aucun corpus idéologique ou doctrinal, ni de lignes directrices claires qui auraient pu constituer un projet pour le pays*» (31); sa seule priorité était de mener sa nation vers un renouveau politique qui en finisse avec trois décennies de *puntofijismo* (32) marquées par des pratiques patrimoniales, clientélistes et discriminatoires largement favorables à l'élite rentière.

(29) Le sentiment anti-états-unien relevé par les enquêtes porte moins sur les citoyens nord-américains que sur les politiques menées par l'administration de Washington.

(30) «Spring break : Latin America and the United States», *The Economist*, vol. CCCLXXXII, n° 8 518, 3 mars 2007, p. 55, cité par Vincent DOIRE, «Bilan de la politique étrangère des Etats-Unis en Amérique latine sous George W. Bush», *Centre d'études interaméricaines*, Québec, sept. 2007, p. 1.

(31) Edgardo LANDER, «Le Venezuela à la recherche d'un projet contre-hégémonique», *Alternatives sud*, vol. XII, n° 2, juin 2005.

(32) Le Pacte de Punto Fijo, conclu en 1958 pour rétablir la stabilité politique dans un pays où se sont succédé de nombreux dictateurs, s'est rendu tristement célèbre pour sa faiblesse démocratique et sa culture de rente pétrolière. L'entrée en crise de ce modèle rentier à la fin des années 1980 a entraîné des émeutes à Caracas (*caracazo*), appelant la démission du gouvernement de Carlos Andrés Pérez.

La première phase du «chavisme» a donc été essentiellement consacrée à la lutte contre les privilèges de l'oligarchie nationale (33), par une politique redistributive et sociale principalement axée sur l'éducation et la santé des populations les plus déshéritées de la société vénézuélienne (34). La remise en question de l'hégémonie des Etats-Unis est plus tardive. C'est seulement à partir du coup d'Etat dont le président Chávez a été victime le 11 avril 2002 que le discours politique nationaliste et anti-états-unien s'est véritablement imposé au sein de son gouvernement (35) : soupçonnée d'avoir orchestré le putsch, l'administration Bush est devenue dès lors pour Caracas l'ennemi extérieur à vaincre par une opposition systématique à son modèle de domination.

L'imprécision et l'éclectisme du projet politique dit «néo-bolivarien» tiennent pour beaucoup à l'abondance des sources idéologiques dans lesquelles puise H. Chávez. Outre les références symboliques aux figures nationales Ezequiel Zamora et Simon Rodriguez (36), le néo-bolivarisme renvoie fondamentalement aux idées de Simon Bolivar (1783-1830), dont la pensée (37) et l'action militaire ont contribué à libérer du joug colonial ibérique plusieurs pays du Nouveau Monde entre 1811 et 1825. Aux principales valeurs originelles de cet «arbre aux trois racines» dont s'abreuve métaphoriquement le projet néo-bolivarien actuel pour donner un sens rassembleur, «*intégrateur et reconstruteur de l'histoire nationale*» (38), s'affirme aujourd'hui un profond sentiment anti-capitaliste et anti-impérialiste, influencé par de nombreuses autres références idéologiques (39). Par-delà les valeurs chrétiennes de la mouvance de la théologie de la libération théorisée par le Péruvien Gustavo Gutierrez, la nouvelle idéologie chaviste prend appui notamment sur les travaux de Marx, de José Marti et, contre toute

(33) La hausse significative des dépenses sociales a entraîné une forte opposition auprès de la classe moyenne et des nantis. Ne bénéficiant pas directement de ces programmes, les opposants, rassemblés sous la bannière de la Coordinadora democrática, ont perçu la mesure comme un détournement populiste de la manne pétrolière et comme une réelle menace pour leurs acquis et leur pouvoir d'achat.

(34) Christian TREMBLAY, «La politique sociale du gouvernement Chávez : populisme ou pressions populaires?», *La Chronique des Amériques*, n° 6, janv. 2004.

(35) Jamais condamné par le gouvernement des Etats-Unis ni par celui de l'Espagne de José Maria Aznar, ce putsch a permis la destitution d'Hugo Chávez pendant plusieurs heures avant d'être libéré, puis rétabli dans sa fonction exécutive.

(36) *Caudillo* fédéraliste de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, Ezequiel Zamora a donné son sens stratégique au discours bolivarien. Educateur du *Libertador*, Simon Rodriguez a conféré à son discours le caractère révolutionnaire et populaire. Lire à ce propos Alberto Garrido, *La historia secreta de la revolución bolivariana*, Editorial Venezolana, Caracas, 2000.

(37) Les grandes lignes de la vision de Simon Bolivar concernaient la justice sociale, la liberté, l'égalité des droits, l'éducation publique gratuite et obligatoire, la souveraineté nationale et l'intégration géopolitique des pays latino-américains. Précurseur de la pensée anti-impérialiste hispano-américaine, le *Libertador* a donné forme et vie, à l'échelle du sous-continent, à l'idéal classique d'amphictionie.

(38) Edgardo LANDER, «Le Venezuela à la recherche d'un projet contre-hégémonique», disponible sur le site Internet [www.clasco.org](http://www.clasco.org), 8 oct. 2004.

(39) Depuis la mort du *Libertador*, plusieurs régimes d'idéologies différentes ont mobilisé au Venezuela l'univers symbolique bolivarien. D'autres régimes, en Amérique latine, se sont également réclamés héritiers de la pensée de Bolivar (comme le Mouvement pour la République bolivarienne de l'Equateur). Le recours fréquent à Bolivar s'explique notamment par la nécessité des promoteurs d'en appeler à une communauté de pensée dans une région où l'hétérogénéité (politique, économique, etc.) l'emporte largement sur l'unité.

attente, du célèbre linguiste états-unien Noam Chomsky, dont l'un des derniers ouvrages, *L'Hégémonie ou la survie : la stratégie impérialiste des États-Unis*, constitue le livre de chevet du *Presidente*. Lors de la 61<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale de l'ONU, Hugo Chávez n'a pas tari d'éloges sur ce livre, qui l'aide à saisir et à déjouer les objectifs hégémoniques de son rival.

## PHOTOS 2 ET 3

## La promotion idéologique d'Hugo Chávez

*Une contre-offensive multiscalaire*

Par-delà son foisonnant symbolisme et syncrétisme idéologique, le néo-bolivarisme vénézuélien peut se lire dans les faits comme une contre-attaque multiscalaire au modèle hégémonique états-unien. Définie dans la nouvelle Constitution du pays comme «*doctrine de sécurité, de défense et de développement*», la riposte stratégique de Chávez se décline en effet tant aux niveaux national et régional qu'international.

D'abord, à l'échelle interne, la lutte de Caracas contre le paradigme néolibéral promu par Washington se déploie à travers l'orientation socialiste de la Révolution bolivarienne. L'édification d'un «*socialisme du XXI<sup>e</sup> siècle*» constitue aujourd'hui la priorité d'Hugo Chávez (40). Prenant le contre-pied des valeurs capitalistes, de l'individualisme, des privilèges et de la corruption, le néo-socialisme vénézuélien défend, selon son concepteur, l'éthique, la morale, l'égalité, la liberté et la citoyenneté. Aussi, au modèle de démocratie représentative et libérale, oppose-t-il le concept de démocratie «*protagonique*» et sociale, censé placer le peuple et les mouvements populaires au cœur du système politique, étant entendu que les partis – et non

(40) Selon Nathalie Guay et Raphaël Canet, cette nouvelle référence au socialisme permet «*d'enrichir l'univers idéologique du discours chaviste par l'introduction de nouvelles valeurs plus universalistes*». Elle permet également «*d'entrer en résonance avec des organisations de l'extérieur de l'Amérique latine pour qui le terme de bolivarianisme est certainement un peu obscur*». Autrement dit, elle «*permettrait de projeter au niveau global, dans une perspective stratégique d'unification mondiale des luttes, l'idéologie bolivarienne trop fortement enracinée à l'échelle régionale*». Il s'agit donc d'un «*changement stratégique d'échelle d'un référent idéologique*». Cf. Nathalie GUAY/Raphaël CANET, «*Quand le spectre de Bolivar hante le FSM : dilemme entre le principe d'horizontalité et la révolution bolivarienne*», *La Chronique des Amériques*, n° 14, mars 2006.

plus un parti unique! – doivent être subordonnés au pouvoir populaire. Reprenant l'idée d'union civico-militaire chère à Ezequiel Zamora, le socialisme renouvelé accroît également le rôle de l'armée dans l'exercice de la souveraineté politique (41). Sur le plan économique, la nouvelle idéologie prône le coopérativisme et l'associativisme : sont ainsi favorisées les expériences d'auto-gestion, de cogestion, de propriété collective et d'unités de production communautaires – à ce jour, ce ne sont pas moins de deux cents «entreprises socialistes» qui ont déjà vu le jour dans l'agriculture et l'industrie (42). En outre, pour rétablir le contrôle national du secteur énergétique vénézuélien, de nombreux gisements pétrolifères longtemps exploités par des compagnies étrangères (ExxonMobil, Chevron, ConocoPhillips, British Petroleum, Total, Statoil) ont été récemment placées sous la gestion de *Petróleos de Venezuela* (PDVSA) (43).

À l'échelle sous-régionale et régionale, le néo-bolivarisme encourage la mise en place de mécanismes intégrateurs à visée émancipatoire. À rebours du modèle stato-économique du type CBI (44), ALENA ou ALCA visant l'intégration par le marché et la concurrence, il exhorte à une forme de regroupement interétatique, articulée autour de l'idée d'une solidarité latino-américaine élargie, pour avancer ensemble dans la voie du développement endogène, indépendant et garant «*du bien-être des peuples et de la sécurité collective des habitants*» (45). Véritable anti-thèse de l'ALCA, l'Alternative bolivarienne pour les Amériques (ALBA) est l'un de ces «*instruments d'indépendance*» fondé sur le principe de coopération et d'émancipation. Sorte de déclaration d'intentions cosignée pour l'heure par Hugo Chávez, Fidel Castro, Evo Morales et Daniel Ortega et avalisée par le Parlement latino-américain (Parlatino), cette alternative au modèle d'intégration washingtonien est ouverte à l'ensemble des pays de la région aspirant à une rupture avec un modèle d'intégration régionale de facture néo-libérale.

Un train d'initiatives contre-hégémoniques complète ce dispositif. Dans le secteur de l'énergie, PetroAmérica/Petrosur est envisagée comme un bloc pétrolier supposé regrouper à terme les compagnies pétro-gazières publiques de la Bolivie (YPFB), du Venezuela (PDVSA), de l'Argentine (ENARSA), du Brésil (Petrobras), de l'Équateur (Petroecuador), de Cuba (Cupet) et de Trinidad et Tobago (Petrotrin), afin d'exercer un contrôle sur 11,5 % des réserves mondiales de brut. Créée en 2005, Petrocaribe est une autre forme d'alliance, conclue entre le Venezuela et quatorze pays de la Caraïbe en vue d'un approvisionnement stable en hydrocarbure – à tarif préférentiel et

(41) Les officiers qui occupent aujourd'hui des postes de gouverneurs ou dirigent des corps municipaux sont légion.

(42) Manuel Cabieses Donoso, «Où allez-vous, président Chávez?» *Voltaire*, 14 déc. 2005, disponible sur le site Internet [www.voltairenet.org/article132461.html](http://www.voltairenet.org/article132461.html).

(43) Seule ExxonMobil a refusé ce type d'association avec la corporation pétro-gazière publique PDVSA.

(44) CBI ou Initiative pour le Bassin de la Caraïbe, lancée en 1983 par le président Reagan.

(45) Article 153 de la Constitution de la République bolivarienne du Venezuela.



avec facilités de paiement et crédits pouvant aller jusqu'à 25 ans. Au niveau bancaire et financier, la récente création de la Banque du Sud comme alternative à la Banque mondiale et au FMI entend favoriser la réduction des asymétries et le développement économique et social régional. Considérant qu'il «*est maintenant temps de récupérer les capitaux latino-américains afin de les investir dans les besoins de la région*», le président Hugo Chávez a déjà signé avec ses homologues argentin, brésilien, paraguayen, équatorien et bolivien le document constitutif de cette nouvelle institution bancaire. Michèle Bachelet (Chili) et Alvaro Uribe (Colombie) ont également annoncé leur possible participation à cette architecture financière régionale, qualifiée par son concepteur d'«*instrument pour la libération*» et par Evo Morales de «*moyen d'éliminer la subordination aux organismes financiers régionaux*».

D'autres initiatives émancipatrices sont simultanément lancées, à l'échelle régionale, à l'instigation du Venezuela, contre l'hégémonie culturelle, médiatique, cinématographique, technologique et même militaire nord-américaine. Les politiques de coopération scientifique menées dans le pays depuis 1999 visent à donner corps à la notion de «*science pour la paix et le développement*». La création d'un ministère de la Science et de la Technologie et la promulgation de la loi organique sur la science, la technologie et l'innovation (Locti) en 2001 témoignent de la ferme volonté politique nationale de valoriser les réseaux de coopération scientifique comme moteur pour le développement latino-américain et comme levier de (contre-)pouvoir (46). C'est précisément dans cet esprit qu'est née Telesur : dès son lancement en 2005, cette chaîne de télévision multinationale (Venezuela, Argentine, Brésil, Uruguay) (47) a été envisagée pour contrer l'influence de CNN et de Univisión (48). L'année suivante, un autre organisme public, la *Villa del Cine*, a été créé par Hugo Chávez pour combattre «*la dictature cinématographique de Hollywood*» (49).

La réponse vénézuélienne au nouvel agenda de sécurité post-11 septembre de la Maison-Blanche recouvre aussi le domaine technologique, avec notamment la mise en orbite du premier satellite *Simon Bolívar*, officiellement destiné à promouvoir, de manière endogène, l'intégration communicationnelle latino-américaine. La réaction de Caracas s'étend en outre à la sphère militaire. Au mépris des restrictions imposées par l'administration Bush, le

(46) Mariana LAFUENTE/Carlos GENATIOS, «Savoir, c'est pouvoir. Science et technologie pour un développement national», *Revista Question*, 2005.

(47) Sa devise est «*nuestro norte es el sur*» («*notre cap, c'est le Sud*»).

(48) Blanche PETRICH, «Telesur, une télévision contre-hégémonique en Amérique latine», *Risal*, 6 mars 2005.

(49) Pour faire échec à cette domination culturelle, le Président vénézuélien serait même sur le point d'accorder dix-huit millions de dollars au réalisateur nord-américain Danny Glover pour tourner au Venezuela un film sur Toussaint Louverture, ancien esclave affranchi, leader de la révolution haïtienne qui devait déboucher sur l'indépendance de Saint-Domingue en 1804. Selon le site Internet IMDb.com, Don Cheadle est pressenti dans le rôle de T. Louverture.

pays s'est, d'une part, lancé dans la modernisation de son arsenal (50), *via* l'achat d'un matériel sophistiqué à la Russie, à la Chine, au Brésil et à l'Espagne (51). D'autre part, il s'est engagé dans le financement de plusieurs bases aériennes en Bolivie, pour riposter au récent renforcement de la présence de l'armée nord-américaine le long de la frontière paraguayenne.

Au plan international, le Président vénézuélien mène la même politique volontariste. Partisan d'un monde multipolaire, il s'est ouvertement prononcé pour une réforme de l'ONU et pour une ouverture du Conseil de sécurité à d'autres membres permanents, comme par exemple des représentants des pays non alignés. Il a également appelé de ses vœux un renforcement de l'Organisation des pays producteurs de pétrole (OPEP), de sorte qu'elle devienne un véritable acteur géopolitique mondial. Pour faire front commun face à l'hégémonie des Etats-Unis, des alliances stratégiques multisectorielles ont également été nouées ou sont en passe de l'être, avec l'Iran, la Libye et la Syrie (52), tous considérés comme les bêtes noires de Washington. Au niveau bilatéral, Caracas mise de la même façon sur le déploiement de la coopération énergétique et minière avec d'autres pays du Sud, comme la Chine, l'Inde ou l'Algérie (53). Les relations entre le Venezuela et la Russie vont aussi bon train. Hugo Chávez soutient la conception russe du monde multipolaire. Des pourparlers et des consultations intenses ont lieu régulièrement aux niveaux économiques, commerciaux et diplomatiques entre les deux Etats. Alors que le gouvernement chaviste envie les hautes technologies que son partenaire russe détient dans le secteur militaire, Moscou est intéressée par les avancées vénézuéliennes dans la pétrochimie, de même que par l'exploitation de gisements d'hydrocarbures lourds du bassin de l'Orénoque.

(50) Depuis l'aide massive apportée par Washington à Bogota, dans le cadre du Plan Colombie, la capacité conventionnelle de l'armée colombienne s'est considérablement accrue. Elle est, en terme de puissance de feu, environ quatre fois supérieure aux Forces armées vénézuéliennes.

(51) Selon certaines sources, le Venezuela aurait acheté récemment 40 hélicoptères de combat MI35 et 100 000 fusils d'assaut AK-47 à la Russie, 24 avions de chasse Super Toucans au Brésil, plusieurs radars à la Chine et au Brésil pour la protection de son espace aérien, 4 corvettes à l'Espagne et 6 avions de transport C-295 à la filiale ibérique Izar du groupe EADS.

(52) Un accord syro-vénézuélien signé à Damas prévoit la création d'une compagnie mixte pour construire des raffineries de pétrole sur le territoire de la Syrie.

(53) Le Venezuela est devenu l'un des principaux fournisseurs de combustible de la Chine. Les deux pays prévoient la construction de trois raffineries de pétrole sur le territoire chinois et une flotte de pétroliers.

## PHOTO 4

## Rencontre de Mahmoud Ahmadinedjad et d'Hugo Chávez



\* \*  
\*

Contre-attaque, contre-offensive, contre-hégémonie, autant de qualificatifs employés aujourd'hui pour désigner une réponse politique somme toute palingénésique. La riposte chaviste actuelle à l'hégémonie états-unienne ressuscite en effet l'opposition séculaire entre le latino-américanisme cher à Bolivar et le panaméricanisme induit par la pensée de Monroe. Ces deux visions antagoniques, qui sont une constante dans l'histoire des relations interaméricaines sont loin d'être obsolètes aujourd'hui. Comme en témoigne la dialectique régionaliste ALBA-ALCA, l'équation bolivarisme *versus* monroïsme continue de structurer les rapports entre le Sud et le Nord du continent. La nouveauté majeure du débat actuel concerne essentiellement le changement de ton : à l'aube du nouveau millénaire, la controverse doctrinale du début du XIX<sup>e</sup> siècle se réédite sur un mode non plus strictement contentif et défensif, mais nettement offensif. Autrement dit, au Venezuela, l'heure est assurément à la radicalisation de la remise en question du *modus operandi* de l'hyperpuissance voisine et à la lutte pour une hégémonie alternative.

En réaction à l'adoption du nouvel agenda sécuritaire post-11 septembre par la Maison-Blanche, Hugo Chávez affiche ouvertement sa volonté de «mettre KO l'empire américain» (54) et appelle toutes les nations à se rallier à sa lutte pour l'avènement d'un monde multipolaire. Saisie dans une perspective herméneutique, sa stratégie multiscalaire, dont le syncrétisme idéologique, les mouvements populaires et la rente pétrolière constituent respectivement les soubassements doctrinaire, social et économique, peut se lire comme une double réplique tactique proche de l'envie – hostile ou émula-

(54) Le 1<sup>er</sup> décembre dernier, Hugo Chávez a promis de «mettre KO l'empire américain», lors d'une énorme manifestation précédant le référendum du lendemain portant sur une révision de la Constitution.

tive – décrite par les chercheurs en psychologie politique. D’abord, le néobolivarisme est une réplique à l’orientation paternaliste et unilatéraliste de son rival nord-américain, c’est-à-dire une réponse vive, qui marque une hostilité forte à l’endroit de l’hégémon, visant à stopper ce qu’il considère être une menace (55) pour les équilibres géopolitiques de la planète et *a fortiori* pour sa propre nation. Ensuite, la doctrine sécuritaire vénézuélienne est aussi, à plusieurs égards, une réplique de celle du Nord : par une sorte d’admiration de la puissance et sous l’effet d’un désir mimétique, Hugo Chávez tend à imiter le mode opératoire de la Maison-Blanche. Bien que la philosophie qui sous-tend son projet soit diamétralement opposée à celle de son adversaire, les moyens mis en œuvre par Caracas (militarisation et intégration régionale) reproduisent sur le terrain ceux de son détracteur. Aussi peut-on en inférer que, à l’instar des contre-pouvoirs qui ne sont pas à proprement anti-pouvoir, la contre-hégémonie vénézuélienne n’est aucunement anti-hégémonique : elle traduit simplement, au-delà du sens commun, l’opposition à l’hégémon et le désir plus ou moins conscient de le concurrencer, voire de le supplanter.

Reste à découvrir si, à terme, la contre-hégémonie chaviste ne risque pas de devenir – par analogie au domaine publicitaire (notion de contre-publicité) - un projet contre-productif à son objet, c’est-à-dire nuisible à ce qu’il prétend vanter, ici la cohésion régionale, comme semblerait l’augurer le chassé-croisé politique actuel entre, d’un côté, les thuriféraires de l’ALBA et, de l’autre, la Colombie, la République dominicaine, le Mexique, le Guatemala et le Salvador, inflexiblement subordonnés à Washington. En somme, le projet chaviste n’est-il pas de nature à fissurer encore davantage cet espace latino-américain, dont les lignes de fractures surpassent déjà, par leur poids historique et leur ancrage à la fois spatial, social et institutionnel, ses ferments d’unité ?

(55) Hugo Chávez n’hésite pas à défier et à vilipender publiquement son homologue états-unien lors d’interventions médiatisées : Mister Danger, Hitler, le Diable sont autant de surnoms récemment donnés au président Bush par Hugo Chávez.

## INDE, CHINE : QUELS EQUILIBRES EN ASIE

PAR

ISABELLE SAINT-MÉZARD (\*)

Héritières d'une civilisation millénaire et foisonnante qui a rayonné bien au-delà de leurs frontières, la Chine et l'Inde sont aujourd'hui engagées dans un cycle de croissance qui leur fait retrouver une capacité déterminante d'influer sur les reconfigurations géopolitiques en Asie.

Pour la Chine, ce cycle a débuté avec la politique d'ouverture économique mise en place à partir de 1978 et l'accent consécutif porté sur «la paix et le développement» dans le monde. La disparition des clivages idéologiques de la Guerre froide, ainsi qu'une interdépendance économique croissante ont par la suite aidé à détendre les relations de la Chine avec ses voisins asiatiques; au cours des années 1990, Pékin s'est même essayé à répondre aux sollicitations de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est, l'ASEAN, en faisant quelques efforts de socialisation au niveau régional. S'agissant de l'Inde, les grandes réformes de libéralisation économique qui ont commencé au début des années 1990 se sont d'emblée accompagnées d'un désir de renouer avec un voisinage asiatique dont elle s'était coupée depuis les années 1960. La politique de «regard vers l'Est» mise en place a eu pour premier objectif de rattraper les économies à très forte croissance d'Asie orientale et de renforcer les liens de toute nature avec l'ensemble de la région. La décennie 1990 a ainsi vu la Chine et l'Inde renouer avec leur voisinage asiatique et s'efforcer de participer à l'entreprise de construction régionale alors conduite par l'ASEAN. Ces efforts ont donné quelques premiers résultats concrets. Les deux Etats sont devenus partenaires de dialogue de l'ASEAN en 1996, en même temps qu'ils ont intégré l'ASEAN Regional Forum (ARF), le forum sur la sécurité régionale dirigé par l'association. L'intégration concomitante de ces deux puissances aux structures de dialogue de l'ASEAN a, du reste, été facilitée par l'amélioration de leurs relations bilatérales au cours des années 1990, Delhi et Pékin ayant opté pour une politique de rapprochement après des décennies de froid diplomatique.

Pourtant, en dépit de leurs efforts de socialisation avec l'ASEAN, ni la Chine ni l'Inde n'ont, durant ces premières années, paru vraiment à l'aise dans les enceintes régionales. Encore très méfiantes, les autorités chinoises

(\*) Chargée de cours à l'Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO, France) et à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).

ont d'abord soupçonné l'ASEAN d'être l'instrument d'une stratégie américaine d'encerclement de la Chine. Elles se sont de surcroît retranchées jusqu'à la moitié des années 1990 sur une posture très peu conciliante concernant les litiges maritimes en mer de Chine, ce qui a renforcé les craintes des Etats d'Asie du Sud-Est sur les conditions de la cohabitation future avec leur immense voisin. L'Inde, pour sa part, est restée en retrait et sur la défensive, faute d'avoir une vision claire de ses objectifs stratégiques dans la région. Son ouverture économique tardive, son insertion plus lente dans le processus de régionalisation asiatique et sa position géographique excentrée ont en fait une moindre priorité pour l'ASEAN, alors essentiellement centré sur la gestion de la question chinoise.

Or, un changement qualitatif s'est produit depuis la fin des années 1990. A la faveur des nouveaux équilibres issus de la crise financière de 1997, la Chine et l'Inde ont réinvesti leur environnement asiatique sur un mode plus assuré et constructif et ont fait preuve d'un activisme accru sur la scène régionale. Se pose dès lors la question de savoir comment l'influence croissante de la Chine et de l'Inde se manifeste sur le processus d'intégration régionale. Une question corollaire est de voir quelles sont les implications de cette affirmation de la Chine et de l'Inde pour les grands équilibres asiatiques. De prime abord, une certaine convergence est observable dans la mesure où ces deux acteurs contribuent, chacun à leur échelle, à approfondir l'intégration régionale en Asie, en n'hésitant plus, du reste, à s'investir dans divers mécanismes multilatéraux. Pourtant, à bien y regarder, cette intégration régionale demeure fragile et sujette aux jeux d'influence entre grands Etats asiatiques : ainsi, les politiques de la Chine et de l'Inde révèlent aussi des divergences d'intérêts et d'approches en matière de construction régionale. De même, leur implication croissante dans la structuration des équilibres asiatiques laisse-t-elle entrevoir des affinités distinctes au plan stratégique, notamment dans leur rapport respectif à la puissance américaine.

#### DEUX ACTEURS DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE EN ASIE

A partir de la fin des années 1990, la Chine et l'Inde ont chacune mis en œuvre une politique régionale plus active, confiante et innovante. La Chine en particulier a fait preuve d'une grande capacité d'initiative pour approfondir le processus d'intégration régionale. Ce faisant, elle a créé un effet d'entraînement auprès de l'Inde, cette dernière ne voulant en rien se laisser distancer par le dynamisme de son voisin chinois.

### *L'influence croissante de la Chine*

La crise asiatique de 1997 a marqué un tournant dans les relations entre la Chine et ses voisins d'Asie orientale. En choisissant de ne pas dévaluer sa monnaie et d'apporter son aide aux économies les plus en difficulté, Pékin est apparue comme un acteur responsable et soucieux de contribuer à la stabilité régionale. Forte de ce premier succès, la Chine s'est par la suite investie dans les efforts de construction régionale, avec une prédilection particulière pour le processus de l'ASEAN + 3 (APT) (1). Ce nouveau mécanisme d'intégration régionale est né au lendemain de la crise de 1997, lorsque les Etats de l'ASEAN ont cherché des moyens de se prémunir contre tout nouveau risque de déstabilisation financière en s'arrimant à leurs trois principaux partenaires d'Asie du Nord-Est – la Chine, la Corée du Sud et le Japon. Des affaires financières, l'APT s'est progressivement étendu aux domaines de la politique et de la sécurité, ainsi qu'aux secteurs économique et socio-culturel, au point de s'imposer comme la principale structure d'intégration régionale en Asie.

Dans le cadre de sa participation à l'APT, la Chine a apporté un soin particulier à ses relations avec l'ASEAN. Dès l'année 2002, elle a pris l'initiative de signer un accord de coopération économique générale sino-ASEAN, visant notamment la création d'une zone de libre-échange en dix ans. Pour témoigner de sa volonté de ne pas désavantager ses partenaires du Sud-Est asiatique, elle a accepté une libéralisation anticipée de ses importations sur un certain nombre de produits agricoles et s'est engagée à retarder de cinq ans la mise en œuvre de l'accord de libre-échange pour les économies les moins avancées de l'ASEAN (Cambodge, Laos, Birmanie et Vietnam). Ce projet d'accord économique a paru d'autant plus significatif que la Chine est devenue un partenaire incontournable pour l'ASEAN : en 2006, elle s'est imposée comme le troisième partenaire commercial de l'association, après les Etats-Unis et le Japon – le volume des échanges sino-ASEAN s'évaluant alors à 140 milliards de dollars.

Plus encore, en étant la première à négocier un accord de libre-échange avec l'ASEAN, la Chine a fait la preuve de sa capacité d'initiative diplomatique et a pris de cours les autres grands partenaires économiques de l'association. Elle a d'ailleurs été à l'origine d'une nouvelle dynamique régionale car, dans un souci de ne pas se laisser marginaliser, le Japon et la Corée du Sud ont, à leur tour, cherché à négocier des accords similaires avec l'ASEAN. Surtout, les initiatives chinoises à l'égard de l'Asie du Sud-Est ont eu valeur de démonstration à un moment où Pékin s'est efforcé de promouvoir la théorie de « l'ascension pacifique » : en l'espèce, la Chine s'est attachée, à l'aide de cette théorie, à convaincre qu'elle n'avait aucune visée

(1) Rosemary FOOT, «China's regional activism : leadership, leverage and protection», *Global Change, Peace and Security*, vol. XVII, n° 2, juin 2005, pp. 141-153.

hégémonique et que sa croissance économique, loin de menacer la prospérité de ses voisins, était au contraire source d'opportunités pour l'ensemble de la région. Cette approche constructive, dont le principe est de promouvoir un environnement stable et prospère favorable au développement de la Chine, a été mis en œuvre avec un certain succès en Asie du Sud-Est : dès 2003 en effet, la Chine et l'ASEAN ont adopté une déclaration conjointe pour un Partenariat stratégique pour la paix et la prospérité, par laquelle ils ont concrétisé au plus haut niveau leur volonté commune de nouer une relation étroite, durable et multidimensionnelle.

La diplomatie chinoise a même renforcé ses efforts de coopération dans le domaine de la sécurité, en s'attachant notamment à se montrer plus conciliante sur les litiges en mer de Chine. En 2002, elle a signé la Déclaration sur la Conduite des parties en mer de Chine qui vise à prolonger le *statu quo* sur la question des îles Spratlys, puis a accédé, en 2003, au Traité d'amitié et de coopération de l'ASEAN, pour l'essentiel un pacte de non-agression. La Chine a aussi promu la coopération avec l'ASEAN dans le domaine des menaces non conventionnelles : en novembre 2002 a été signée une déclaration conjointe sino-ASEAN qui identifie, parmi ses priorités, la lutte contre le narcotrafic, le trafic de personnes, la piraterie, et le terrorisme. La Chine a enfin entrepris d'accroître les contacts militaires avec ses voisins. En 2002 par exemple, elle a commencé à participer en tant qu'observateur aux exercices *Cobra Gold* qui associent les Etats-Unis à la Thaïlande; elle a par la suite mené des manœuvres navales conjointes avec la Thaïlande en décembre 2005 et a pris l'initiative d'organiser des exercices de contre-terrorisme avec l'armée thaïe en juillet 2007.

De façon générale, les multiples initiatives de la Chine depuis le début des années 2000 témoignent d'une volonté de «fixer les règles du jeu», c'est-à-dire d'organiser et de définir les nouvelles modalités de l'intégration régionale en Asie orientale. Cet activisme s'est accompagné d'un investissement croissant dans divers mécanismes multilatéraux, non pas seulement en Asie du Sud-Est, mais aussi en Asie du Nord-Est. Ainsi, la Chine est devenue partie prenante des pourparlers à six sur la question nucléaire nord-coréenne. Elle a d'ailleurs joué un rôle essentiel pour convaincre Pyongyang de revenir à la table des négociations en décembre 2006. La Chine a aussi exploré les voies de la coopération multilatérale avec ses voisins d'Asie centrale depuis la moitié des années 1990. Ces efforts ont débouché sur la création, en 2001, de l'Organisation de coopération de Shanghai, qui l'associe à la Russie et à quatre républiques d'Asie centrale; cette organisation, dont le premier objectif était de rétablir un climat de confiance entre ses divers membres, essaie désormais de prendre de l'ampleur en s'intéressant à la coopération commerciale, ainsi qu'à la lutte antiterroriste et antinarcotique.



### *L'affirmation du pôle indien*

Depuis plus de quinze ans, l'Inde met en œuvre une politique de «regard vers l'Est», grâce à laquelle elle est parvenue, dans une large mesure, à rattraper le processus d'intégration régionale en Asie orientale. Son ouverture économique tardive continue néanmoins de lui faire accuser une certaine marginalité. Du fait de sa faible intégration aux réseaux financiers asiatiques, l'Inde n'a pas été touchée par la crise de 1997. Elle n'a par conséquent pas participé aux efforts collectifs post-crise, qui ont posé les bases de l'APT. L'Inde a cependant rapidement compris son isolement et, dès l'année 2000, a demandé à être intégrée à l'APT, ce qui lui a été refusé. A défaut, elle a obtenu l'institutionnalisation d'un sommet ASEAN-Inde en 2002, lequel se tient sur un rythme annuel, en même temps que les rencontres de l'APT. L'Inde s'est donc hissée au niveau institutionnel de la Chine, de la Corée du Sud et du Japon parmi les interlocuteurs privilégiés de l'ASEAN, alors même qu'elle ne participe pas directement à l'APT. Elle s'est imposée de ce point de vue comme un partenaire, certes alternatif, mais en tout état de cause incontournable pour les Etats d'Asie du Sud-Est.

Dans son ambition de se positionner comme un nouveau moteur de l'intégration régionale, l'Inde s'est attachée à reproduire les initiatives chinoises à l'égard de l'ASEAN. Elle a signé en octobre 2003 un accord de coopération économique général avec l'ASEAN, soit à peine un an après que la Chine a ouvert la voie en ce domaine. Et, comme dans le cas de la Chine, cet accord comprend la création d'une zone de libre-échange dans les dix ans à venir, et revêt, au-delà même de sa vocation économique, une dimension politique : en l'espèce, il s'agit pour l'Inde de ne pas laisser la Chine s'imposer comme le principal interlocuteur de l'ASEAN dans la région et de montrer qu'elle constitue une alternative crédible. L'accord de coopération économique Inde-ASEAN a d'ailleurs débouché sur la conclusion, dès novembre 2004, d'un Partenariat pour la paix, le progrès et une prospérité partagée : ce Partenariat, qui sanctionne la volonté des deux parties de nouer une relation étroite et diversifiée, chapeaute un ensemble de mécanismes de coopération touchant aux secteurs économique, politique et socio-culturel, ainsi qu'à la lutte contre le terrorisme et la criminalité internationale. En parallèle à ses efforts en direction de l'ASEAN, l'Inde a aussi misé sur la négociation d'accords bilatéraux de libre-échange : elle a lancé à cet effet des pourparlers avec le Japon, la Corée du Sud et la Chine et a achevé, en juin 2005, les négociations pour un ambitieux accord de coopération économique générale avec Singapour (2).

(2) L'accord Inde-Singapour incorpore notamment une zone de libre-échange pour les biens et les services et un traité de promotion des investissements bilatéraux, outre divers mécanismes de coopération dans le secteur de l'éducation, des sciences et technologies, du transport aérien, voire de la défense.

Toutefois, même si elle a considérablement augmenté les interdépendances économiques avec l'Asie orientale, l'Inde ne saurait encore se comparer à la Chine dans la région. Par exemple, le volume des échanges commerciaux entre la Chine et l'ASEAN s'est évalué à 140 milliards de dollars en 2006; par comparaison, le volume des échanges entre l'Inde et l'ASEAN n'a atteint que 29 milliards de dollars la même année. De surcroît, les négociations entre l'Inde et l'ASEAN visant à conclure un accord de libre-échange pour les biens se sont avérées très laborieuses, au point que les deux parties, qui avaient initialement prévu que leur accord débiterait en janvier 2006, ne sont pas parvenues à s'entendre sur la liste de produits exemptés des réductions de droits de douane dans les délais impartis. En l'occurrence, la partie indienne a pâti d'un décalage entre, d'une part, la vision politique, qui aurait voulu conclure un accord de libre-échange avec l'ASEAN au plus vite pour envoyer un signal positif fort à la région, et, de l'autre, la réalité économique, qui est faite des *lobbies* de producteurs opposant une forte résistance à l'ouverture du marché intérieur. Cela explique que, en dépit de son souhait de créer une zone de libre-échange avec l'ASEAN, le gouvernement indien a peiné, dans les faits, à réduire ses droits de douane sur des produits sensibles, tels l'huile de palme, le thé et le poivre. En comparaison, l'accord Chine-ASEAN sur le commerce des biens a, lui, commencé à être opérationnel en 2006; début 2007, la Chine a même signé un accord avec l'ASEAN pour libéraliser le commerce des services.

L'Inde a en revanche réussi à conserver un avantage dans le domaine de la défense et de la sécurité. Contrairement à la Chine, elle n'a aucun litige maritime avec les pays d'Asie du Sud-Est et bénéficie d'une image relativement positive. Elle a néanmoins tenu à accéder au Traité d'amitié et de coopération de l'ASEAN en novembre 2003, soit en même temps que la Chine, et a signé, la même année, avec l'association, une déclaration conjointe pour combattre le terrorisme international. La marine indienne a par ailleurs conduit une diplomatie navale qui a rencontré un certain succès dans la région. Les exercices multilatéraux Milan sont emblématiques de ce succès : organisés tous les ans par la marine indienne, ils convient les forces navales des Etats d'Asie du Sud-Est à des manœuvres conjointes dans le golfe du Bengale et créent un rapport de confiance et de proximité entre les divers participants. Au plan bilatéral, l'Inde s'exerce régulièrement avec la marine de Singapour et avec les garde-côtes du Japon. Elle conduit aussi des patrouilles conjointes dans le golfe du Bengale, non loin du détroit de Malacca, avec les marines de la Thaïlande et de l'Indonésie. Au-delà de la seule coopération navale, l'Inde a construit une relation de défense particulièrement étroite avec Singapour (3).

(3) Les deux Etats ont conclu, en octobre 2007, un accord de défense qui prévoit que l'Inde mette l'une de ses bases aériennes à disposition de l'armée de l'air de Singapour.

En fait, la politique de «regard vers l'Est» a bénéficié de la volonté manifestée par l'ASEAN de diversifier ses partenaires. Plus encore, l'ASEAN a considéré que l'Inde, du fait de son potentiel économique, politique et militaire, pourrait contribuer à atténuer la prédominance de la Chine sur la construction régionale en Asie. Car, en dépit des efforts déployés par Pékin pour rassurer son voisinage, les Etats d'Asie du Sud-Est, de même que le Japon, ont continué d'observer la montée en puissance de leur grand voisin avec circonspection. Partant, l'Inde est apparue pour de nombreux Etats de la région comme un partenaire pouvant contribuer utilement au rééquilibrage des puissances en Asie. Il convient néanmoins de souligner que, tout en jouant sur les états d'âme suscités par la montée en puissance de la Chine, la politique de «regard vers l'Est» indienne a réussi à maintenir la dynamique de rapprochement avec cette dernière. Pékin et Delhi ont ainsi scellé un Partenariat stratégique et de coopération en 2005, tout en s'efforçant de relancer les négociations sur leur litige frontalier et en entamant de premiers contacts militaires. Leur commerce bilatéral a par ailleurs connu une très forte croissance au cours des dernières années, la Chine figurant désormais au deuxième rang des partenaires commerciaux de l'Inde dans le monde.

#### ALIGNEMENTS LATENTS ET JEUX D'INFLUENCE

Dans leur ambition de réinvestir l'espace régional, les décideurs indiens et chinois professent que leurs pays ne sont pas en situation de concurrence. Dans le même temps, la Chine et l'Inde n'ont pas de visions convergentes sur la construction régionale, car la première privilégie l'APT, tandis la seconde défend une vision plus ouverte de l'Asie, qui l'intégrerait pleinement. Ce décalage de conception entre Indiens et Chinois s'inscrit dans un jeu d'influence plus général entre les grands acteurs de la région, notamment entre Pékin et Tokyo, et ajoute en dernière analyse à la confusion qui prévaut actuellement dans le projet d'intégration régionale en Asie.

#### *Des conceptions divergentes de l'intégration régionale en Asie*

Dès la fin des années 1990, les décideurs des Etats membres de l'APT se sont montrés soucieux d'identifier les moyens d'approfondir le processus d'intégration régionale. Pour ce faire, ils ont mis sur pied un groupe d'étude, dont les résultats des travaux ont été présentés en 2001. Entre autres recommandations, s'est trouvé préconisée la création d'une zone de libre-échange et d'investissement à l'échelle de l'APT, cela, dans le but d'édifier une communauté économique de l'Asie orientale (4), présentée comme une première étape essentielle vers l'avènement, à plus long terme,

(4) East Asia Vision Group, *Towards an East Asian Community*, East Asia Vision Group Report, 2001.

d'une communauté régionale de l'Asie orientale. Conformément à ces recommandations, les décideurs de l'APT se sont efforcés de prendre quelques premières mesures allant dans le sens d'une plus grande intégration économique et financière (5).

Il n'est dès lors pas surprenant que, pour contrer cette évolution, l'Inde ait entrepris de défendre l'idée plus inclusive de communauté économique asiatique, un projet qui l'associerait au Japon, à l'ASEAN, à la Chine et à la Corée du Sud (6). Dans ses modalités, cette proposition revient à reprendre les recommandations faites en faveur d'une communauté économique de l'Asie orientale, mais en y associant l'Inde : par exemple, la communauté économique asiatique serait basée sur une zone de libre-échange – les Indiens faisant valoir à ce sujet les accords de libre-échange qu'ils négocient avec toutes les parties prenantes de l'APT. En d'autres termes, la démarche de l'Inde au début des années 2000 a consisté, une nouvelle fois, à ne pas se laisser marginaliser par le processus de l'APT et le projet à moyen terme d'édification d'une communauté économique d'Asie orientale qui, s'il prenait substance, la maintiendrait dans une situation périphérique durable. Il est à ce titre intéressant de noter que, en 2003, le Premier ministre de Singapour Goh Chok Tong a repris à son compte le projet d'une communauté économique asiatique telle que définie par l'Inde et que le Japon a lui aussi été séduit par cette vision.

A bien y regarder, certaines connivences entre l'Inde et le Japon ont pu transparaître dans les négociations au sujet de la construction régionale en Asie. Ainsi, les débats qui ont précédé l'organisation de la première session du Sommet de l'Asie orientale en décembre 2005 ont été révélateurs d'une polarisation latente dans les perceptions des différentes parties prenantes. Le Sommet de l'Asie orientale avait été originellement pensé comme un mécanisme institutionnel destiné à renforcer les processus de coopération et d'intégration au sein de l'APT, cela, en vue de promouvoir l'objectif de long terme d'une communauté régionale de l'Asie orientale. Cependant, dans sa mise en œuvre, le concept s'est avéré faire l'objet de diverses interprétations : la Chine a repris la vision restrictive de la Malaisie selon laquelle le futur Sommet devait se fonder sur les seuls Etats membres de l'APT; *a contrario*, le Japon s'est attaché à défendre un projet plus ouvert et a soutenu l'intégration de l'Inde, ainsi que de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, dans le but de prévenir tout risque de domination chinoise. Les Etats-Unis ont également fait pression en faveur de l'intégration de l'Inde, craignant eux aussi de voir émerger un bloc régional centré sur la

(5) En 2004, par exemple, une étude de faisabilité sur une zone de libre-échange de l'APT a été lancée.

(6) Kumar NAGESH, *Towards an Asian Economic Community : Vision of a New Asia*, RIS/ISEAS, New Delhi/Singapore, 2004.

Chine (7). En définitive, les positions de la Malaisie et de la Chine n'ont pas fait consensus.

Sous l'impulsion de Singapour et de l'Indonésie, l'ASEAN a, dès mai 2005, décidé d'inviter l'Inde, avant de convier, quelques semaines plus tard, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il semble de fait que la crainte de voir la nouvelle instance tomber sous la domination de la Chine ait été le principal facteur motivant la décision d'inviter des Etats à la marge, tels l'Inde ou l'Australie.

L'empressement de l'Inde à frapper aux portes de l'Asie orientale aiguise en somme l'opposition entre deux conceptions de l'intégration régionale, l'une inclusive et ouverte sur l'extérieur, l'autre plus restrictive et centrée sur l'APT. La confrontation entre ces deux visions s'est d'ailleurs reproduite lors des nouvelles réunions de l'APT et du Sommet de l'Asie orientale. Ainsi, lors du deuxième sommet de l'Asie orientale de janvier 2007, le Japon a réussi à faire mettre à l'étude une proposition pour une zone de libre-échange panasiatique qui inclurait l'Inde, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. La Chine n'en a pas moins continué de militer pour que le projet régional asiatique s'édifie sur la base de l'APT plutôt que sur celle du Sommet de l'Asie orientale; elle a, dès le troisième sommet de l'Asie orientale de novembre 2007, contré la proposition japonaise, en insistant pour que le projet de zone de libre-échange soit limité aux Etats membres de l'APT et a obtenu gain de cause – les représentants des treize nations ont, de surcroît, réaffirmé que l'APT resterait le principal mécanisme pour la construction à long terme d'une communauté régionale asiatique (8).

Il n'en reste pas moins que le projet régional en Asie connaît désormais un certain flottement. Le rôle prédominant de l'APT ayant été confirmé, le Sommet de l'Asie orientale cherche sa raison d'être. Dans le même temps, l'APT n'est pas sans connaître des difficultés. Il continue d'être piloté par un groupe d'Etats, l'ASEAN, qui est affaibli et vulnérable et s'interroge sur le devenir de sa propre intégration (9). L'APT fait de surcroît les frais de la lutte d'influence entre la Chine et le Japon et, de façon plus larvée, entre la Chine et l'Inde. Le processus d'intégration régionale paraît en somme bien fragile dès lors qu'il est mis à l'épreuve des intérêts politico-stratégiques des principales puissances de la région. Dans cette perspective, certaines tensions et ébauches d'alignements sont discernables, notamment si on introduit le paramètre américain dans l'équation régionale.

(7) Lors de sa tournée asiatique de mars 2005, la secrétaire d'Etat Condoleezza Rice a ouvertement recommandé que l'Inde soit invitée au Sommet de l'Asie orientale.

(8) Allen T. CHENG/Adam SHAMIN, «Asian leaders drop India, Australia from regional 'Community'», disponible sur le site Internet bloomberg.com, 20 nov. 2007.

(9) Pour une vision très sceptique du régionalisme en Asie orientale, cf. David Martin JONES/Michael L. R. SMITH, «Constructing communities : the curious case of East Asian regionalism?», *Review of International Studies*, n° 1, janv. 2007.

### *Inde, Chine et stratégie américaine en Asie*

L'influence grandissante de la Chine en Asie, tant au plan économique que stratégique, représente un défi pour les Etats-Unis qui, à ce jour encore, constituent la puissance prédominante dans la région. Ceux-là n'ont d'ailleurs pas tardé à réagir et ont mis en œuvre une stratégie qui vise, d'une part, à se prémunir contre les incertitudes que la montée en puissance de la Chine fait peser sur le futur de la sécurité en Asie et, d'autre part, à s'assurer la continuation de leur prééminence dans la région. Pour ce faire, ils déploient une stratégie dite de «prise de risques» (*hedging*), qui consiste à miser sur la construction d'une relation de partenariat avec la Chine, en tout état de cause un interlocuteur incontournable, tout en prenant les mesures de prudence nécessaires pour se prémunir contre les aléas que ce choix implique. De ce fait, la stratégie américaine comporte plusieurs approches simultanées : certaines favorisent la coopération en vue de contribuer à l'intégration «en douceur» de la Chine dans le système régional et international ; d'autres optent au contraire pour la fermeté et visent à instaurer un environnement qui la dissuadera d'altérer le *statu quo* régional – notamment sur la question de Taïwan (10).

Dans cette perspective, il est important pour les Etats-Unis de pouvoir s'appuyer sur leurs alliés et partenaires traditionnels en Asie : le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et certains Etats de l'ASEAN. Les Etats-Unis ont par ailleurs entrepris de renforcer leur système d'alliances et de partenariats dans la région, en se rapprochant de l'Inde. Les liens entre Washington et New Delhi se sont, de fait, très nettement resserrés au cours des années 2000, notamment dans les domaines de la coopération militaire, de la défense et des hautes technologies. L'administration Bush a même déclaré qu'elle entendait aider l'Inde à devenir une grande puissance.

La stratégie américaine en Asie repose en grande partie sur un système d'alliances et de partenariats bilatéraux avec divers Etats de la région. Tendance plus récente, les Etats-Unis explorent aussi les possibilités de coopération multilatérale et manifestent un intérêt particulier pour la promotion de l'interopérabilité entre les forces armées des pays dont ils sont proches : ainsi, l'idée – encore vague – d'un format quadripartite entre les Etats-Unis, le Japon, l'Australie et l'Inde a eu un certain écho dans la région. L'origine de cette idée est liée à l'expérience du tsunami de décembre 2004, lorsque, dans les heures qui ont suivi le désastre, les Etats-Unis, le Japon, l'Australie et l'Inde se sont spontanément coordonnés pour conduire les opérations de secours d'urgence dans le golfe du Bengale. Le Japon s'est par la suite chargé de promouvoir le concept de format quadripartite : suggérant d'abord la possibilité d'un groupe quadrilatéral dédié à la gestion des

(10) Evan S. MEDEIROS, «Strategic hedging and the future of Asia-Pacific stability», *The Washington Quarterly*, vol. XXIX, n° 1, hiv. 2005-2006.

désastres naturels, il a ensuite proposé d'inclure l'Inde au dialogue trilatéral qu'il mettait en place avec les Etats-Unis et l'Australie. Ces propositions ont connu une première concrétisation lorsque des officiels des ministères des Affaires étrangères des quatre Etats se sont rencontrés en marge des rencontres de l'ARF de mai 2007. Le mois précédent, en avril, des manœuvres simples entre les marines indienne, américaine et japonaise s'étaient tenues au large du Japon. Ces manœuvres ont été rééditées en septembre de la même année, avec le concours des marines australienne et de Singapour, et sur une échelle beaucoup plus importante : trois porte-avions (deux américains, un indien) et une trentaine de navires se sont rassemblés dans le golfe du Bengale, pendant près d'une semaine, avec pour objectifs officiels de conduire des patrouilles conjointes et de s'entraîner aux mesures de lutte contre la piraterie, ainsi qu'aux procédures de secours lors de catastrophes naturelles et d'évacuation de victimes.

Il va sans dire que de telles initiatives ne sont pas passées inaperçues auprès des autorités chinoises. Alerté par la tenue de discussions entre diplomates américains, indiens, australiens et japonais en mai 2007, Pékin a effectué une démarche auprès des capitales concernées, en demandant des explications sur la nature des pourparlers. La Chine, tout comme la Russie, s'est par la suite interrogée sur la signification des exercices multilatéraux d'avril et de septembre 2007 (11). Pour embryonnaire qu'elle soit, l'idée d'un format quadripartite ne peut laisser les autorités chinoises indifférentes, notamment lorsqu'elle prend une coloration idéologique comme cela a été le cas avec le Japon. Car, au-delà de l'initiative quadripartite, le Premier ministre Shinzo Abe a plusieurs fois évoqué l'idée d'un réseau des grands pays démocratiques de l'Asie. L'Inde, pour sa part, s'est abstenue de discours trop marqué sur les nécessaires affinités entre démocraties asiatiques et, mesurant la nervosité manifestée par la Chine, s'est plutôt efforcée de minimiser la signification du format quadripartite. Ce faisant, elle a surtout cherché à apparaître comme un acteur indépendant, gardant sa pleine liberté d'action par rapport à la puissance américaine et dont le souci majeur est d'aider à la stabilité régionale. Toutefois, si Delhi a voulu démentir toute idée d'alignement avec les Etats-Unis et leurs alliés en Asie, elle n'en paraît pas moins, dans les faits, se rallier insensiblement au réseau encore informel des pays stratégiquement proches de la puissance américaine.

\* \*  
\*

(11) Xia LIPING, «Ex-Malabar 2007 : China not keen on a 'Democratic' alliance», *OpinionAsia*, 18 sept. 2007.

L'observation comparée de l'influence de la Chine et de l'Inde sur leur voisinage apporte un éclairage sur les grandes dynamiques qui animent la région asiatique en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle. Des tendances convergentes sont à l'œuvre, dans la mesure où la Chine, comme, dans une moindre mesure, l'Inde, participe activement à l'intégration régionale en Asie. Dans le même temps, les intérêts divergents des principales puissances de la région, voire certains alignements latents, introduisent des tensions dans le processus même d'intégration régionale.

Dans ce contexte fluide et complexe, l'influence croissante de la Chine constitue sans nul doute un facteur structurant, qui conduit les divers acteurs de la région à se positionner au mieux de leur intérêt. Si aucun ne veut la confrontation, peu sont enclins à subir passivement la montée en puissance de la Chine et, surtout, les incertitudes qu'un tel développement génère. D'où une tendance de la part de tous les acteurs – Etats-Unis en tête, mais aussi Etats de l'ASEAN – à une stratégie de *hedging*. Pour mémoire, une telle approche consiste à miser sur une option stratégique dont on sait qu'elle comporte des risques et donc à prendre concomitamment des mesures alternatives pour se prémunir contre ses éventuels effets non désirés (12). En l'espèce, les Etats-Unis et l'ASEAN parient sur la construction d'un partenariat avec la Chine, en anticipant qu'elle se comportera dans ce cadre comme un acteur international responsable. Toutefois, pour atténuer la prise de risque stratégique, ils prennent aussi des mesures de prudence, pour se prémunir au cas où leur politique de partenariat avec la Chine s'avérerait non viable : ainsi, Washington consolide son réseau d'alliances et de partenariats bilatéraux, notamment avec le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et, de plus en plus, avec l'Inde, tout en s'intéressant aux possibilités de coopération multilatérale au niveau régional. Quant aux Etats de l'ASEAN, plusieurs d'entre eux comptent sur la présence stabilisatrice de la puissance américaine, mais cherchent également à diversifier leurs partenaires, en regardant eux aussi vers l'Inde.

Enfin, il est intéressant de noter que l'Inde et la Chine recourent elles aussi et à leur façon à une stratégie de *hedging*. Par exemple, New Delhi investit clairement dans la construction d'un partenariat avec la Chine, mais, compte tenu des incertitudes sur les intentions et évolutions à terme de ce voisin, elle cherche les moyens de parer à tout revers éventuel dans sa relation à la Chine et poursuit sa politique de rapprochement avec les Etats-Unis, tout en se tournant vers le Japon. Quant à la Chine, elle sait qu'elle ne peut faire autrement que de construire une relation aussi cordiale que possible avec la puissance américaine ; dans le même temps, son objectif semble être de créer un environnement régional tel qu'il conduirait les alliés

(12) Evelyn GOH, «South-East Asian perspectives on the China challenge», *The Journal of Strategic Studies*, n<sup>os</sup> 4-5, août-oct. 2007.



des Américains en Asie à vouloir éviter une confrontation avec la Chine – pour ce faire, elle cherche à atténuer la prééminence des Etats-Unis dans la région et pousse notamment à la valorisation d'une communauté d'Asie orientale qui n'intègre pas la puissance américaine.



# LE RETOUR DES NON-ALIGNÉS SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

CHANGEMENT DANS LA CONTINUITÉ

PAR

GUY FEUER (\*)

Du 11 au 16 septembre 2006 s'est tenu à La Havane le 14<sup>e</sup> Sommet du Mouvement des Non-Alignés (MNA). Ce Sommet se situe dans le droit fil des réunions qui l'avaient immédiatement précédé : on pense notamment à la Conférence ministérielle de Carthagène des 8 et 9 avril 2000 et au 13<sup>e</sup> Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement, réuni à Kuala Lumpur les 24 et 25 février 2003 (1). Ce qui ressort avant tout de ces réunions, c'est qu'elles marquent une volonté certaine des Non-Alignés de faire entendre de nouveau leur voix dans le concert des nations et de donner un nouveau souffle au Mouvement. C'est autour de ce thème que seront regroupés les développements qui suivent. On se fondera essentiellement sur l'étude des textes, notamment la Déclaration finale de La Havane, qui résume tous les autres (2).

Dans le même temps, en abordant cet examen, on tiendra compte d'une donnée qui a toujours marqué la vie du Mouvement et qui s'est reproduite en 2006 à Cuba : l'unité de pensée au sein du MNA est plus apparente que réelle. La teneur des textes qu'il a adoptés a toujours été fonction du rapport de forces entre les différentes tendances qu'il essayait de concilier. Les instruments récents ne font pas exception à la règle. Cependant, ce qu'il y a de nouveau dans les réunions de ces dernières années, c'est que le retour des Non-Alignés sur la scène internationale ne se traduit plus comme jadis par une opposition frontale et totale aux positions de l'Occident : malgré les diatribes toujours enflammées des délégués cubains (3) et en dépit des con-

(\*) Professeur honoraire des Universités.

(1) On trouvera une liste de tous les Sommets des Non-Alignés dans une dépêche AFP du 10 septembre 2006.

(2) La Conférence de La Havane a adopté plusieurs textes, dont une Déclaration finale («D.F.» dans la suite de la présente étude), une Déclaration relative aux buts et principes du Mouvement des pays non alignés et à son rôle dans la conjoncture internationale actuelle, un Document de méthodologie et une Déclaration sur la question nucléaire en République islamique d'Iran.

(3) C'est ainsi, par exemple, que le ministre cubain des Affaires étrangères a demandé aux pays non alignés de «resserrer les rangs face à la menace d'agressions militaires des grandes puissances mondiales». Il a parlé de l'«agression brutale contre le Liban», du «génocide quotidien dont sont victimes les Palestiniens», de la «menace de guerres préventives et d'agressions» dont sont menacés «les autres pays non alignés». Au lecteur de faire la part de la critique explicable et des procès d'intention...

damnations attendues de la politique américaine, il apparaît que les choses sont plus nuancées qu'elles ne l'étaient autrefois.

Il existe désormais dans l'idéologie des Non-Alignés une dialectique du changement et de la continuité. Ce qui fait tout l'intérêt des positions actuelles exposées par le Mouvement, c'est qu'elles révèlent une ouverture délibérée sur le présent et l'avenir, qui prend en compte les réalités et les techniques de la mondialisation sans vouloir exclure en quoi que ce soit une fidélité au passé et à la tradition.

Au regard justement de ce que fut le passé du Mouvement, n'y a-t-il pas là un paradoxe ? Oui, d'une certaine manière. Toutefois, le paradoxe est moins surprenant qu'on ne le croirait au premier abord. Certes, les Non-Alignés se déclarent toujours attachés aux idéaux pour lesquels ils ont combattu depuis l'origine. Ils mettent toujours en avant leur exigence de paix et de justice. En revanche – et c'est là la remarque maîtresse qui livre la clef de l'évolution –, leur retour dans le débat international n'apparaît pas comme une démarche de type fondamentaliste et régressif, mais se présente au contraire comme une tentative de modernisation des positions anciennes, sans renoncement à celles-là (4). Les tenants de cette nouvelle attitude pensent que, moyennant cet effort de rajeunissement, les Non-Alignés pourront contribuer à réorienter l'incontournable mondialisation sans encourir, en la récusant, le reproche d'irréalisme.

Ce mouvement conjoint de fidélité et d'ouverture se manifeste aux niveaux de la pensée et de l'action. On va voir en effet que, à partir d'une rénovation des bases idéologiques sur lesquelles il s'appuie, le Mouvement annonce un élargissement de son programme d'action.

#### RÉNOVATION DES BASES IDÉOLOGIQUES

Si on se souvient des affirmations catégoriques qui ont marqué les débuts du Mouvement et des proclamations fracassantes qui ont jalonné sa radicalisation ultérieure (5), on est en droit de se demander en quoi consiste la volonté d'*aggiornamento* qu'affirment actuellement les chefs d'Etat et de gouvernement. La question se pose parce que, dans la nouvelle version de leur idéologie, les Non-Alignés ne cessent de rappeler leur fidélité aux buts

(4) Sur l'état ancien du Mouvement et son idéologie traditionnelle, cf. principalement les travaux classiques d'Eugène Berg, Philippe Braillard et Daniel Colard. On consultera également avec intérêt : Daniel COLARD, «Relance des Non-Alignés et du non-alignement?», *Défense nationale*, n° 8-9, août-sept. 2003, pp. 153-164; Ignacy SACHS, «Bandung, les Non-Alignés et le développement : cinquante ans après», *Recherches internationales*, n° 71-3, 2004, pp. 141-156. On trouvera les textes de Bandung et des six premiers sommets des Non-Alignés dans un utile recueil publié en 1982 par les Editions du Monde arabe, intitulé *Nouvel ordre international et non-alignement. Bandung-Bagdad, 1955-1982*.

(5) Cf. notamment les Déclarations d'Alger (9 sept. 1973), de Colombo (19 août 1976) et de La Havane (9 sept. 1979).

et principes qui ont toujours été ceux du Mouvement (6) : pour eux, rénovation doctrinale ne signifie donc pas révolution doctrinale.

Il y a cependant d'incontestables transformations et on va voir à ce propos de quelle manière le changement infléchit la continuité sans la briser. D'une part, l'idée de non-alignement reste au fondement de toute la doctrine, mais on lui donne un sens nouveau, différent, encore que voisin, du sens traditionnel. D'autre part, à l'intérieur de ce cadre général, on combine tradition et modernité dans une volonté certaine de reconstruction doctrinale.

### *Une autre signification du Non-Alignement*

Pendant près de quarante ans, le Non-Alignement s'est présenté comme un refus de soumission aux deux idéologies rivales qui prétendaient se partager l'esprit des hommes. Malgré les préférences avérées de certains gouvernements, malgré aussi des prises de position souvent proches du marxisme, au fond de lui-même, le monde sous-développé se ressentait réellement comme « tiers » au regard des deux grandes idéologies, car, au-delà du libéralisme et du socialisme, ces idéologies étaient celles des puissances dominatrices ; or, de la domination du Nord, le Sud ne voulait plus. Avec, là encore, des nuances et des sous-entendus...

Il est évident qu'une telle attitude n'a plus de raison d'être aujourd'hui, puisqu'il n'y a plus à choisir. Or – et c'est sur ce point qu'il y a lieu d'insister avant tout –, les Non-Alignés continuent de se penser et de se vouloir non-alignés : ils se désignent explicitement comme tels dans leurs documents. Dès lors, comment expliquer que plus d'une centaine d'Etats se réclament officiellement d'une notion qui, à première vue, n'a plus de sens ?

La réponse est un peu surprenante, mais elle est relativement simple et sa logique est facile à saisir. En fait, ce qui a changé, ce n'est pas l'idée en soi de non-alignement, c'est le sens et le contenu mêmes de cette idée. Désormais, le non-alignement, c'est d'abord et avant tout le refus de se plier à l'unilatéralisme idéologique, économique et politique dont fait preuve l'actuelle administration américaine. Ce refus s'exprime à deux niveaux en même temps : la politique américaine est perçue, d'une part, comme la marque d'une domination sans partage de l'« hyper-puissance » et, d'autre part, comme le véhicule d'un néo-libéralisme que les Etats-Unis voudraient bien imposer à l'ensemble du monde et que les pays en développement, au nom desquels les Non-Alignés entendent parler, jugent néfaste. Il est sûr que la résistance à la manière dont les Etats-Unis affirment leur puissance est au centre de leurs préoccupations.

(6) Dès la Déclaration de Kuala Lumpur, on trouve une proclamation qui sera reprise de manière quasi identique à La Havane et que nous reproduisons ici.

On voit alors en quoi les Non-Alignés restent fidèles à eux-mêmes. L'offensive tiers-mondiste de jadis et les regroupements qu'elle avait entraînés s'étaient donné pour but, avant tout, de lutter contre une emprise occidentale/libérale qu'ils estimaient nuisible et dangereuse pour leur indépendance et leur développement. C'est de là que provenait cette sorte de «collusion» qu'on a pu observer entre tiers-mondisme et marxisme (léninisme), alors que nombre de gouvernements et de personnalités du Tiers-Monde n'adhéraient ni aux postulats ni à la méthode marxistes. Après la chute du Mur de Berlin, on a pu croire un court instant que l'implosion du communisme et l'adhésion universelle à l'économie de marché seraient de nature à combler le fossé. Il n'en a rien été. Comme l'affirme l'immense majorité des observateurs, la mondialisation a aggravé les inégalités entre Nord et Sud. Or, pour le Sud, la mondialisation telle qu'elle est comprise aujourd'hui, c'est d'abord le néo-libéralisme américain. Et le non-alignement, désormais, est le refus de plus en plus marqué de cette version dure et messianique du libéralisme...

Est-ce à dire que le contenu des textes récents se résume dans cette volonté exclusive de critique, d'opposition, de résistance et de lutte? Il semble que ce ne soit pas le cas. Le non-alignement rénové entend non point croiser le fer contre l'économie de marché, la démocratie pluraliste et le respect des droits de l'homme, mais au contraire combattre pour une application effective et universelle de ces principes et de ces techniques (7). Nous sommes loin du para-marxisme des années soixante et de son esprit de système à base d'antagonisme dialectique. Toutefois, nous demeurons immergés dans la tradition profonde du non-alignement. On pourrait presque parler d'un «tiers-mondisme adouci».

C'est que sans doute, conscients de leurs échecs passés, les Non-Alignés voudraient maintenant faire œuvre de compromis entre leur sens intransigeant de la justice, leurs critiques de l'Occident et leur volonté de coopérer avec ce dernier, au nom du respect des réalités et de leur acceptation de l'économie de marché, des droits de l'homme et de la démocratie. Pour cela, ils se livrent, en gros depuis l'an 2000, à un effort de reconstruction doctrinale.

### *Une volonté de reconstruction doctrinale*

Les Non-Alignés entendent présenter au monde une idéologie rajeunie : ils ne parlent pas de «renouveau», mais de «revitalisation». Cette opération intellectuelle ne signifie en aucune façon qu'ils rejettent l'acquis antérieur pour le remplacer par une construction tout à fait inédite; ils ne se

(7) C'est tout le sens des nombreux paragraphes disséminés dans la Déclaration finale de La Havane, où les Non-Alignés expriment leurs vues sur les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance. Cf. notamment les paragraphes 120-124 (Démocratie), 234-235.15 (Droits de l'homme et libertés fondamentales), 258-262.2 (Promotion de la femme) et 263 (Populations autochtones).

contentent pas de juxtaposer tradition et transformations : ils les combinent dans une construction qui ne manque ni d'originalité ni de subtilité.

*Persistance de l'idéologie traditionnelle*

La Déclaration de Kuala Lumpur en son paragraphe 1<sup>er</sup> et la Déclaration de La Havane dès son Préambule affirment en termes identiques « *la pertinence et la validité de toutes les positions de principe et décisions du Mouvement* ». Un peu plus loin, les Chefs d'Etat et de gouvernement redisent « *la volonté du Mouvement de sauvegarder, de confirmer et de consolider toujours plus ses principes, ses idéaux et ses objectifs* » (8).

Toutefois, dès lors qu'il n'y a plus à choisir – ou à refuser de choisir – entre deux idéologies adverses, on peut se demander ce qu'entendent les Non-Alignés lorsqu'ils clament ainsi leur fidélité à leurs positions de principe et à leur acquis antérieur. On constate alors, à l'intérieur même du respect de la tradition, une tendance à l'«ordre» et une tendance au «mouvement». Et c'est cette seconde tendance qui les conduit sans doute à dépasser les frontières de la tradition et à se risquer dans la novation.

La tendance à l'«ordre», c'est d'abord, pour eux, la soumission au droit international et aux principes des Nations Unies. C'est en même temps l'attachement aux principes du non-alignement. Cela, ils l'ont toujours dit et ne font que le répéter. Il n'y a rien de particulier à dire sur cette reprise, sinon rappeler l'importance que le règlement pacifique des conflits revêt à leurs yeux (9).

Cependant – voilà qu'apparaît la tendance au «mouvement» –, défendre les principes et les règles censés assurer l'ordre du monde ne saurait en aucun cas conduire à l'immobilisme. Les Non-Alignés estiment que leur tradition est une tradition vivante. Elle se résume dans le combat qu'ils mènent depuis l'origine et qu'ils entendent bien continuer de mener, sur le plan des idées comme sur celui de l'action, en faveur d'une paix juste et d'un développement équitable (10). En réitérant cette exigence, ils laissent entendre qu'elle correspond à un impératif moral et politique permanent et universel, intéressant le bien commun de l'humanité tout entière. Cet impératif, les Non-Alignés ont toujours entendu et entendent toujours le faire prévaloir par le moyen d'une pression permanente sur les pays développés et les institutions internationales. Et, dans ce grand mouvement de revendication, ils entendent parler à la fois au nom des membres du Mouvement et au nom du Tiers-Monde tout entier (11). Et si aujourd'hui les textes ban-

(8) D.F., §12.

(9) D.F., §§20-22.6.

(10) La Déclaration finale de La Havane prend position pour l'établissement d'« *un monde pacifique et prospère et un ordre mondial juste et équitable* » (§1).

(11) Ils mentionnent l'existence du Groupe des 77 et indiquent que les deux organismes travaillent de concert en étroite coopération.

nissent l'expression «Tiers-Monde», ils ne disent rien d'autre que ce qu'ils disaient autrefois. Dans cette perspective, les Non-Alignés prônent avec une grande fermeté la «*promotion et la préservation du multilatéralisme*». Cette assertion est au cœur de toute leur argumentation. Ils affirment que les processus multilatéraux, notamment au sein des Nations Unies, sont «*indispensables pour promouvoir et préserver les intérêts des pays non alignés*» (12).

Pour logique qu'elle soit et pour légitime qu'elle prétende être, cette position renferme une équivoque : ceux qui parlent au nom du monde en développement ont-ils le monopole de la justice et de la vérité ? Le problème ici est grave, car il touche aux fondements même de l'esprit de paix et de coopération entre les peuples.

Aussi longtemps que les Non-Alignés ont fait preuve de dogmatisme et de manichéisme, cette équivoque, il faut le dire, a entaché la crédibilité de leurs thèses aux yeux de l'opinion occidentale (13). En témoignent les blocages répétés au sein de la CNUCED et l'échec des débats sur le Nouvel Ordre économique international. Or, il semble aujourd'hui que le Mouvement soit devenu plus conscient de l'impasse où il s'est trouvé et qu'il ait entendu rendre son combat plus convaincant. Les Non-Alignés ont accompli pour cela un grand effort en vue de rendre leurs thèses universellement acceptables : au nom de la rationalité et d'un certain réalisme, ils y ont introduit des éléments qu'ils auraient totalement refusé d'admettre autrefois.

Dans la dialectique de l'ordre et du mouvement, la tendance au mouvement dépasse donc le cadre de la tradition, même entendue de façon dynamique. Elle conduit en effet à embrasser également des domaines étrangers aux anciennes perspectives idéologiques sur lesquelles s'appuyaient autrefois les pays non alignés.

#### *Introduction d'éléments idéologiques nouveaux*

La nouvelle version du non-alignement se veut résolument tournée vers la réalité et l'actualité. Les Non-Alignés conçoivent l'une et l'autre comme intemporelles et multiformes. Ce qui veut dire d'abord qu'ils englobent dans l'actualité les problèmes du passé non encore résolus et ceux de l'avenir qui commencent à se dessiner ; ce qui signifie ensuite qu'ils font porter leur examen sur l'ensemble des problèmes internationaux, envisagés de leur point de vue (14). Ils estiment en effet que les transformations de toutes sortes intervenues dans la situation du monde depuis la fin de la Guerre froide et l'avènement de la mondialisation appellent une révision profonde

(12) D.F., §19.1.

(13) Entre 1960 et 1980, cette question a été au centre des controverses à l'Assemblée générale des Nations Unies, à la CNUCED et à l'ONUDI.

(14) D.F., §1.



de l'ordre international existant. A leurs yeux, cette révision exige que la communauté internationale prenne enfin en compte de manière effective et décisive les vues qu'ils expriment dans leurs instruments récents, non seulement parce qu'elles traduisent les intérêts de la partie la plus nombreuse et la plus pauvre de l'humanité, mais encore parce qu'elles obéissent aux impératifs de justice et d'équité qu'ils ont toujours défendus et sans lesquels il ne peut y avoir ni paix ni développement dans l'espace planétaire désormais mondialisé.

Ce qu'il y a de nouveau dans cette vision globalisante, c'est qu'ils ne fondent plus leur combat sur un rejet des valeurs libérales. A lire leurs textes, ils se prononcent pour une interprétation plus profonde et plus réelle de ces valeurs, au nom même des impératifs de la conscience universelle dont ils s'estiment actuellement les porte-parole les plus autorisés. Ils ne récusent plus le libéralisme en soi : ils veulent l'assortir des correctifs au moyen desquels on pourra enfin redresser une vision qu'ils estiment erronée car porteuse de graves injustices. Ces injustices, ils les dénoncent en termes très fermes dès le début de la Déclaration finale de La Havane (15), mais, si on met à part la critique constante de l'unilatéralisme américain, on découvre tout au long du texte que cette critique vise plus des politiques concrètes que les principes généraux sur lesquels est fondé l'ordre actuel du monde, comme on le constatera dans la suite de cette étude. Ce faisant, les Non-Alignés font preuve à la fois d'audace et de réalisme. Audace, car ils ont le courage d'abandonner certains des thèmes tiers-mondistes qui à leur avis ne répondent plus à l'état présent des esprits et aux requêtes de notre époque. Réalisme, car ils sont consciemment ou inconsciemment marqués par la constatation que leurs anciennes positions radicales, systématiques et manichéennes, n'ont mené à rien. Ils entendent donc désormais insérer la politique des Non-Alignés dans un courant de pensée mondialisé qu'ils veulent redresser sans le détruire.

Ces bases idéologiques une fois mises en lumière, il s'agit alors de voir de quelle manière les Non-Alignés entendent les incarner dans des propositions concrètes. Ce faisant, ils adoptent la même démarche que celle qu'on vient de décrire. Dans cet alliage de fidélité à leur tradition et de ralliement aux réalités du temps présent, ils exposent un programme élargi de recommandations pour l'action.

(15) C'est dans le paragraphe 3 de la Déclaration finale de La Havane qu'on trouve le fragment le plus nettement critique de tout le document : *«les Chefs d'Etat et de gouvernement du Mouvement [...] ont noté que l'aspiration collective de ce dernier d'instaurer un monde pacifique et prospère, ainsi qu'un ordre mondial juste et équitable, continuait d'être hypothéquée par des entraves majeures, entre autres, la carence permanente de ressources et le sous-développement de la plupart des pays en développement, d'une part, et, de l'autre, le manque permanent de coopération et les mesures coercitives unilatérales de quelques pays développés. Les pays riches et puissants continuent d'exercer une influence démesurée sur la nature et le cours des relations internationales, dont les relations économiques et commerciales, ainsi que sur les règles régissant ces relations et dont beaucoup jouent en défaveur des pays en développement».*

## ELARGISSEMENT DU PROGRAMME D'ACTION

La Déclaration de Kuala Lumpur consistait surtout en une proclamation de principes. Ces principes sont repris dans la Déclaration finale de La Havane, mais les Non-Alignés les développent sous forme de propositions concrètes qui occupent des dizaines de paragraphes. Il n'est évidemment pas possible de les reprendre ici une à une, mais nous pensons qu'elles méritent une lecture attentive, car elles présentent toutes un intérêt certain. On se bornera ici, autant que faire se peut, à en synthétiser le contenu autour des quelques thèmes qui nous ont paru les plus significatifs, bien qu'étant conscients des limites d'une telle tentative.

Dans cet amoncellement, qui n'évite ni le désordre ni la répétition, on peut distinguer deux massifs au sein desquels peut être regroupé l'ensemble des dispositions énoncées. Toute une partie des recommandations vise les relations internationales générales, alors que d'autres concernent plus spécialement les rapports Nord-Sud.

*Propositions touchant les relations internationales générales (16)*

Au risque de nous répéter, redisons bien que les Non-Alignés se penchent sur les problèmes généraux du monde, mais seulement dans la mesure où ces problèmes ont trait aux préoccupations des pays en développement : ils ne se prononcent pas, par exemple, sur les relations Nord-Nord lorsqu'elles ne les touchent pas directement. En revanche, ils sont parfaitement conscients de la réalité de la mondialisation et de son caractère inéluctable : ils l'acceptent en tant que donnée fondamentale des relations internationales. Ils marquent même que, sous certaines conditions, elle pourrait être positive pour les pays en développement, mais que la manière dont elle est menée aboutit à marginaliser ces pays. Le paragraphe adéquat de la Déclaration finale de La Havane mérite d'être cité en entier, tant il est révélateur de la nouvelle attitude des Non-Alignés (17).

(16) Faute de place, nous laissons de côté ici le Chapitre II (§§129-193) de la Déclaration finale de La Havane, consacré aux «questions politiques régionales et sous-régionales» et où figurent de nombreuses recommandations pays par pays, qu'il n'est pas possible de résumer ici. Signalons seulement que les développements les plus détaillés concernent le Moyen-Orient.

(17) D.F., §6 : *«la mondialisation procure des chances, des enjeux et des risques pour l'avenir et pour la viabilité des pays en développement. La mondialisation et la libéralisation du commerce ont produit des bénéfices inégaux entre les Etats et en leur sein, tandis que l'économie mondiale s'est caractérisée par sa croissance lente et asymétrique et par son instabilité. Sous sa forme actuelle, la mondialisation perpétue, voire aggrave la marginalisation des pays en développement. Il faut donc transformer la mondialisation en une force de changement positive pour tous les peuples, au bénéfice du plus grand nombre de pays, à même d'assurer la prospérité et le renforcement des pays en développement, et non de perpétuer leur pauvreté et leur dépendance envers le monde développé. Il faut par ailleurs consentir de plus grands efforts pour engendrer une stratégie mondiale qui donne la priorité au volet développement en vue de permettre aux pays en développement de tirer profit des chances qu'offrent la mondialisation et la libéralisation du commerce, en particulier par la création d'un environnement extérieur propice au développement, ce qui exige une plus grande cohérence entre le commerce international, les systèmes monétaire et financier qui devraient être ouverts, équitables, fondés sur le droit, prévisibles et non discriminatoires».*

Sur le plan des recommandations concrètes, les propositions qu'ils avancent concernent, d'une part, le droit international et la paix mondiale, d'autre part, le rôle des Nations Unies.

*Les Non-Alignés, le droit international et la paix mondiale*

Le MNA et le droit international

Les Non-Alignés défendent fermement le droit international. Ils rappellent d'abord le principe fondamental selon lequel la Charte des Nations Unies et les normes du droit international sont «*indispensables à la préservation et à la promotion du développement économique et du progrès social, de la paix et de la sécurité, des droits de l'homme pour tous et des progrès du droit*» (18). Un peu plus loin, ils ajoutent à ce *corpus* la Déclaration sur les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, la Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale et la Déclaration sur le renforcement de l'efficacité du principe de l'abstention du recours à la force et à la menace de l'emploi de la force dans les relations internationales (19). Ils renouvellent leur engagement de préserver et de promouvoir ces normes et de conduire leurs relations extérieures à partir de cet ensemble, auquel ils adjoignent «*les idéaux, les buts et les principes*» du Mouvement. Ils louent également le rôle de la CIJ et appellent les Etats non alignés signataires du Statut de la CPI à «*préserver l'intégrité de ce Statut et à s'assurer de l'impartialité de la Cour*» (20) (§§16.8. et 16.9). Ils exhortent ceux des pays non alignés qui ne l'auraient pas fait à adhérer au Statut de Rome (21) (§16.10).

Dans cet esprit de respect du droit international, ils condamnent fermement l'exercice unilatéral de toutes lois et jurisprudences pénales et civiles à caractère extraterritorial et toute tentative d'un Etat ou d'un groupe d'Etats d'exercer des pressions sur les pays non alignés par ce moyen ou en introduisant de tels instruments dans le droit international par le biais d'accords multilatéraux (22).

On notera en passant que toutes les dispositions relatives aux problèmes qu'on vient d'évoquer ont été rédigées avec précision et minutie, en particulier celles qui s'attaquent à des pratiques unilatérales qu'ils considèrent comme des violations du droit international. Il est évident que, là encore, les Etats-Unis sont implicitement mais directement visés.

(18) D.F., §15.1.

(19) D.F., §16.2.

(20) D.F., §§16.8 et 16.9.

(21) D.F., §16.10.

(22) D.F., §§16.3-16.6.

### Le MNA et la politique internationale

En ce qui concerne les relations politiques internationales, nous ne nous attarderons pas sur la réaffirmation du droit à l'autodétermination et à la décolonisation. Les textes ne font que répéter ce qui a déjà été cent fois proclamé et n'apportent donc rien de nouveau. Cela étant, il nous paraît indispensable d'indiquer que les Non-Alignés se penchent avec attention sur les aspects culturels de la paix. Ils consacrent sept paragraphes à la culture de la paix, au dialogue entre les civilisations, les religions et les cultures et au respect de la diversité culturelle (23). Ils se situent dans la même ligne d'action que l'UNESCO (24).

Ils consacrent évidemment de longs développements aux problèmes du désarmement (25), en particulier le désarmement et la non-prolifération nucléaires, les armes chimiques et bactériologiques, les armes classiques, ainsi qu'au trafic de ces armes et, enfin, aux mines anti-personnel. Sur tous ces points, on trouve dans la Déclaration finale des dispositions détaillées, sur lesquelles on ne s'attardera pas ici pour la seule raison que, dans l'ensemble, elles reprennent tout ce qui a été dit et répété dans les instances internationales et dans le Mouvement lui-même. On notera tout de même la méfiance des Non-Alignés à l'égard des positions américaines sur le perfectionnement des armes nucléaires, le déploiement de missiles antimissiles et la recherche des armes de destruction massive. On relèvera également la condamnation ferme d'Israël pour la mise au point, par cet Etat, d'arsenaux nucléaires.

Deux points méritent plus spécialement de retenir l'attention, en raison de leur brûlante actualité. Il s'agit des positions que les Non-Alignés estiment devoir prendre face au terrorisme et face au programme nucléaire iranien. On va voir que, sur ces deux points d'une extrême gravité, le Mouvement prend des positions que les commentateurs, selon leur personnalité et leurs convictions politiques, pourraient qualifier de «nuancées», de «modérées», d'«embarrassées» ou d'«ambiguës»...

### Le MNA et le terrorisme

A La Havane, les Non-Alignés ont confirmé de manière extrêmement ferme leur condamnation du terrorisme, qu'ils qualifient de «*violation la plus flagrante du droit international*» et dont ils soulignent de manière éloquente et solennelle les conséquences désastreuses (26). Ils refusent qu'on l'assimile à une religion, à une nationalité, à une civilisation ou à un groupe

(23) D.F., §§23-30.

(24) L'UNESCO s'est penchée depuis très longtemps sur ce problème. Au cours des dernières années, elle a adopté, en 2001, une Déclaration universelle et, en 2005, une Convention sur la diversité culturelle. Cf. Guy FEUER, «L'UNESCO et la diversité culturelle», *Géopolitique africaine*, janv.-mars 2007.

(25) D.F., §§70-117.2.

(26) D.F., §§118.1 et suiv.

ethnique et qu'on se fonde sur de telles qualifications pour le légitimer ou au contraire pour justifier des mesures antiterroristes incluant l'intrusion dans la vie privée des individus. En revanche, ils allèguent qu'on doit distinguer du terrorisme la lutte légitime d'un peuple sous domination coloniale ou étrangère et sous occupation étrangère pour son autodétermination et sa libération nationale : actualisation d'un thème très ancien... Ils demandent instamment le respect des dispositions existantes, le renforcement de la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme et la nécessité de conclure une convention globale à cet effet, sous les auspices des Nations Unies.

Cependant, tout cela est exprimé en termes généraux et on ne trouve pas dans la Déclaration d'allusion au 11 septembre, à Al Qaïda ou aux mouvements islamistes du Proche-Orient ou d'ailleurs.

On ne doit cependant pas s'y tromper. Visiblement, autre est la lettre des textes, autre l'esprit. Certes, aucun gouvernement, chez les Non-Alignés comme ailleurs, ne saurait tolérer le terrorisme lorsqu'il s'exerce sur son territoire. Cependant, il est difficile de croire qu'aucun des gouvernements non alignés – comme d'autres peut-être – n'encourage ouvertement ou en sous-main des mouvements terroristes agissant sur le territoire d'autres États. De plus, il semble bien que le Mouvement ne tient pas la balance égale entre toutes les forces qu'il condamne sur le mode abstrait.

### Les Non-Alignés et le programme nucléaire iranien

La présence active et fort médiatisée du Président iranien à La Havane a suscité une curiosité générale. C'est donc avec intérêt qu'on examine les textes pris dans ces circonstances.

Dans la Déclaration finale, on trouve des dispositions très nettes sur le droit «inaliénable» des pays en développement à l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, ainsi que sur le caractère «inviolable» de telles activités (27). Les Non-Alignés considèrent comme une «grave violation du droit international», mettant en danger l'environnement et la vie d'êtres humains, «toute attaque ou menace d'attaque contre des installations atomiques à vocation pacifique». Le texte ne précise pas ce qu'il faut entendre par là, mais on peut inférer des autres dispositions de la Déclaration que le Mouvement s'en remet à l'AIEA, sur laquelle aucune pression ne doit être exercée à des fins politiques unilatérales. Là encore, on voit bien qui est implicitement visé et quelle ambivalence on laisse planer sur la notion d'«installation nucléaire à des fins pacifiques».

En ce qui concerne le problème iranien lui-même, le Sommet de La Havane a adopté une Déclaration sur la question nucléaire en République

(27) D.F., §§94 et 99.

islamique d'Iran. A lire ce texte, on n'y trouve pas le soutien sans faille au programme nucléaire iranien que certains ont cru y voir. Si soutien il y a, c'est un soutien mesuré : certes, le texte a été adopté à l'unanimité, mais l'appui apporté à l'Iran a trait au nucléaire civil. Il faut donc savoir lire entre les lignes.

### *Les Non-Alignés et les Nations Unies*

Depuis que, en 1960, la majorité aux Nations Unies est passée des mains de l'Occident à celles du Tiers-Monde, les pays en développement et les Non-Alignés qui entendent parler en leur nom à tous continuent de marquer un attachement sans réserve à l'ONU, en laquelle ils voient la principale garantie de leur existence, de leur indépendance et de leur développement. Cependant, cet attachement s'est toujours accompagné, depuis l'origine, de revendications concernant soit la modification des structures et du fonctionnement de l'institution, soit, sur un plan plus profond, une réinterprétation de son rôle et de l'esprit dans lequel elle devrait mener son action. On retrouve aujourd'hui, sous une forme peut-être un peu plus modérée mais non moins nette, les positions qu'ils ont toujours soutenues : ils demandent, comme ils les ont toujours demandées, l'égalité, l'impartialité, l'efficacité et la démocratisation de l'Organisation en tant que telle. Là encore, il n'y a rien de nouveau dans ces affirmations : les Non-Alignés sont fidèles à eux-mêmes. Il suffit donc, sur ces différents points, de renvoyer au texte, qui n'appelle pas de commentaire particulier.

En revanche, on doit souligner l'insistance avec laquelle ils marquent leurs préoccupations quant aux remaniements qu'il est urgent et indispensable d'apporter à l'Organisation. Ils s'étendent donc longuement sur la question des réformes que, depuis des années, on envisage d'introduire dans sa structure et son fonctionnement... La Déclaration de La Havane contient de longs et substantiels développements sur ce point (28). Une fois encore, l'argumentaire consiste à ajouter aux propositions traditionnelles bien connues un certain nombre de recommandations touchant à l'actualité. Sont visés ici tout spécialement les problèmes touchant à la réforme institutionnelle de l'Organisation et ceux qui concernent les opérations de maintien de la paix.

### La réforme institutionnelle

En la matière, les positions de principe des Non-Alignés se traduisent concrètement par toute une série de recommandations précises et détaillées concernant la composition des divers organes, leur vocation et leur rôle respectifs, ainsi que les relations qu'ils devraient entretenir entre eux. L'essen-

(28) D.F., §§38-69.20.

tiel de ces recommandations a trait à la revitalisation des travaux de l'Assemblée générale, à la représentation équitable au sein du Conseil de sécurité et à l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi qu'aux problèmes de la gestion et de la situation financière de l'Organisation. On signalera également que les Non-Alignés demandent le renforcement du Conseil économique et social, la mise en route du Conseil des droits de l'homme et de la Commission de consolidation de la paix, ainsi que l'actualisation de l'examen des mandats et activités des Nations Unies. A leurs yeux, cette reconstruction exige évidemment que les vues et intérêts des pays en développement soient davantage pris en compte.

#### Les opérations de maintien de la paix

Au Sommet de La Havane, les Chefs d'Etat et de gouvernement se sont montrés attentifs à la conception et à la gestion des opérations de maintien de la paix engagées par les Nations Unies, dans la mesure où, rappellent-ils, les pays non alignés fournissent plus de 80 % des personnels sur le terrain. C'est pourquoi ils demandent que ces opérations soient menées au premier chef sous la responsabilité des Nations Unies. Ils saisissent cette occasion pour critiquer les pressions qui peuvent être exercées sur le Conseil de sécurité et, tout en demandant que les pays développés participent à ces opérations, ils proclament fermement que le rôle des accords régionaux doit être strictement conforme au chapitre VIII de la Charte et ne doit en aucune façon se substituer au rôle des Nations Unies ni éluder l'application intégrale des principes posés en la matière par l'Organisation. L'allusion est implicite, mais claire...

#### *Propositions relatives aux rapports Nord-Sud*

Le Mouvement est plus conscient que jamais de la fracture Nord-Sud. Il en souligne et il en dénonce l'aggravation, sous l'effet d'une mondialisation voulue comme néo-libérale, même si ce qualificatif n'est pas explicitement utilisé. Pour réduire cette fracture, les Non-Alignés réexaminent l'ensemble des problèmes relatifs au développement économique et social (notamment pays les moins avancés, pays sans littoral et pays insulaires; pays en développement à revenu intermédiaire; commerce; coopération Sud-Sud; migrations internationales et développement; eau; énergie) (29). Ils avancent notamment deux séries de propositions qu'ils considèrent comme complémentaires et susceptibles de servir de base à une dynamique de l'action. Ils proposent en effet tout un programme de révision de la coopération au développement et du commerce international et pensent que l'un des moyens les plus sûrs de faire prévaloir les vues qu'ils exposent est de donner une énergie nouvelle à leur Mouvement.

(29) D.F., §§ 194-233.

*Propositions pour une révision de la coopération au développement et du commerce international*

Les Non-Alignés n'ont jamais exclu le recours à la coopération Nord-Sud, mais ils ont toujours critiqué cette dernière, sur la base d'arguments que personne n'a oubliés. Il en va différemment aujourd'hui, semble-t-il. Il en est de même en matière d'investissements privés et de commerce international : en ce domaine, la nouvelle doctrine présente un visage poncé qui n'est pas sans surprendre. A La Havane, les chefs d'Etat et de gouvernement ont reconnu *«la nécessité d'une interaction accrue entre les dirigeants des pays en développement et du monde développé»*. Ils ont souhaité l'approfondissement des relations et une *«coopération plus dynamique' avec les pays industriels, en particulier avec le G8»*. Ils demandent simplement que ces relations soient *«fermement fondées sur le respect mutuel, les avantages mutuels, le partage et la différenciation des responsabilités, l'engagement et le dialogue constructifs, un large partenariat et une vraie interdépendance»*, en vue notamment de *«générer une meilleure compréhension entre le Nord et le Sud»*.

En ce qui concerne le commerce international, on trouve dans la Déclaration de La Havane les propositions sans doute les plus novatrices de tout le texte. Tout d'abord, les Non-Alignés déclarent vouloir *«œuvrer à l'instauration d'un système de commerce international universel, ouvert, équitable, fondé sur droit, prévisible et non discriminatoire»* (30). Plus loin, dans la section consacrée au commerce (31), ils font connaître leur opinion à l'égard de l'OMC et de la CNUCED. Tout d'abord, ils considèrent comme important de faciliter l'adhésion de tous les pays en développement et en transition à l'OMC, mais en tenant compte de leur niveau de développement. Ils appellent aussi à mettre en œuvre de manière effective et de bonne foi les règles relatives à l'adhésion des pays moins avancés. Ils insistent assez longuement, avec vivacité et fermeté, sur leurs préoccupations devant l'impasse où se trouvent les négociations relatives au Cycle de Doha et la nécessité de *«répondre à fond»* aux questions relatives à l'agriculture, à l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, aux services, aux aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce, ainsi qu'à *«un traitement différencié plus opérationnel et plus précis»* pour les pays en développement. Enfin, ils réitèrent leur reconnaissance du rôle important dévolu à la CNUCED *«en tant que principal organe des Nations Unies chargé du traitement intégré du commerce et du développement, ainsi que des questions connexes concernant le financement, la technologie, l'investissement et le développement durable»* (32).

(30) D.F., §19.3.

(31) D.F., §§206-210.

(32) D.F., §209.



A lire tous cela et sans aller jusqu'à parler de «retournement» de la position des Non-Alignés en la matière, on ne peut s'empêcher de penser que cette position a singulièrement évolué. En revanche, on retrouve dans les textes présents le vœu instamment formulé depuis toujours que les vues des pays en développement soient dûment prises en considération avant que les pays développés n'adoptent des décisions les concernant, eux ou toute la communauté internationale (33). Le Sommet de La Havane se montre déçu par le Sommet mondial de 2005. Selon la Déclaration finale, ce Sommet «*ne tient pas dûment compte des inquiétudes et des intérêts des pays en développement, notamment en ce qui concerne les questions critiques et cruciales ayant trait au développement, à l'aide publique au développement et au commerce*» (34).

### *Revitalisation du MNA*

On a dit et répété que, depuis la fin de la Guerre froide, le Mouvement des Non-Alignés avait perdu sa raison d'être. Or, après Kuala Lumpur et surtout après La Havane, on ne peut pas en rester à cette appréciation. Personne, certes, ne peut prédire ce que sera l'avenir du Mouvement. Toutefois, il est possible de détecter dès maintenant la volonté qu'affirment ses Membres de le voir intervenir de nouveau en tant que force effective et agissante dans l'action internationale pour la paix et le développement. On ne s'étonnera donc pas de la vigueur avec laquelle les Chefs d'Etat et de gouvernement s'intéressent à la réanimation du Mouvement dans les vêtements neufs qu'ils entendent lui donner.

La Déclaration de Kuala Lumpur exprime avec netteté les principes sur lesquels entend se fonder le Mouvement pour assurer sa reviviscence dans une pleine fidélité à ses idéaux. A La Havane, le thème est présent à travers l'ensemble des textes. On a vu plus haut de quelle manière les Non-Alignés ont affirmé leur totale fidélité à leurs idéaux : concrètement, ils entendent renforcer le Mouvement en examinant et en redéfinissant son rôle dans le contexte des réalités actuelles, en améliorant ses structures et ses méthodes de travail, y compris les mécanismes déjà en place, et, le cas échéant, en créant de nouveaux et en les utilisant le mieux possible (35). A cet effet, outre les directives précises contenues dans la Déclaration de Kuala Lumpur et dans les deux Déclarations de La Havane, ils ont adopté un Document de méthodologie en 14 points, destiné à «*perfectionner les méthodes de travail du Mouvement, en tant que composante importante de sa revitalisation et de son renforcement*». Enfin, sur le plan de l'action politique, ils sont convenus de tout faire pour intensifier la solidarité entre ses membres et développer son audience au sein des Nations Unies.

(33) D.F., §125.3.

(34) D.F., §34.

(35) D.F., §14.5.

Il s'agit là avant tout, évidemment, de consolider l'architecture des relations Sud-Sud. Cependant, étant donné la dépendance dans laquelle se trouvent encore nombre de pays en développement à l'égard des pays développés, étant donné en même temps le rôle croissant des pays émergents dans les négociations économiques internationales, la réactivation du Mouvement des Non-Alignés – si les recommandations des derniers sommets sont suivies d'effets – pourrait (nous mettons volontairement ce verbe au conditionnel) avoir un impact non négligeable sur le tournant qu'il apparaît de plus en plus indispensable de donner aux rapports Nord-Sud. On est en droit de penser que tout le monde, à La Havane, avait en tête les crises à répétition qui secouent l'OMC depuis la Conférence de Cancún et les difficultés que rencontrent les négociations relatives à la mise en œuvre du Programme de Doha pour le développement. Sans doute également a-t-on eu en tête la réforme des institutions de Bretton Woods, que les pays en développement réclament depuis si longtemps (36). Or, il est sûr qu'au sein des trois grandes organisations économiques à vocation universelle, l'opposition entre pays industrialisés et pays en développement est ressentie de plus en plus gravement, d'autant qu'elle se trouve désormais compliquée par le problème de la place à reconnaître aux pays émergents.

\* \*  
\*

Lors de leurs dernières réunions, plus précisément lors des grandes assises de La Havane, les Non-Alignés se sont livrés à un exercice de grande ampleur : ils ont passé en revue l'ensemble des problèmes internationaux qui les concernent et ont fait connaître leur point de vue sur ces problèmes. Ce faisant, ils ont livré une interprétation des rapports Nord-Sud et de la vie internationale qui, à notre avis, mériterait d'être examinée avec le plus grand sérieux, quoi qu'on pense de leur idéologie ancienne et de l'opposition systématique dont ils ont fait preuve par le passé à l'égard de l'Occident. Leurs positions nouvelles demeurent critiques, certes, et les derniers sommets ont bien marqué la persistance de l'opposition Nord-Sud, les doléances du Sud et la ferme résistance dont les Non-Alignés continuent de faire preuve à l'égard des Etats-Unis et de leur attitude unilatérale. Cependant, ils entendent désormais présenter au monde un discours qui tient plus de la plaidoirie que du réquisitoire et dont le but n'est pas de combattre l'Occident en tant que tel mais de faire prévaloir dans l'ordre international mondialisé les exigences permanentes et indissociables d'une justice plus réelle et d'une paix plus durable.

(36) On pense tout naturellement à la résolution 84 (III) de la CNUCED, Santiago du Chili, 21 mai 1972.

# LA FRANCE ET L'EUROPE : CONTINUITÉ OU RUPTURE

PAR

RENAUD DEHOUSSE (\*)

La rupture a été le maître-mot de la campagne électorale de Nicolas Sarkozy – une façon pour lui de montrer qu'il n'était pas l'héritier de son prédécesseur, même s'il appartenait à la même famille politique que Jacques Chirac. Dès son élection, il n'a pas ménagé ses efforts pour remettre le train européen sur les rails, avec un certain succès, d'ailleurs, puisque le Conseil européen de juin 2007 a abouti à un accord sur la relance du processus de réformes mis en échec par le rejet du Traité constitutionnel. Faut-il en conclure que, après le coup d'arrêt marqué par le référendum du 29 mai 2005, la France a ainsi renoué avec l'engagement des débuts de la construction européenne? La réalité est beaucoup plus complexe. Pour mieux saisir la portée du changement, un retour sur le passé est nécessaire : il ne s'agit pas seulement de comprendre les raisons qui ont conduit l'échec du projet de «Constitution européenne», mais aussi de voir comment la France s'est positionnée dès les premières phases du processus d'intégration.

## LE PARADOXE FRANÇAIS

Si on veut comprendre l'attitude de la France face à l'intégration européenne, il est nécessaire de partir du rôle de l'Etat dans la société française. La France est un vieux pays, fortement centralisé. Le poids de Paris est tout aussi fort dans la vie économique et culturelle que dans la vie politique. Les élites – souvent issues de grandes écoles – sont fortement intégrées. L'appareil d'Etat est lui-même dominé par un exécutif fort, qui affiche des ambitions dans de nombreux domaines. L'Etat revendique ainsi un rôle important en matière de politique culturelle ou de politique industrielle. Même à une époque où un «Etat modeste» est de mise, son retrait est souvent effectué en fonction d'objectifs stratégiques. Contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres pays, par exemple, les privatisations n'ont pas eu pour seul objet de procurer des ressources à un trésor public exsangue : elles se sont accompagnées d'une tentative – plus ou moins réussie – de for-

(\*) Professeur des Universités titulaire de la chaire Jean Monnet et directeur du Centre d'études européennes de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).

mation de «noyaux durs» d'actionnaires privés (1). Et l'exécutif n'hésite pas à intervenir dans la gestion de groupes privés.

Hérité de l'Empire napoléonien, cet Etat fort a structuré les attentes de générations de Français. Dès qu'un problème surgit, l'exécutif est censé s'en saisir. La demande de sécurité et de protection sociale y est particulièrement forte. Cette dernière est même souvent citée comme un élément de l'identité nationale dans les enquêtes d'opinion.

Sur la scène internationale, enfin, le comportement de la France est en large mesure déterminé par son passé. La France a toujours été un acteur majeur en Europe. Ancienne puissance coloniale, elle a longtemps été sur un pied d'égalité avec les autres «grands». Elle garde le verbe haut, même si son importance économique ou militaire la confine aujourd'hui au rang de puissance moyenne. Elle se targue aussi d'une hégémonie culturelle, n'hésitant pas à rappeler que le français était autrefois la langue de la diplomatie ou que, berceau des droits de l'homme, elle se doit d'exercer une fonction tribunicienne lorsque ceux-là sont menacés.

Tous ces éléments contribuent naturellement à façonner une vision particulière de l'Europe. Cette dernière est souvent vue comme une extension du modèle français à l'échelle continentale, une «grande France». De l'Europe, on attend au fond la même chose que de l'Etat : qu'elle garantisse la sécurité et le bien-être de ses citoyens. De cette vision découlent notamment l'idée d'une «Europe puissance», qui parvienne à faire entendre sa voix sur une scène mondiale où ses Etats pèsent moins qu'avant, et celle d'une Europe protectrice, appelée de ses vœux par Nicolas Sarkozy au soir de son élection.

Ces particularités françaises expliquent aussi la position ambivalente de la France à l'égard du projet européen. Un Etat fort ne se dissout pas aisément dans un ensemble plus large. De fait, la machine étatique donne l'impression d'être peu portée à l'intégration, qu'elle n'accepte souvent que du bout des lèvres, comme une nécessité plutôt que comme un choix. La construction européenne est principalement perçue comme une forme de collaboration entre gouvernements ; les transferts de pouvoir à des organismes supranationaux sont ressentis comme de douloureuses aliénations de la souveraineté nationale. Les fonctionnaires qui effectuent un séjour au sein de l'administration communautaire sont peu ou mal utilisés à leur retour. Tout cela contribue au grand paradoxe de la politique européenne française : alors qu'elle a toujours appelé de ses vœux une Europe forte, elle ne peut la concevoir que dotée d'institutions faibles.

(1) Mario DEAGLIO, «Francia e Italia nell'era postglobale», contribution présentée à la Conférence CER-VED «La France et l'Europe», Paris, 15 juin 2007.

## LES DEUX AMES DE LA POLITIQUE FRANÇAISE

Ce paradoxe doit aussi beaucoup à une autre donnée. Contrairement à la Grande-Bretagne, dont la ligne politique européenne n'a pas varié depuis 1948 – d'abord dire « non », quitte à se rallier ensuite, comme l'a reconnu Tony Blair dans un mémorable discours (2) –, la France a constamment été tiraillée entre deux écoles de pensée.

C'est de France que sont venus bien des « grands projets » qui ont jalonné la construction européenne. L'idée de *pool* charbon-acier, lancée par Robert Schuman dans le Salon de l'horloge du Quai d'Orsay, avait été préparée par Jean Monnet et ses proches collaborateurs. Le projet avorté de Communauté européenne de défense a été lancé par René Pleven, alors Président du Conseil. C'est un autre Français, Jacques Delors, qui a su remettre en mouvement la machine communautaire avec son projet de « grand marché européen ». Et c'est lui qui, avec la complicité active de François Mitterrand et d'Helmut Kohl, a largement contribué à dessiner les contours de l'union économique et monétaire.

Les Français n'ont pas été en reste dans l'entreprise de définition d'un « modèle communautaire » appelé à renouveler les relations entre Etats. Monnet et ses conseillers ont insisté pour que l'idée de transferts de pouvoir à une institution « supranationale » – le mot était ainsi lancé – figure dans la Déclaration Schuman, afin que ceux qui adhéraient au *pool* charbon-acier en acceptent d'emblée le principe (3). Un autre Français, l'ancien ministre MRP Robert Lecourt, a joué un rôle décisif dans la jurisprudence audacieuse de la Cour de justice au début des années 1960 : c'est à lui qu'on attribue la paternité de l'arrêt « *Van Gend en Loos* », qui donna au principe d'effet direct des traités une ampleur inattendue, car c'est lui qui présidait la Cour lorsque celle-là proclama la primauté du droit communautaire sur le droit national en cas de conflit.

A l'inverse, c'est aussi de France qu'est venue la première critique systématique de la « méthode communautaire ». De Gaulle, qui n'avait accepté qu'à contrecœur le Traité de Rome, signé un an avant son retour au pouvoir, a très tôt manifesté son impatience à l'égard des « *fonctionnaires apatrides* » de Bruxelles, auxquels l'opposait sa vision d'une Europe qui reposerait avant tout sur la coopération entre Etats, au départ de l'axe central constitué par la coopération franco-allemande. Même de nos jours, cette vision reste un élément essentiel de la culture politique française. Le discours dominant, au sein de l'appareil français, est plein de dédain pour « la Commission de Bruxelles » et d'indifférence pour le Parlement, comme si

(2) Prononcé à Varsovie le 6 octobre 2000, ce discours figure en annexe de Renaud DEHOUSSE (dir.), *Une Constitution pour l'Europe?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000, pp. 253-265.

(3) C'est d'ailleurs parce qu'il ne pouvait s'y résoudre que le gouvernement britannique choisit de ne pas participer aux négociations.

seuls comptaient la concertation et les rapports entre Etats au sein du Conseil des ministres. Ce explique l'attitude française lors du Conseil européen de Nice par exemple : seul importait aux yeux de la délégation française l'enjeu symbolique constitué par la parité au sein du Conseil ; en revanche, l'octroi d'un nombre plus élevé de parlementaires européens à l'Allemagne en reconnaissance de sa primauté démographique n'a pas posé de problème. La suite devait montrer qu'il s'agissait d'un marché de dupes, puisque la parité a été abandonnée quelques années plus tard au profit d'un principe de « double majorité » – d'Etats et de la population – pour les votes au Conseil, mais l'épisode en dit long sur l'influence persistante de la vision intergouvernementale de l'Europe au sein de l'appareil d'Etat français.

La coexistence de ces deux visions contradictoires – l'une supranationaliste, l'autre résolument intergouvernementale – a mis la France en position charnière dans la construction européenne. Celle-là a connu un coup d'arrêt à chaque « non » français : refus de la Communauté européenne de défense en 1954 ; politique de la « chaise vide » pratiquée par de Gaulle en 1965 ; opposition systématique à la plupart des élargissements successifs – à commencer bien sûr par l'hostilité gaullienne à l'adhésion britannique – ; rejet, enfin, du Traité constitutionnel par le peuple français en mai 2005. A l'inverse, l'intégration a pu progresser lorsque la France était disposée à l'accepter : le départ de De Gaulle a permis que soit levé le veto opposé à la Grande-Bretagne ; l'arrivée de Valéry Giscard d'Estaing, l'élection du Parlement européen au suffrage universel ; et ce n'est que progressivement, sous la présidence de François Mitterrand, que la France a renoncé au « Compromis de Luxembourg », qui avait consacré le maintien du veto dans les domaines où le vote à la majorité est théoriquement possible. La France a ainsi pu jouer un rôle pivot tout au long de l'histoire de la construction européenne. Son apport, plus que celui d'un autre Etat, a été décisif à chaque avancée.

De tout temps, l'ambivalence française à l'égard du projet européen a constitué une donnée majeure de la politique française. Très souvent, les deux écoles de pensée – supranationaliste et intergouvernementale – ont coexisté. Lors de la négociation de l'Acte unique européen de 1986 par exemple, la France a appuyé les projets de relance européenne élaborés par la Commission Delors, tout en proposant un traité séparé en matière de « coopération politique », l'ancêtre de la politique étrangère commune. A Maastricht, elle a accepté l'architecture fédérale de l'Union monétaire proposée par le Comité Delors pour apaiser les craintes allemandes ; mais, dans le même temps, elle a joué un rôle décisif dans la mise en place de la structure « en piliers » du Traité de l'Union européenne, la coopération dans des domaines régaliens comme la politique étrangère, la justice ou la police étant soustraite à l'influence des institutions supranationales. Chose plus remarquable encore, les mêmes personnes ont souvent été porteuses de ces deux visions alternatives.

Il en va ainsi notamment du nouveau Président de la République. Tout au long de sa carrière ministérielle, la pratique de Nicolas Sarkozy a été à l'enseigne d'une vision intergouvernementale des plus classiques : ministre de l'Economie et des Finances interventionniste, soucieux de préserver les «champions nationaux», il n'a pas hésité à s'opposer aux «technocrates des Bruxelles»; au ministère de l'Intérieur, il a été le chantre d'une collaboration directe entre les grands pays, cette forme de directoire représentant à ses yeux la meilleure façon de faire avancer l'Europe. A l'inverse, dans le discours très remarqué qu'il a prononcé à Bruxelles, le 8 septembre 2006 (4), il s'est résolument prononcé en faveur d'une vision communautaire de l'Europe de demain, dénonçant la paralysie engendrée par la décision à l'unanimité et reprenant à son compte la vision avancée par Jacques Delors d'une Commission investie par le suffrage universel, autonome comme le sont les gouvernements nationaux; dans le même élan, il appelait même à un développement des partis politiques et des ressources financières de l'Union. Gardons-nous cependant d'y voir une conversion totale, car, tout au long de la campagne présidentielle, le candidat Sarkozy a soufflé sur ce terrain le chaud et le froid, réexhumant le fantôme du «Compromis de Luxembourg» et multipliant les critiques de la Banque centrale européenne.

Comment expliquer ces volte-face? Par une considération fort simple : pour la plupart des responsables politiques nationaux, l'Europe n'est qu'un enjeu secondaire. Ce n'est pas sur ce terrain-là qu'une élection se gagne; tout au plus peut-elle s'y perdre. Dans un tel contexte, avoir recours à une doctrine figée est un choix contre-productif : mieux vaut adapter son discours à son auditoire. Et la coexistence, au sein des élites politico-administratives françaises, de deux visions nettement distinctes de la construction européenne est évidemment de nature à entretenir cette ambivalence.

#### LA FRACTURE RÉFÉRENDAIRE

En dépit de cette ambivalence, il est vraisemblable que si la ratification du projet de Traité constitutionnel européen s'était faite par la voie parlementaire, le «oui» français aurait été franc et massif. La France a en effet joué un rôle essentiel dans ce projet. Jacques Chirac avait été l'un des premiers responsables européens à se rallier à l'idée d'une constitution, lancée par le ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer, en mai 2000, et il a obtenu la présidence de la Convention chargée d'élaborer le projet pour son vieux rival Valéry Giscard d'Estaing, ainsi écarté de la scène politique parisienne. De l'aveu général, ce dernier a imprimé sa marque sur le projet, avançant des propositions qui reflétaient souvent les pré-

(4) «Discours sur l'Europe à la bibliothèque Solvay», disponible sur le site Internet [www.friendsofeurope.org](http://www.friendsofeurope.org).

férences des grands Etats, qu'il s'agisse de la présidence de l'Union ou de la réforme du vote au Conseil. Le compromis final allait plutôt dans le sens d'un renforcement du pouvoir des Etats que dans celui d'une Europe fédérale, dont peu de monde parle de nos jours (5). Les principaux partis – l'UMP, le PS et l'UDF, qui totalisaient ensemble plus de 90 % de la représentation parlementaire – étaient tous favorables au projet. Cependant, tous ont également appuyé l'idée de soumettre ce dernier à un référendum, à un moment où un vote favorable semblait acquis. La suite de l'histoire est connue : le 29 mai 2005, le «non» l'emportait avec 54,7 % des votes. Comment comprendre cet écart entre les électeurs et la classe politique ?

Tout abord, le référendum a fait office d'«élection de second ordre», dans la mesure où il a permis d'exprimer une réaction à la politique nationale. Une majorité des partisans du «non» déclaraient s'être prononcés en considération des problèmes nationaux plutôt que d'enjeux européens. L'analyse de la composition partisane des électors du «oui» et du «non» confirme également l'existence d'un vote-sanction. A l'occasion du référendum sur Maastricht, une ample majorité d'électeurs socialistes avait approuvé le traité qui leur avait été soumis par François Mitterrand. En 2005, seuls 48 % d'entre eux ont appuyé le projet de Traité constitutionnel, infligeant un camouflet cinglant à la direction de leur parti, qui avait choisi d'appuyer le «oui». Le «non» était aussi majoritaire parmi les sympathisants des autres formations de l'opposition de gauche, avec des scores qui allaient de 59 % pour les Verts à 91 % pour le Parti communiste. Il était de 82 % parmi les sympathisants du Front national. En revanche, les sympathisants des formations de la majorité parlementaire ont massivement appuyé le projet de Traité constitutionnel (6). En d'autres termes, le «Non» était clairement de gauche : 54,5 % de ses partisans se disaient proches de la gauche parlementaire ou de l'extrême gauche, contre 36,5 % à la droite – dont 19,5 % au Front national (7).

L'effet vote-sanction a naturellement profité aux formations populistes et protestataires. Le «non» à la Constitution avait un parfum anti-système d'autant plus prononcé que les élites – politiques, médiatiques et intellectuelles – étaient largement favorables au «oui». Sans surprise, le «non» a enregistré ses meilleurs scores en France dans les départements où l'extrême gauche et l'extrême droite sont les mieux implantées (8).

Et pourtant, ce «non» ne se voulait pas nécessairement hostile à l'intégration. On sait le rôle déterminant qu'ont joué dans la campagne électorale

(5) Sur tout ceci, cf. Renaud DEHOUSSE, *La Fin de l'Europe*, Flammarion, Paris, 2005.

(6) Données tirées du sondage «Sortie des urnes» de CSA, «Le vote au référendum sur le Traité constitutionnel européen : explication du vote et perspectives politiques», CSA, 29 mai 2005.

(7) Sondage IPSOS, 29 mai 2005.

(8) Pascal PERRINEAU, «Le référendum français du 29 mai 2005. L'irrésistible nationalisation d'un vote européen», in Pascal PERRINEAU (dir.), *Le Vote européen 2004-2005*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005, p. 237.



française les responsables socialistes qui, à l'instar de Laurent Fabius, se sont prononcés pour un «non pro-européen». Une nette majorité des Français qui ont voté «non» se déclaraient d'ailleurs «favorables à la poursuite de la construction européenne» (9), les deux tiers d'entre eux considérant même qu'une constitution est indispensable dans ce processus (10). Avec un peu d'optimisme, on pourrait en conclure que le même texte, présenté à un autre moment par d'autres gouvernements, aurait eu plus de chances de succès, comme l'a laissé entendre Valéry Giscard d'Estaing (11). Il serait toutefois dangereux de s'en tenir là, car le débat et le vote ont mis au jour des perceptions de l'Europe qui pourraient annoncer d'autres déboires si elles restent sans réponse. Même si on accepte l'idée que la sanction était essentiellement nationale, il faut comprendre pourquoi l'Europe a été utilisée comme bouc émissaire.

Depuis plusieurs années, l'intégration européenne, longtemps associée à l'espoir d'un avenir meilleur, est devenue une source d'inquiétude pour un nombre grandissant de citoyens. Au moment du référendum français, 52 % des personnes interrogées et plus des trois quarts des partisans du «non» se déclaraient inquiets ou hostiles à l'égard de l'Europe. Depuis dix ans, le nombre des personnes inquiètes dépasse régulièrement celui de celles qui se déclarent confiantes (12).

Cette situation s'explique aisément. Dans un monde en proie à des mutations rapides et radicales, les sentiments d'insécurité tendent à s'accroître et à se diversifier et on attend des pouvoirs publics une protection contre des risques de plus en plus variés. Dans ce contexte, la tentation du repli, alimentée par les discours xénophobes de certains mouvements, devient naturellement forte. Or, l'Europe reste avant tout perçue comme un grand marché, dans lequel les ambitions en matière de sécurité ne sont pas nécessairement à la hauteur des attentes du public. La mise en place d'un espace européen semble d'autant plus porteuse de risques nouveaux que cet espace tend à s'étendre sans limites précises. La libre circulation des personnes ne profite pas seulement aux étudiants, mais aussi aux immigrants, et l'exposition à la concurrence, si elle est pour certains source de richesse accrue, peut aussi conduire à des fermetures d'entreprises. De plus, l'Europe impose aux gouvernements nationaux des contraintes qui peuvent amoindrir leurs moyens d'action. L'élimination des contrôles aux frontières et l'austérité budgétaire imposée par le Pacte de stabilité limitent les possibilités, pour l'Etat, d'assurer les fonctions de garant de la sécurité qui lui sont traditionnellement dévolues, sans pour autant que l'Europe ne les reprenne pleinement à son compte. On voit bien les dangers qui peuvent découler de ce

(9) Sondage IPSOS, 29 mai 2005.

(10) «La Constitution européenne. Post-référendum en France», Euro-Baromètre Flash n° 71, juin 2005, p. 6, disponible sur le site Internet [www.europa.eu.int/](http://www.europa.eu.int/).

(11) «Réflexions sur la crise de l'opinion à l'égard du vote», *Le Monde*, 14 juin 2005.

(12) Sondage CSA, 29 mai 2005.

décalage. L'impression – justifiée ou non – que les attentes de la population en la matière ne sont pas adéquatement prises en compte a clairement joué un rôle dans les votes «anti-système» qu'on a enregistrés au cours des dernières années dans plusieurs pays européens.

Servis par une actualité sociale morose, amplement relayée dans les médias (13), les partisans du «non» ont su tirer profit de cette situation pour imposer leur agenda en attisant les craintes de larges segments de la population. Lors de la campagne française, les réformes institutionnelles, qui constituaient pourtant la principale raison d'être du projet de Constitution, ont été complètement éclipsées par le grand thème de la campagne, à savoir le caractère libéral de la construction européenne. Le libéralisme a été perçu comme la quintessence de toutes les menaces. Plutôt que de réfléchir à l'articulation entre le marché et les politiques sociales, les *leaders* du «non» ont délibérément cherché à opposer ces deux notions : «*L'Europe sera libérale ou sociale*», déclarait Laurent Fabius au quotidien communiste *l'Humanité* le 17 mai 2005. Le message a été entendu : le mécontentement à l'égard de la situation économique et sociale figurait largement en tête des motivations des tenants du «non», qui étaient 40 % à juger la Constitution «trop libérale sur le plan économique» (14). Des facteurs identitaires ont également pesé : aux inquiétudes engendrées par la situation économique s'ajoutait un sentiment de «déclassement social» parmi la tranche de la population qui ne bénéficie que de qualifications moyennes (15). La peur de l'autre, qu'il soit salarié des pays de l'Est ou immigrant turc, a été un puissant levier dans la campagne : 67 % des électeurs pour qui «il y a trop d'étrangers en France» ont voté contre le Traité constitutionnel, tandis que l'opposition à l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne constituait une motivation déterminante pour 35 % des partisans du «non» (16).

Le sentiment d'insécurité a accentué une stratification sociale du vote que les études antérieures de l'opinion européenne avaient mise en lumière. Le «non» était largement majoritaire dans la plupart des classes actives de la population : 79 % chez les ouvriers, 67 % chez les employés. Grâce à une progression de 19 points depuis le vote sur le Traité de Maastricht, il est même devenu majoritaire parmi les classes moyennes. Même constat pour la répartition par catégorie de revenus : le «oui» ne l'emporte que dans les foyers où les revenus mensuels sont supérieurs à 3 000 euros (17).

(13) Christophe PIARD/Jacques GERSTLÉ, «Le cadrage du référendum sur la Constitution européenne», in Annie LAURENT/Nicolas SAUGER (dir.), *Le Référendum de ratification du Traité constitutionnel européen*, Cahier du CEVIPOF, n° 47, 2005, pp. 42-73.

(14) IPSOS, «Les motivations du vote selon la proximité syndicale», 2 juin 2005, p. 4.

(15) Pascal PERRINEAU, *op. cit.*, p. 238.

(16) IPSOS, «Les motivations...», *op. cit.*, p. 4.

(17) IPSOS, «Le non des classes actives, des classes populaires et moyennes et du peuple de gauche», 30 mai 2005.

Ces données peuvent en partie être expliquées par des facteurs conjoncturels. Traditionnellement, le soutien de l'opinion à l'intégration est sensible à la situation économique : il faiblit quand la courbe du chômage s'élève ou en période de ralentissement de la croissance (18). Dans ces conditions, comment s'étonner que la gauche ait été séduite par le «non» dans le contexte morose de 2005 ?

On peut aussi y voir l'ébauche d'une fracture sociale durable. D'un côté, des groupes sociaux regroupant des individus éduqués, ouverts au multiculturalisme, pour lesquels l'ouverture sur l'Europe et le monde constitue une occasion d'élargir leur espace personnel et professionnel et qui regardent l'avenir avec confiance. De l'autre, ceux qui voient leur mode de vie menacé par les mutations économiques, la montée de la précarité, la réduction des services publics et qui sont confrontés de façon quotidienne à la présence d'une population immigrée imparfaitement intégrée. Ceux-là ont perdu toute confiance dans les partis politiques traditionnels ; ils sont pessimistes quant à leur futur et à celui de leurs enfants (19). Une des clefs du vote français, qui fait la principale différence par rapport à celui de Maastricht, tient au basculement d'une partie importante des classes moyennes, bien représentées dans l'électorat du Parti socialiste, de la première à la seconde catégorie, celle de l'inquiétude et donc du «non». Plus qu'une victoire du souverainisme, le référendum traduit l'émergence d'un mouvement qui n'est pas nécessairement hostile à la construction européenne, mais plutôt à la façon – jugée trop «libérale» – dont celle-là a été conduite (20).

#### LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE NICOLAS SARKOZY : RUPTURE OU CONTINUITÉ ?

Deux ans plus tard, c'est pourtant un candidat au discours résolument libéral que les Français ont élu. De tous les candidats, Nicolas Sarkozy est celui qui avait été le plus clair en ce qui concerne ses projets pour l'Europe. A maints égards, son discours s'écartait des prises de position de son prédécesseur. Une solution pragmatique devait être trouvée pour sortir rapidement de l'impasse créée par les «non» français et hollandais, mais il convenait pour cela d'éviter l'écueil du référendum, dont on a pu mesurer les effets dévastateurs. Conscient des anxiétés générées par l'élargissement, Nicolas Sarkozy a également choisi de poser la question des frontières : si

(18) Bruno CAUTRÈS, «Les attitudes vis-à-vis de l'Europe», in Pierre BRÉCHON/Bruno CAUTRÈS (dir.), *Les Enquêtes Eurobaromètre – Analyse comparée des données socio-politiques*, L'Harmattan, Paris, 1998, pp. 112-113.

(19) Ce dont les partis d'extrême droite ont largement bénéficié : cf. Pascal PERRINEAU (dir.), *Les Croisés de la société fermée*, Editions de l'Aube, Paris, 2001.

(20) Nicolas SAUGER, Sylvain BROUARD et Emiliano GROSSMANN parlent à ce propos de «UE-scepticisme». Cf. leur ouvrage : *Les Français contre l'Europe. Les sens du référendum du 29 mai 2005*, Presses de Sciences Po, Paris, 2007, p. 115.

elle ne veut pas s'affaiblir, l'Europe n'a pas vocation à s'élargir à l'infini et il est inconcevable que la Turquie, grand pays asiatique, puisse y adhérer.

Cette attention pour les questions européennes devait être confirmée dès les premiers jours de son mandat. Un des premiers gestes du nouveau Président, après la visite rituelle à Berlin, a été de se rendre à Bruxelles, où il a été reçu par José Manuel Barroso et la Commission. C'était une première significative dans la politique française : N. Sarkozy entendait indiquer de la sorte que la France était «*de retour en Europe*», comme il l'avait affirmé au soir de son élection. Par la suite, il s'est lancé dans une tournée des capitales destinée à vendre à ses partenaires son projet de relance.

Ce projet, dont la paternité est généralement attribué à l'un de ses conseillers, le député européen Alain Lamassoure, consistait pour l'essentiel à reprendre dans un traité «simplifié» la plupart des innovations institutionnelles du projet de Traité constitutionnel, qui avaient fait l'objet d'un large consensus durant la campagne référendaire. Le texte devait être présenté comme un simple amendement du Traité de Nice; toute rhétorique constitutionnelle devait en être proscrite, afin de permettre une ratification par voie parlementaire. Cette solution astucieuse se situait à mi-chemin entre les partisans du Traité constitutionnel – comme l'Allemagne – et ceux qui en souhaitaient l'abandon pur et simple – comme la Grande-Bretagne. Ayant annoncé son plan tôt dans la campagne, avant d'être élu confortablement, le nouveau Président pouvait légitimement se targuer d'avoir reçu un mandat pour le mettre en œuvre. De surcroît, il n'a pas ménagé ses efforts avant et pendant le Conseil européen de juin, défendant sa proposition au cours de négociations parallèles avec les *leaders* des principaux Etats membres. Avec le Chancelier allemand, il apparaît donc comme le grand artisan de la relance, puisque l'accord final a largement suivi les orientations qu'il avait définies.

Reprenant les principales innovations du projet de Constitution européenne, le Traité de réforme approuvé à Lisbonne en octobre 2007 prévoit entre autres : un système plus simple de prise de décision par le Conseil des ministres – en dépit de l'opposition à outrance du gouvernement polonais –; l'extension du vote à la majorité qualifiée à certains aspects de la justice, de la politique migratoire et à la lutte contre le crime organisé; une extension sensible des pouvoirs de codécision du Parlement européen; un président à plein temps pour le Conseil européen; l'amélioration du statut de Haut-Représentant de l'UE pour la politique étrangère, bien que le titre de «ministre des Affaires étrangères de l'UE» lui ait été refusé; l'octroi d'un statut juridique contraignant à la Charte des droits fondamentaux.

Tant d'attention pour les questions européennes peut s'expliquer par deux séries de facteurs. Tout d'abord, la France se voit traditionnellement comme un *leader* naturel du processus de construction de l'Europe. Elle aime à se présenter comme le pays qui, avec l'Allemagne, a été «le» grand

promoteur de l'intégration. Peu importe que ce récit occulte les coups d'arrêt dont elle était responsable : cette vision a structuré la perception de générations de responsables français. Pour les élites pro-européennes, le résultat du référendum a été perçu comme une humiliation : la France se retrouvait sur le siège arrière, contrainte de laisser le volant aux autres. Pire encore : après l'élargissement, elle a découvert que ses préférences traditionnelles ne rencontraient qu'un faible écho au Conseil, qu'il s'agisse de l'indépendance par rapport aux Etats-Unis ou de la protection des services publics. La décision de réunir les 18 pays qui ont ratifié la Constitution à Madrid au printemps 2007 a été perçue à Paris comme un signal qu'il était temps de restaurer le crédit de la France en Europe.

Ensuite, sur le plan national, M. Sarkozy a fait campagne sur un programme de rupture visant à moderniser l'économie française. Il sait que c'est probablement sur ce terrain-là que son action sera jugée par les électeurs et que seront déterminées ses chances d'obtenir un second mandat. Cependant, les réformes sont politiquement coûteuses et la dernière chose qu'il souhaite est de les voir entravées par des décisions prises au niveau européen. Un énième débat sur le futur de l'Europe ne peut avoir qu'un effet délétère sur la capacité de réforme de la France. D'où la volonté présidentielle de résoudre dans les meilleurs délais l'épineuse question de la réforme des institutions, tout en évitant le recours au référendum. Dit autrement, c'est parce que les questions européennes étaient secondaires qu'elles devaient être traitées d'urgence.

Fort de l'incontestable succès remporté sur le terrain de la réforme des institutions, le nouveau Président s'est efforcé de définir les contours d'une politique européenne qui fasse la synthèse entre les ambitions européennes des tenants du «oui» et les craintes des partisans du «non». D'après lui, l'identité de cette Europe en construction ne doit plus être perçue comme une menace, mais plutôt comme un élément-clef de l'identité française, dont il a fait une des clefs de voûte de l'action gouvernementale : *«il n'y a pas de culture française qui regarde comme étrangers Faust, Don Quichotte ou Hamlet. La pensée française est l'héritière de Kant, de Spinoza autant que de Montaigne, de Pascal ou de Descartes. Nous avons un devoir vis-à-vis de l'Europe parce que l'Europe, c'est une part de nous-mêmes sans laquelle nous ne serions pas ce que nous sommes, parce que la conscience européenne, c'est notre conscience, parce que la culture européenne, c'est notre culture, parce que le destin de l'Europe, c'est notre destin, parce que l'identité de l'homme européen, c'est notre identité»* (21).

De cette volonté de synthèse découlent également l'opposition à l'adhésion de la Turquie et la revendication d'une Europe «protectrice», qui a con-

(21) Discours prononcé à Strasbourg, le 3 juillet 2007, disponible sur le site Internet [www.elysee.fr/elysee/elysee/fr/francais/interventions/2007/juillet/allocation\\_du\\_president\\_de\\_la\\_republique\\_a\\_l\\_occasion\\_de\\_la\\_grande\\_reunion\\_publicque\\_sur\\_le\\_theme\\_de\\_l\\_europe.78984.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee/fr/francais/interventions/2007/juillet/allocation_du_president_de_la_republique_a_l_occasion_de_la_grande_reunion_publicque_sur_le_theme_de_l_europe.78984.html).

duit Nicolas Sarkozy à réclamer la suppression de la référence à une «concurrence libre et non faussée» dans la liste des objectifs de l'Union et à se prononcer résolument en faveur d'une «préférence communautaire». Dans le même ordre d'idée, le Président s'est élevé contre les dangers de la mondialisation, porteuse d'un risque de *«marchandisation du monde»* (22).

Pour donner corps à ce qu'il présente comme une nouvelle orientation de la politique européenne de la France, le Président de la République s'est fait l'apôtre d'une *«injection de volonté politique»* dans la détermination des grandes orientations de l'Union. Stigmatisant le règne des technocrates et le poids des règles, dont le Pacte de stabilité est une bonne illustration, Nicolas Sarkozy s'est posé en héritier d'une longue tradition française, qui accorde grand crédit aux vertus transformatrices de la politique. A plusieurs reprises, il a ainsi appelé de ses vœux un large débat sur les orientations politiques de l'Union. Un de ses conseillers les plus influents, Henri Guaino, s'est ainsi élevé contre le fait que l'Europe soit *«la seule région du monde à avoir dépolitisé ses politiques et son économie»*. Il importerait de ramener une *«volonté politique»* au niveau de l'Europe, jugée *«simultanément technocratique et dogmatique»*. *«Les affaires européennes ne peuvent être menées par des règles générales, impersonnelles et automatiques fixées à l'avance. L'Europe doit débattre et décider ensemble, à l'image de ce qui se passe dans toutes les autres démocraties du monde»* (23).

Nul ne s'étonnera de ce que la structure de l'Union européenne puisse apparaître faiblement politisée : elle a été délibérément conçue pour désamorcer les conflits entre Etats européens. A supposer qu'on souhaite mettre fin à cette état de fait, une question demeure, et non des moindres : par quel biais et selon quelles clivages organiser la «politisation» qu'on appelle de ses vœux ? Tout naturellement, le président Sarkozy et ses collaborateurs semblent considérer que les seuls intérêts qui doivent avoir droit de cité à ce niveau sont ceux des Etats, exprimés par leur gouvernement. Ce faisant, ils passent sous silence une alternative possible, qui consisterait à encourager l'émergence, au niveau européen, d'un clivage gauche-droite, semblable à celui qui structure la plupart des démocraties européennes depuis l'avènement du suffrage universel. Au niveau européen, l'émergence de ce clivage est entravé par deux éléments structurels : d'un côté, le caractère pluraliste des institutions européennes, où se côtoient des représentants des principales familles politiques ; de l'autre, l'exigence de majorités amples, qui leur impose de s'entendre. Faut-il souhaiter une plus grande polarisation des débats publics, pour les rendre plus lisibles aux citoyens et leur permettre de peser sur le choix entre différents programmes ? Vaste question,

(22) Cf. notamment son discours au Parlement européen, le 23 novembre 2007, et les commentaires de Jolyon HOWORTH, «Sur l'Europe, Paris et Londres sont toujours aussi divisés», *Telos*, 28 nov. 2007.

(23) Entretien au *Financial Times*, 12 déc. 2007.

qu'on ne peut qu'évoquer ici (24), mais qui mériterait assurément d'être abordée.

A l'évidence, ce n'est pas là le chemin qu'entendent emprunter les autorités françaises. Le Traité de Lisbonne, dont elles ont facilité la signature, reflète largement la vision intergouvernementale qu'elles entendent promouvoir. En plusieurs points – qu'il s'agisse de la création d'un président du Conseil européen, de la reconnaissance du «Compromis de Ioannina», qui permet aux Etats de retarder la prise de décision lorsqu'ils sont proches d'une minorité de blocage, ou de l'instauration d'un contrôle de subsidiarité exercé par les Parlements nationaux –, il porte la marque d'une volonté d'empêcher l'émergence d'un pouvoir européen fort en préservant le rôle des Etats au sein de l'Union. Ainsi, l'appel du président Sarkozy à ce que l'Europe «*fasse de la politique*» illustre bien l'ambiguïté de la rupture qu'il prône : sous un discours en bien des points novateur, on voit poindre une idéologie et une pratique qui se situent plutôt dans la continuité de ses prédécesseurs.

(24) Mais pour laquelle on peut renvoyer au débat entre Simon HIX et Stefano BARTOLINI, «La politisation de l'Europe : remède ou poison?», *Notre Europe Policy Paper*, n° 19, 2006, [www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Policypaper19-fr.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Policypaper19-fr.pdf).





LES SITUATIONS CONFLICTUELLES  
ET LEURS PROLONGEMENTS

Zalmaï HAQUANI

*L'Afghanistan, six ans après*

Gilles DORRONSORO

*L'OTAN en Afghanistan. L'avenir incertain du Titanic*

Patrycia GRZEBYK

*Le Tribunal spécial iraquien : instrument de justice ou de vengeance*

Christian NACKHLÉ

*Du « chaos constructif » à l'« entropie croissante ».*

*Perspectives 2008 au Moyen-Orient*

Yann BEDZIGUI

*Les conflits en Afrique. Une résolution improbable*



## L'AFGHANISTAN, SIX ANS APRÈS

PAR

ZALMAÏ HAQUANI (\*)

Saluant le «*miracle afghan*», le représentant de la France déclarait devant le Conseil de sécurité de l'ONU, le 19 juillet 2002 : «*toutes les échéances de Bonn ont été tenues. Lakhdar Brahimi vient de nous le confirmer. La Loya Jirga (1) a été un grand succès. Elle s'est déroulée dans le calme. Elle a tenu ses promesses. La taille du gouvernement n'a certes pas pu être réduite... Mais la composition ethnique du gouvernement a été légèrement rééquilibrée : désormais, plus de 50 % de Pachtouns et un peu moins de 30 % de Tadjiks (2). Pour la première fois depuis 23 ans, les Afghans ont été consultés. L'Afghanistan a connu ce qui pouvait se rapprocher le plus d'une expérience démocratique. Quel chemin parcouru en six mois!*» Six ans après le 11 septembre 2001, cet optimisme n'est plus de mise : le «*miracle afghan*» laisse-t-il la place au «*mirage afghan*»? On est tenté d'y songer, avec la dégradation de la gouvernance interne évoquée par le président Hamed Karzaï lors d'une réunion de responsables locaux à Kaboul (3) et avec les inquiétudes externes, exprimées à de maintes reprises par des responsables des Nations Unies (4) et les commandements militaires alliés en Afghanistan (5), face à l'insécurité croissante sur tout le territoire afghan.

(\*) Ancien ambassadeur d'Afghanistan en France, professeur à l'Université de Caen (France).

(1) A l'origine, il s'agissait de l'assemblée traditionnelle, composée essentiellement de chefs de tribus et de notables, réunie et consultée par le Roi sur des grandes questions d'intérêt national. La Constitution octroyée de 1964 l'a institutionnalisée en élargissant sa base électorale. En juin 2002, la Loya Jirga d'urgence, réunie à Kaboul en vue de légitimer le gouvernement de transition, fut pour la première fois une assemblée entièrement élue d'un peu plus de 1 000 personnes.

(2) Il s'agit des deux principales ethnies, auxquelles s'ajoutent d'autres ethnies minoritaires – les Ouzbeks, les Haxaras, les Turkmènes, les Baloutchs, etc. – et de minorités religieuses – comme les Chiïtes et les Hindous – présentes dans le pays.

(3) Dans sa longue allocution, le Président évoquait notamment l'incapacité des pouvoirs publics pour faire face aux difficultés des populations et l'existence de responsables gouvernementaux et d'élus au Parlement, corrompus et enrichis de façon indue.

(4) Lorsque le Secrétaire général, Ban Ki-Moon, déplore l'insécurité générale et condamne fermement, comme son conseiller spécial, Tom Koenigs, le dernier attentat meurtrier de Baghlan, dans le nord-est du pays, le 6 novembre 2007, ayant causé plus d'une centaine de morts dont six députés, parmi lesquels se trouvait aussi le président de la Commission des affaires économiques de la Chambre basse du Parlement afghan, Sayed Mustafa Kazémi, figure historique de la résistance et négociateur à la conférence de Bonn de 2001. Cf. également les résolutions 1746 et 1776 (2007), en date du 23 mars et du 19 septembre 2007.

(5) Comme le commandement de l'ISAF (Force d'assistance à la sécurité en Afghanistan) et celui de la coalition antiterroriste, Liberté immuable, dirigée par les Etats-Unis. Leurs forces sont visées également par des attentats, comme ceux commis à Kaboul le 29 septembre et le 2 octobre 2007, faisant plus de cent morts et blessés.

Les causes en sont multiples et complexes, quand on passe en revue, durant cette courte période, l'évolution de la situation en Afghanistan, objet de la présente étude. Cependant, il convient aussi, pour la compréhension de l'esprit et l'appréhension de la réalité afghane, de faire un retour en arrière sur le contexte géopolitique et l'histoire tumultueuse de l'Afghanistan, marquée en particulier par des conflits, mais aussi par des échecs de leurs résolutions durant les trente dernières années.

#### DONNÉES GÉOPOLITIQUES ET HISTORIQUES

L'Afghanistan est situé entre les pays d'Asie centrale, issus de l'ex-Union soviétique au Nord, la Chine, au Nord-Est, l'Iran à l'Ouest et le Pakistan à l'Est et au Sud. Jacques Thual a raison lorsqu'il écrit, en 1996, en postface d'un ouvrage sur *l'Histoire de la guerre d'Afghanistan* : «*la fin du XX<sup>e</sup> siècle verra une des plus grandes batailles géopolitiques du siècle, celle du désenclavement de l'Asie centrale ex-soviétique, dont, géopolitiquement, l'Afghanistan fait partie à titre de périphérie*». La population afghane, estimée à 15 millions d'habitants en 1972 et à 24 millions aujourd'hui – faute de recensement durant plus de vingt ans – est pluriethnique, avec deux ethnies dominantes, les Pachtounes et les Tadjiks – représentant chacune environ 40 % de la population –, et répartie dans les régions montagneuses et les plaines avec des brassages successifs opérés en vue d'assurer la cohésion sociale et l'emprise du pouvoir central. Caractérisée par cette diversité, elle est aussi attachée à un ferment de sentiment national, qui s'est manifesté régulièrement à divers moments critiques de son histoire.

L'histoire de l'Afghanistan est marquée par différentes invasions et conquêtes, ainsi que le passage de diverses civilisations, bouddhique, grecque et musulmane. Indépendant depuis 1747, le pays a connu, dans ses frontières actuelles, trois guerres avec les Anglais, deux au XIX<sup>e</sup> et une au XX<sup>e</sup> siècle. En 1919, la dernière guerre avec les Anglais a abouti à la reconnaissance définitive de son indépendance par ces derniers, sous le règne du roi Amanullah, dont la tentative de modernisation a échoué en 1929. La même année, le roi Nader Shah débarque à Kaboul, en provenance de Nice, avant d'être assassiné par un étudiant en 1933. Le roi Zaher Shah succède à son père en régnant durant quarante ans, avant son exil romain en 1973.

Les malheurs de ce pays commencent avec le coup d'Etat du 17 juillet 1973 renversant le roi Zaher Shah (6) et ne se terminent qu'au lendemain de la fuite forcée des Talibans, le 13 novembre 2001. Entre ces deux dates, l'Afghanistan connaîtra trois guerres : la guerre d'invasion soviétique entre

(6) Après un exil de trente ans près de Rome, le roi Zaher Shah est retourné dans son pays en mars 2002 et a acquis, en vertu des dispositions finales de la nouvelle Constitution afghane de janvier 2004, le titre de Père de la Nation. Il décédera à Kaboul en juillet 2007.

1979 et 1992; la guerre civile entre 1992 et 1996; et la guerre des Talibans, entre 1996 et 2001. Il verra aussi trois échecs de politiques menées ou projetées : échec des Soviétiques et des communistes afghans; échec des Nations Unies, qui écartent la résistance afghane et le gouvernement soviétique en guerre des Accords de Genève d'avril 1988 conclus entre les gouvernements afghan et pakistanais, non parties directement au conflit; échec des Talibans et de leurs protecteurs étrangers, occupant l'Afghanistan entre 1996 et 2001.

Le règlement du conflit en Afghanistan résultera finalement au plan interne et international de l'accord conclu le 5 décembre 2001, à l'issue de la Conférence inter-Afghans de Bonn, sous l'égide du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui l'entérinera le même jour (7).

Il a fallu donc attendre les événements du 11 septembre 2001 pour qu'on s'intéresse à nouveau à ce pays, en le transformant en un véritable laboratoire de guerre et de paix à l'échelle mondiale, mêlant difficultés et progrès, échecs et réussites. Tout le monde y prend part : les grandes organisations internationales – comme l'ONU et ses institutions, la Banque mondiale et le FMI, l'OTAN, l'Union européenne –; les grandes puissances, membres permanents du Conseil de sécurité; les pays voisins de l'Afghanistan; d'autres pays touchés de près ou de loin par le terrorisme international, *etc.* Il est bien évident que la volonté et l'action des Etats-Unis touchés de plein fouet sur leur propre territoire y sont déterminantes.

Depuis lors, l'Afghanistan fait face, avec l'appui de la communauté internationale, mais non sans mal, à un triple défi : celui de la paix et de la sécurité, toujours menacées; celui de la stabilisation politique et institutionnelle, encore inachevée; celui de la reconstruction économique et sociale, pour le moment sans résultat décisif.

#### LA PAIX ET LA SÉCURITÉ TOUJOURS MENACÉES

En 2007, on assiste à une dégradation considérable de la situation sécuritaire en Afghanistan : plus de 150 attentats, dont les plus graves sont des attentats-suicides – inconnus en Afghanistan encore deux ans auparavant –, causent plus de 6 000 morts et blessés. Le rétablissement de la paix et de la sécurité en Afghanistan constitue le problème primordial pour les 45 000 militaires de l'OTAN et de la coalition antiterroriste présents en Afghanistan. Depuis 2001, des efforts continus d'adaptation à la situation sont faits, mais

(7) Aujourd'hui, certains courants de pensées et certains milieux politiques afghans, à la différence des Nations Unies et des grandes puissances, critiquent fortement les conditions d'organisation et les résultats de la Conférence de Bonn : la représentativité et le mode de désignation des quatre groupes politiques afghans présents; la nature et la durée du régime de transition qui en résulteront; ainsi que la faiblesse ou la mauvaise gouvernance des pouvoirs et autorités actuels, dues, selon eux, à la précipitation de l'organisation dans l'urgence de la Conférence; et, enfin, la méconnaissance, par les organisateurs internationaux, de la situation réelle du pays.

sans impact décisif, y compris dans les zones du Sud et de l'Est, où les forces internationales et afghanes sont massivement présentes.

Dès le lendemain des événements du 9 – assassinat du commandant Massoud – et du 11 septembre – attentats de New York et de Washington – 2001, les Nations Unies ont adopté une série de résolutions et de mesures intéressant directement l'Afghanistan : les unes avaient pour objet de légitimer l'action militaire internationale contre le terrorisme, assimilé implicitement à l'agression – même si toutes les interprétations des juristes ne vont pas dans ce sens –; les autres étaient destinées à rétablir la paix et la sécurité par les moyens militaires et civils appropriés, comme le désarmement de toutes les milices et la reconstitution de l'armée nationale afghane. C'est dans le cadre de la coalition antiterroriste Liberté immuable, à laquelle participe la France, que les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont mené des opérations militaires terrestres et aériennes au Sud et à l'Est, avec plus de 23 000 hommes. Alors que le nombre de ces opérations et leur intensité augmentent considérablement depuis 2005, leur efficacité devient de plus en plus relative.

### *Le terrorisme, un phénomène récent en Afghanistan*

On sait que le terrorisme est un phénomène nouvellement importé et étranger à la culture de conflit et de guerre en Afghanistan. Pendant la longue période d'invasion soviétique (1979-1992), la résistance afghane n'a jamais eu recours à cette arme, considérée comme lâche et déshonorante pour la lutte de libération, alors qu'elle en avait la possibilité à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Les protagonistes de la guerre civile (1992-1996), comme les Talibans au début de leur accession au pouvoir après 1996, ne l'ont pas utilisée non plus, ce, pour les mêmes raisons.

L'arrivée et l'installation d'Al Qaïda en Afghanistan change la donne : à partir de 1998, l'Afghanistan devient progressivement, en dépit de l'hostilité de certains dirigeants parmi les Talibans, le centre du terrorisme international, où sont préparés les premiers attentats anti-américains, ceux de Nairobi et de Dar-Es-Salam. Des bombardements américains depuis le sud de l'Afghanistan s'ensuivront dès 1999, mais sans plus d'attention à ce qui se préparait sur le territoire des Etats-Unis pour le 11 septembre 2001, malgré l'avertissement lancé, en Europe, en avril de la même année, par le commandant Massoud.

Après la chute des Talibans, le terrorisme touche à nouveau l'Afghanistan et le Pakistan, mais avec beaucoup moins d'ampleur qu'en 2006 et 2007. C'est pourquoi la coalition et l'ISAF, qui conjuguent leurs efforts, n'arrivent pas, comme les autorités afghanes et pakistanaises, à y faire face : les frontières afghanes restent largement fluides; et le mécontentement des populations vis-à-vis des autorités locales et des forces étrangères

facilite le développement du phénomène, même si on est encore loin de l'«iraquisation» de l'Afghanistan à laquelle certains spécialistes font référence.

### *Les interventions extérieures au service de la sécurité*

Pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité et pour stabiliser l'Afghanistan, le Conseil de sécurité, conformément à l'Accord de Bonn du 5 décembre, met en place, le 20 décembre 2001, l'ISAF : il ne s'agit pas de Casques bleus, considérés comme inadaptés au contexte afghan, mais d'une force multinationale – 37 pays –, dont le mandat est renouvelé chaque année par le Conseil de sécurité et qui est placée sous le commandement de l'OTAN depuis 2004. Cantonnée d'abord dans Kaboul et ses environs, elle est aujourd'hui présente dans plusieurs provinces au sud, à l'est, à l'ouest et au nord. Elle prend part également à des opérations de reconstruction provinciale, destinées à se rapprocher davantage des populations en leur apportant aide et contribution à la reconstruction de bâtiments d'utilité publique. L'ISAF conduit aussi dans tout le pays des opérations de désarmement, démobilisation et réinsertion, destinées à débarrasser les populations de la présence d'anciens *mudjahidins* armés. Le désarmement et la démobilisation des commandants et de leurs troupes armées se poursuivent – conformément à l'Accord de Bonn –, tant bien que mal selon les régions et les conditions locales : il est à remarquer que le puissant gouverneur d'Hérat, Ismail Khan, a été écarté de ses fonctions par le président Karzai à la veille de l'élection présidentielle d'octobre 2004, pour un poste ministériel, même s'il reste toujours très influent à Hérat; d'autres, comme le général Dostom dans le nord, sont appelés aussi à rejoindre le pouvoir central, mais avec encore moins de succès. La démilitarisation et la démobilisation d'anciens *mudjahidins* continuent sur tout le territoire, mais de manière encore largement insuffisante, permettant toujours à certains commandants puissants, mêlés à des trafics en tout genre, de conserver leur emprise et leur puissance au détriment du pouvoir central.

Depuis 2002, la France et les États-Unis ont en charge la formation de l'armée afghane, disloquée à tort en avril 1992, après la chute du régime communiste à Kaboul. Il en va de même pour les forces de police, reconstituées et formées avec la coopération allemande et japonaise. Cette coopération se poursuit aujourd'hui et a permis la formation de 45 000 militaires et de 30 000 policiers. Il est bien évident que ces forces seules ne peuvent assurer l'ordre et la sécurité, ni protéger les frontières, sans aide et assistance de forces étrangères.

Pour ce qui est de la présence militaire française, avec un peu plus de 1 000 soldats, elle se renforce depuis l'accession de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République, notamment dans le Sud, avec le déplacement de

quelques avions de combat de Douchanbe à Kandahar et avec l'augmentation du nombre de formateurs militaires français à Kaboul et en province.

Si, depuis décembre 2001, la présence des forces internationales permet à l'Afghanistan de connaître une paix et une sécurité relatives, depuis deux ans, la situation sécuritaire se dégrade de façon significative à l'Est, au Sud et dans le Nord, avec notamment le développement des attentats-suicides, inconnus jusqu'alors en Afghanistan, et avec l'augmentation de dommages collatéraux touchant les populations civiles. Cette situation crée un sentiment de malaise dans les rapports avec les autorités afghanes, impuissantes, et entraîne également l'hostilité croissante des populations civiles à l'égard des forces étrangères. Dans le même temps, elle renforce les forces hostiles à l'extérieur et les insurgés à l'intérieur du pays.

L'intervention militaire étrangère dans son ensemble n'est pas sans poser des problèmes. En dépit de l'augmentation de leurs effectifs, de 10 000 hommes en 2002 à 45 000 en 2007, et du renforcement des moyens mis à leur disposition, les forces de l'OTAN ne contrôlent ni tout le territoire, ni même toutes les frontières. Là où elles sont présentes, leur efficacité demeure toute relative, en raison notamment de la méconnaissance du terrain et de ceux qui y habitent, mais aussi et surtout de l'indifférence, du ressentiment, voire de l'hostilité des populations directement concernées.

On connaît les débats nationaux et les oppositions manifestées dans certains pays d'origine – tels le Canada, les Pays-Bas – concernant le maintien de leurs soldats en Afghanistan. Il existe également des difficultés d'harmonisation et de coordination, d'une part, entre le commandement international et les autorités nationales afghanes et, d'autre part, entre les forces étrangères elles-mêmes. Enfin, des divergences de vue et de conduite à tenir vis-à-vis du gouvernement afghan ou des pouvoirs locaux sur place ou encore à l'égard des oppositions armées qui les combattent apparaissent de plus en plus clairement entre certains pays intervenants (entre les Etats-Unis et le Royaume-Uni, par exemple).

### *Un environnement instable*

Des appréciations et pressions des grandes puissances et de la communauté internationale dépendent aussi les relations entre l'Afghanistan et les pays voisins, au Sud-Est, comme à l'Ouest et au Nord.

L'évolution de la situation au Pakistan en 2007 entraîne des conséquences immédiates sur celle de l'Afghanistan. Autant les relations avec l'Inde sont bonnes et soutenues, autant les rapports entre l'Afghanistan et le Pakistan sont difficiles et tumultueux. Dans leur lutte pour l'indépendance, les nationalistes du sous-continent indien trouvaient leur centre d'appui et leur base arrière en Afghanistan. Après l'indépendance, les relations entre l'Afghanistan et l'Inde se sont développées très favorablement – sauf sous



le régime des Talibans –, alors que, parallèlement, les relations avec le Pakistan sont souvent tendues, pour différentes raisons, comme le contentieux territorial et frontalier ou encore l'appui apporté par les gouvernements pakistanais successifs à des groupements et mouvements extrémistes agissant en Afghanistan. En dépit des pressions très fortes des Américains sur le président Musharraf et des déclarations de bonne intention de son gouvernement à l'égard de son voisin après les événements du 11 septembre 2001, certains dirigeants extrémistes afghans ou étrangers, désireux de déstabiliser l'Afghanistan, ont trouvé toujours refuge au Pakistan ou dans les zones tribales frontalières. Ce qui a nui aux accords de trêve entre le gouvernement pakistanais et les Talibans du Waziristan d'un côté et aux réunions de paix tribales entre les représentants des populations de part et d'autre de la frontière, de l'autre. Aujourd'hui, les deux pays, surtout le Pakistan, peuvent mesurer les risques énormes de la contagion terroriste extrémiste au Pakistan. Dans ce contexte, la déstabilisation de ce dernier est un danger potentiel pour l'Afghanistan (8).

A l'Ouest, l'Iran digère mal la présence de troupes étrangères, notamment américaines, sur le sol afghan, mais il n'est pas en mesure de faire rompre le processus d'intervention engagé en Afghanistan. Aussi entend-il, pour le moment, peser politiquement et économiquement sur ce processus, se tenant prêt pour la défense des intérêts de la minorité chiite dans le pays. La présence de plusieurs millions de réfugiés et immigrants afghans au Pakistan et en Iran pèse lourd, socialement et économiquement, alors que l'Afghanistan n'a toujours pas la capacité de les absorber.

Enfin, au Nord-Est et au Nord, la Chine, les Républiques ex-soviétiques d'Asie centrale et, plus loin, la Fédération de Russie suivent attentivement la situation en Afghanistan, tout en s'efforçant de montrer directement ou indirectement – dans le cadre du Forum Shanghai et de l'ECO notamment – leur soutien à la stabilisation de l'Afghanistan et à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme religieux dans la région.

### *Des faiblesses de toutes parts*

On constate clairement que les origines de la tragédie afghane résident, en plus de l'amateurisme, du manque d'expérience et de vision des Afghans eux-mêmes, dans les analyses erronées et les courtes vues des stratèges des grandes puissances, lesquels ont instrumentalisé et utilisé les milieux et forces les plus extrémistes et les plus rétrogrades à des fins avouables et non avouables, sans voir que ceux-là pourraient retourner un jour, avec les moyens fournis et obtenus, contre leurs propres intérêts.

(8) En 2007, les affrontements armés entre la police et l'armée pakistanaises, d'un côté, et des mouvements extrémistes, de l'autre, ont été très nombreux. La proclamation de l'état d'urgence par le président Musharraf, en octobre 2007, a remis en cause les oppositions et les libertés publiques. De la stabilisation politique dans un avenir proche au Pakistan dépendra aussi en grande partie la stabilisation de l'Afghanistan.

Il est certain que la solution du drame afghan, qui dure depuis très longtemps, au mépris et au détriment des populations, n'est pas seulement militaire, mais également et surtout politique. Or, sur ce plan comme sur bien d'autres, il existe, depuis la Conférence de Bonn, des lacunes et des insuffisances internes et externes, qui menacent toujours la paix et la sécurité et retardent la stabilisation politique et institutionnelle du pays.

#### UNE STABILISATION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE ENCORE INACHEVÉE

L'Accord de Bonn du 5 décembre 2001 prévoyait, sur une période de cinq ans, deux étapes de transition avant la phase d'achèvement politique et institutionnelle : une administration intérimaire, un gouvernement de transition et une constitution nouvelle, adaptée à la situation nouvellement créée. Six ans après, on est loin de la stabilisation politique et institutionnelle projetée.

#### *Un passé politique et institutionnel tumultueux*

Depuis 1921, l'Afghanistan a connu plusieurs textes constitutionnels, dont deux seulement peuvent être considérés comme démocratiques, la Constitution royale de 1964 et la Constitution républicaine de 2004. Les institutions politiques correspondantes mises en place ont fonctionné plus ou moins, tantôt dans le cadre d'une royauté absolue, tantôt dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle. Cependant, cette dernière expérience, voulue par le roi Zaher Shah en application de la Constitution de 1964, a échoué, comme celle de la première République autoritaire du prince Daoud, adoptée en 1977.

Avec les régimes communistes, soucieux de faire table rase du passé politique et institutionnel afghan, divers textes constitutionnels se succèdent, sous l'empire du parti unique, mais sans aucune efficacité ou application. La Constitution de 1986, adoptée à l'initiative du dernier Président communiste, Nadjibullah, désireux d'élargir ses bases politiques en s'ouvrant aux non-communistes, ne connaît pas non plus le succès escompté. Quant au texte constitutionnel de 1996 du président Rabbani, il sera balayé par l'arrivée brutale des Talibans la même année à Kaboul.

La vie politique a presque toujours été dominée, durant quarante ans, par des mouvements politiques clandestins ou des partis uniques sans consistance. Les mouvements nés de la résistance afghane, durant la guerre contre les Soviétiques, étaient fondés à la fois sur l'Islam et la lutte contre les occupants et ne constituaient pas de véritables partis politiques organisés, avec des adhérents et des sympathisants attirés par des programmes

différents et cohérents, en dehors des liens d'allégeance personnels et du clientélisme forcé et momentané.

### *La difficile reconstruction institutionnelle et politique du pays*

Après la conclusion de l'Accord de Bonn, l'administration intérimaire d'Afghanistan a été légitimée en juin 2002 par la Loya Jirga – assemblée entièrement élue, de plus de 1 000 membres –, qui la transforme en gouvernement de transition pour la période restante. L'adoption de la nouvelle Constitution, le 7 janvier 2004, par la seconde Loya Jirga, a ouvert une autre étape dans la poursuite du processus démocratique en Afghanistan.

La nouvelle Constitution, dont l'élaboration a fait l'objet d'un large débat dans tout le pays, instaure un régime républicain et est fondée sur le respect des principes fondamentaux de l'Islam, mais aussi sur la démocratie directe et indirecte, l'Etat de droit, le multipartisme, la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales – droits civils et politiques, droits économiques, sociaux et culturels –, conformément à la Charte des Nations Unies et à d'autres instruments internationaux auxquels adhère l'Afghanistan.

Le Président de la République est élu au suffrage universel direct. Hamed Karzaï a ainsi été élu le 9 octobre 2004, par un peu plus de 54 % des voix, parmi 18 candidats en lice, avec une participation électorale, dans des conditions matérielles difficiles, de plus de 70 % des inscrits, dont plus de 40 % de femmes, ce qui ne s'était jamais produit en Afghanistan. Le Parlement bicaméral a été mis en place à l'issue des élections de septembre 2005, avec 249 députés et sénateurs, dont 69 femmes. La Cour suprême, instituée en même temps, se porte garante du respect de la Constitution et des lois, ainsi que de l'équilibre des pouvoirs. Il est à souligner que la Constitution afghane fait référence expressément au devoir de l'Etat pour lutter contre le terrorisme et contre la culture et le trafic de drogue.

Les Afghans sont libres de se constituer en mouvements ou partis politiques, en syndicats ou associations, à condition de respecter la Constitution et les lois en vigueur. Une loi organique adoptée récemment précise les conditions et modalités de création de partis politiques. Dans la pratique, de très nombreux statuts de partis politiques ont été officiellement déposés. Toutefois, dans les faits, deux forces politiques opposées sont face à face et en gestation : le Front national uni d'Afghanistan, qui regroupe plusieurs anciens partis et mouvements, et un Parti républicain en gestation, sur l'initiative des partisans du président Karzaï.

La Constitution actuelle, comme tout texte constitutionnel, n'est pas sans défaut : elle fait notamment l'amalgame entre régimes présidentiel et parlementaire, mettant ainsi face à face l'exécutif et le législatif dans une confrontation permanente sans fin. La conséquence en est que, dans la pra-

tique, chaque pouvoir entend agir à la place de l'autre, avec des interprétations souvent erronées de la Constitution : tel est le cas de la question de confiance ou de défiance à l'égard des membres du gouvernement, tirailés entre un Président de la République qui veut les conserver et une chambre basse du Parlement qui les rejette (9). Les conflits d'intérêts entre ces deux pouvoirs, auxquels se mêle aussi, à tort ou à raison, la Cour suprême, sont souvent inédits, surprenants et source de paralysie dans le fonctionnement des institutions.

L'administration centrale et locale fonctionne également très mal, de façon archaïque. Elle ne correspond plus à la réalité du pays et les cadres compétents y manquent cruellement, comme dans les institutions judiciaires touchées, elles aussi, par la corruption généralisée. Toutes les tentatives de réforme n'ont pas encore produit les effets escomptés, en dépit des centaines de millions de dollars de l'aide internationale absorbés à cette fin.

En outre, on est encore loin, en Afghanistan, du respect minimum des droits de l'homme et de l'Etat de droit, dont les violations sont dénoncées quotidiennement par un organe constitutionnel, la Commission indépendante des droits de l'homme. La presse écrite et les médias audiovisuels sont certes libres, mais certains moyens de communication de masse fonctionnent de façon anarchique, désordonnée et sans borne.

Bref, aujourd'hui en Afghanistan, la démocratie apparaît comme une coquille vide, avec un Parlement qui ne trouve pas sa place et son rôle (10), un gouvernement qui ne gouverne rien et une administration et une justice totalement ou partiellement paralysées. Les acquis actuels sont certainement importants, après tout ce qui s'est passé avant novembre 2001 en Afghanistan, mais le chemin à parcourir reste encore long pour que la culture de guerre cède la place à la culture de paix, facilitant la reconstruction économique et sociale du pays.

#### LA RECONSTRUCTION ECONOMIQUE ET SOCIALE TOUJOURS EN ATTENTE

La reconstruction économique et sociale constitue encore, six ans après la Conférence de Bonn, le problème majeur pour les autorités nationales et la communauté internationale présente. En novembre 2001, le pays est com-

(9) C'est le cas, par exemple, depuis plusieurs mois, de Dadfar Spanta, ministre des Affaires étrangères, qui, bien que déchu par la Chambre des députés, continue à exercer ses fonctions, avec l'apparent appui du président Karzaï, qui avait saisi la Cour suprême, laquelle s'était prononcé contre la décision du Parlement.

(10) Le dernier épisode des rapports tendus entre le Parlement et le gouvernement remonte au 26 novembre 2007, lorsque le président de la Chambre des députés, Y. Kanooni, a décidé, avec la moitié des députés présents, de n'y plus siéger, afin de protester contre les mépris répétés du gouvernement à l'égard des interpellations et remontrances adressées par le Parlement au gouvernement. Il devait, avec ses collègues, regagner leurs sièges trois jours plus tard au Parlement, après un entretien fructueux avec le président Karzaï.

plètement dévasté et détruit et sa population meurtrie et en désarroi : politiquement, il n'y a aucun pouvoir digne de ce nom à Kaboul et en province; économiquement, il n'y a plus de tissus agricole, industriel ou de service, ni de secteur d'éducation, de formation et de santé. Les villes sont détruites après les campagnes; les forêts sont dévastées; les installations industrielles, comme beaucoup de vestiges et objets de musées, pillées et exportées vers l'étranger. Les différentes couches de la population sont quant à elles tuées, emprisonnées, terrorisées, privées de leurs droits élémentaires, déplacées, réfugiées à l'intérieur et à l'extérieur du territoire afghan.

Deux économies parallèles fonctionnent en Afghanistan : l'économie visible, qui repose sur quelques secteurs de production et des recettes fiscales et douanières très limitées, ainsi que sur l'aide financière internationale; l'économie informelle, non officiellement comptabilisée, de plusieurs milliards de dollars provenant de la production et du trafic de drogues – l'Afghanistan en fournissant en 2007 85 % de la production mondiale.

Les efforts financiers consentis aux Conférences de Berlin en décembre 2001, de Tokyo en janvier et de Bruxelles en mars 2002, ainsi qu'à la Conférence de Berlin en avril 2004 et à celle de Londres en janvier-février 2006 sont relativement importants : 20 milliards de dollars pour une période de cinq ans, répartis principalement entre les Etats-Unis et l'Union européenne, incluant les contributions multilatérales et bilatérales et concernant tous les secteurs, y compris le domaine militaire très dépensier. Cependant, force est de constater aujourd'hui que cette aide est loin de correspondre quantitativement et qualitativement aux besoins et prévisions évalués par les experts, d'autant qu'une grande partie est dépensée par les bailleurs de fonds eux-mêmes (organisations intergouvernementales, organisations non gouvernementales, pays donateurs, entreprises, *etc.*), à quoi s'ajoutent d'autres dépenses induites, absorbées par le gaspillage et la corruption internes et externes ou encore par le manque ou l'insuffisance des mécanismes de coordination et de contrôle.

Les dépenses engagées concernent tous les domaines et secteurs : sécurité, armée et police; infrastructure routière et aéroports; agriculture et élevage; industrie légère et de transformation, production, commerce et transit; tous les secteurs sociaux, éducatifs, culturels (11), y compris ceux de la santé et de la formation et de l'enseignement scolaire et supérieur (12). Beaucoup de projets dans ces différents domaines et secteurs sont réalisés ou sont en passe de l'être.

(11) Un exemple parmi d'autres est significatif : le musée de Kaboul a été reconstruit et ses vestiges et objets retrouvés, restaurés avec l'aide du musée Guimet, lequel a organisé une très belle exposition à Paris, « Afghanistan, trésors retrouvés », entre novembre 2006 et avril 2007. Cf. *Afghanistan, trésors retrouvés*, préfacé par Jacques Chirac et Hamed Karzai, Réunion des musées nationaux, Paris, 2007.

(12) Le budget ordinaire de l'Etat afghan englobe en 2007 700 millions de dollars de dépenses de fonctionnement, dont la moitié provient des recettes intérieures.

Si la stabilité monétaire en Afghanistan est un succès et qu'il y a une légère augmentation des niveaux de vie et une inflation faible, la répartition des revenus reste très inégale, entre une minorité trop riche et la quasi-totalité de la population, très pauvre.

A l'exception de la drogue (13) et de quelques produits primaires ou transformés, l'Afghanistan ne produit pas comme auparavant. Les secteurs gazier et minier ne profitent pas à la collectivité nationale et échappent au contrôle de l'Etat. Enfin, le retour «volontaire», sous la pression des pays d'accueil, de plus de trois millions de réfugiés du Pakistan et d'Iran, pose d'énormes difficultés d'installation et d'insertion, auxquels les autorités afghanes et les Nations Unies sont dans l'incapacité de répondre.

\* \*  
\*

Certes, l'Afghanistan est sorti de son passé douloureux et il n'y aura plus de retour en arrière. Cependant, il existe encore beaucoup de difficultés à surmonter en matière de sécurité, de lutte contre le terrorisme et de stabilité politique, de gouvernance, de respect des droits de l'homme, de reconstruction et de développement. L'année 2007 constitue encore à cet égard une année d'attente et d'angoisse, mais aussi et surtout une année d'alerte et d'avertissement.

(13) Contrairement à ce qui est affiché, il n'y a pas de stratégie nationale et internationale cohérente et efficace en matière de lutte contre ce fléau, dont le volume et la valeur ne cessent d'augmenter chaque année. Cf. en particulier Alain LABROUSSE, *Afghanistan, opium de guerre, opium de paix*, Fayard, Paris, 2005.

# L'OTAN EN AFGHANISTAN

## L'AVENIR INCERTAIN DU TITANIC

PAR

GILLES DORRONSORO (\*)

### UN CHANGEMENT DANS LES DISCOURS

L'opération «Enduring Freedom» qui a renversé le régime taliban à l'automne 2001 s'est imposée comme un modèle pour l'invasion de l'Iraq deux ans plus tard. Pourtant, dès 2003, les analyses pointaient l'aspect illusoire de ce qui était présenté comme un succès aux opinions publiques occidentales. De fait, l'augmentation progressive du nombre de troupes – aujourd'hui plus de 55 000 soldats occidentaux sont postés en Afghanistan – n'a pas permis d'arrêter la dégradation de la situation militaire. La reconstruction de l'Etat afghan est au point mort : la centralisation et le contrôle effectif du territoire sont aujourd'hui moindres qu'à la fin du régime taliban.

Après des années d'optimisme de commande, les gouvernements occidentaux reconnaissent publiquement l'ampleur de la crise. Pour reprendre les propos du ministre australien de la Défense, Joel Fitzgibbon, «*we are winning the battles and not the war, in my view. We have been very successful in clearing areas of the Taliban but it's having no real strategic effect*» (1). La France, en raison de la politique atlantiste du gouvernement Sarkozy et du désintérêt des médias, constitue plutôt une exception par l'absence de discussion sur la présence militaire française en Afghanistan (2).

Pourtant, l'échec actuel est important au moins à deux titres. Premièrement, l'intervention occidentale devait sceller la vocation de l'OTAN comme gendarme global du système international. La crédibilité de l'organisation est en question, comme en témoignent les tensions actuelles entre les pays membres : «*the Afghanistan mission has exposed real limitation in the way the alliance is organized, operated and equipped, due to the way various allies view the very nature of the alliance in the XXI<sup>st</sup> century*», a ainsi dit Robert

(\*) Professeur de Sciences politiques à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I, France).

(1) *The Australian*, 16 déc. 2007.

(2) Cf. par exemple les propos assez confus d'Eric Chevalier, conseiller politique de Bernard Kouchner, sur une illusoire «*dynamique post-conflit*» en Afghanistan dans l'émission *Du grain à moudre*, France Culture, 24 oct. 2007.

Gates (3). En second lieu, l'aggravation de la crise en Afghanistan a des répercussions majeures sur les pays voisins, en particulier sur le Pakistan, partenaire difficile mais essentiel des Etats-Unis dans la lutte contre Al Qaïda. Pour faire le point sur l'évolution de cette guerre, on présentera d'abord les raisons de l'échec occidental, la dynamique de la guérilla talibane, le contexte régional, pour conclure sur les perspectives de sortie de crise.

### L'INCOHÉRENCE OCCIDENTALE

L'échec occidental a trois causes majeures : la faillite de l'expertise, l'absence de coordination entre pays occidentaux et, finalement, l'absence de moyens pour la reconstruction.

#### *La faillite de l'expertise*

Les événements du 11 septembre ont été l'occasion d'une multiplication de discours interprétatifs et de prévisions mal fondées. Trop occupés à stigmatiser le « fanatisme » d'Oussama Ben Laden ou le caractère « moyen-âgeux » du régime taliban, la plupart des commentateurs ont sous-estimé le piège stratégique que constituait l'invitation à envahir l'Afghanistan. Plus surprenant, certains spécialistes de la région ont cautionné la thèse d'une extériorité des Talibans à la société afghane, malgré tous les travaux montrant exactement l'inverse. Cette faiblesse supposée de l'implantation des Talibans permettait d'envisager une sortie de crise rapide et un investissement militaire limité de la part des puissances occidentales. Ainsi, pour Olivier Roy et Mariam Abou Zahab, « il est peu probable qu'une résistance résiduelle taliban s'installe », tandis que la défaite des Talibans annonce « la disparition probable des mouvements islamistes radicaux en Afghanistan » (4).

Si ces propos paraissent aujourd'hui curieusement décalés, ils étaient à l'époque représentatifs du discours dominant et expliquent en partie la gestion de la crise par les Etats-Unis. Ces deniers ont laissé filé Ben Laden et le mollah Omar, le *leader* des Talibans, en sous-traitant la plupart des opérations sur le terrain à des groupes afghans peu compétents ou corruptibles (5). Cette faillite de l'expertise dissimulait deux éléments qui allaient se révéler décisifs. En premier lieu, l'effondrement des Talibans faisait disparaître les structures centralisées qu'ils avaient mises en place entre 1996 et 2001, d'où un retour à la situation politique fragmentée des années 1990 (6).

(3) Propos tenus le 11 décembre 2007, à la conférence d'Edimbourg réunissant les huit pays combattants dans le sud de l'Afghanistan (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Canada, Australie, Danemark, Pays-Bas, Estonie, Roumanie), cités par l'*International Herald Tribune*, 18 déc. 2007.

(4) Maryam Abou ZAHAB / Olivier ROY, *Réseaux islamiques*, Autrement, 2002, pp. 70 et 68.

(5) Andrews BASEVIC, *American Empire*, Cambridge / Londres, Harvard University Press, 2002.

(6) Gilles DORRONSORO, *Revolution Unending. Afghanistan : 1979 to the Present*, Columbia University Press / Hurst, 2005.



En second lieu, les réseaux appuyant les Talibans, en partie tribaux, en partie religieux, sont extrêmement résilients et le soutien de la population pakistanaise des régions frontalières à ce qui est perçu comme un *dhijad* ouvrait la possibilité d'une guérilla à partir du Pakistan (7).

### *L'absence de stratégie cohérente*

Jusqu'en 2003, les forces de l'ISAF (International Security Assistance Force) opérant sous mandat de l'ONU et celles des Etats-Unis sont restées indépendantes et largement non coordonnées. Les 3 000 hommes de l'ISAF, présente uniquement à Kaboul, maintiennent l'ordre dans la capitale avec un succès raisonnable, alors que les forces américaines – moins de 20 000 hommes – pratiquent la chasse aux Talibans dans les régions du Sud et de l'Est, finançant des groupes tribaux comme troupes auxiliaires et contribuant de façon indirecte, mais réelle, au désordre qui s'installe progressivement.

Le retour des Talibans, qui ne fait plus de doute en 2003, entraîne un changement dans la stratégie occidentale. L'ISAF passe sous le commandement de l'OTAN et étend progressivement son action à l'ensemble du territoire afghan. La montée en puissance des forces de la coalition commence alors pour arriver aux niveaux actuels : plus de 40 000 soldats sous commandement de l'OTAN – dont 14 000 Américains – et 13 000 soldats américains pour la formation de l'armée afghane et la lutte contre Al Qaïda. Les renforts annoncés début 2008 devraient porter les troupes occidentales à près de 60 000 hommes, sans compter les mercenaires qui appartiennent au dispositif de sécurité occidental.

Cependant, cette spirale de l'engagement, qui n'est pas sans rappeler le Vietnam, n'a pas permis une plus grande efficacité, ce qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs. En premier lieu, les opérations en Afghanistan ont été pensées initialement comme des opérations de maintien de la paix et non comme des opérations de contre-insurrection. De ce fait, les règles d'engagement sont différentes selon les pays et parfois assez contraignantes, ce qui rend la coopération mal aisée. De plus, la distribution géographique des forces n'est pas nécessairement la plus adaptée : l'essentiel des combats a lieu dans le Sud et l'Est, mais la coalition a des forces importantes dans le Nord – Allemands notamment.

En second lieu, la faiblesse des effectifs pose des contraintes très fortes sur les choix stratégiques. En pratique, les forces de l'OTAN sont étroitement dépendantes du soutien aérien – principalement américain. Or, le renseignement occidental est faible, les Talibans sont souvent abrités au sein de la population, ce qui entraîne des pertes civiles fréquentes lors des bombardements. Au final, la logique de contrôle aérien est politiquement très coûteuse, dans la mesure où elle détruit la crédibilité des Occidentaux –

(7) Comme nous en avait convaincu un séjour à la frontière pakistanaise en octobre 2001.

particulièrement des Etats-Unis – auprès des Afghans. Les combats de ces deux dernières années dans le sud de l’Afghanistan ont entraîné des dizaines de milliers de déplacements forcés. En outre, la faiblesse des effectifs condamne les forces de l’OTAN à des opérations ponctuelles de nettoyage des zones tenues par les Talibans, sans occupation de long terme. La population rurale se trouve donc de fait sous le contrôle de la guérilla dans les provinces du Sud et de l’Est, ce qui est un atout majeur pour les Talibans.

La progression de la guérilla des talibans a eu pour effet de mettre au jour des différences de projet stratégique entre les alliés. Les Etats-Unis ont adopté une stratégie frontale, qui vise à l’éradication de la guérilla par des moyens strictement militaires. Cette stratégie se heurte à la mobilité de la guérilla, qui a su garder l’initiative et bénéficie du sanctuaire pakistanais. Pour pallier cet obstacle, les Etats-Unis envisagent, d’une part, de renforcer l’intégration des forces présentes. Les Etats-Unis demandent notamment une plus grande interopérabilité des forces, le déploiement des forces présentes au Nord – Italiens et Allemands – dans le Sud, où les opérations militaires sont les plus importantes, ce qui se heurte à de fortes résistances, de la part des Allemands notamment. D’autre part, l’augmentation du nombre de troupes est une demande constante des Etats-Unis à ses alliés de l’OTAN, mais les résultats sont marginaux et reflètent des considérations plus politiques que militaires. Ainsi, l’envoi annoncé de quelques centaines de soldats français supplémentaires s’inscrit dans une logique qui a plus à voir avec le rapprochement franco-américain qu’avec les réalités afghanes. Dans de nombreux pays, les gouvernements doivent arbitrer entre les pressions américaines et les sondages qui indiquent un désir de retrait d’une majorité de la population. Au Canada, au Japon ou en Australie, la discussion sur le maintien d’une présence militaire en Afghanistan s’est imposée dans l’agenda politique. L’opinion publique canadienne notamment est largement opposée à la poursuite d’une présence militaire à la fois en raison des pertes subies – 75 morts – et des pertes civiles chez les Afghans.

Enfin, même si les Etats-Unis disposaient de troupes supplémentaires, rien n’indique que leur stratégie soit tenable. En effet, la pression militaire a des effets sociaux complexes qui tendent à renforcer la solidarité contre l’occupant étranger et à diffuser les combats en dehors des régions initialement touchées. Une grande partie du succès des Talibans ces dernières années peut être attribuée à la stratégie américaine d’utilisation sans discrimination de la force.

La stratégie alternative, proposée par les Britanniques, est née de l’échec dans l’Helmand en 2006, quand les forces britanniques ont été stoppées par les Talibans dans leur tentative de reconquête de la province. L’approche britannique consiste à passer des accords locaux avec les Talibans (8), les

(8) Sur les contacts entre les Britanniques et les Talibans, cf. le *Daily Telegraph*, 26 déc. 2007.

reconnaissant localement comme interlocuteurs politiques. Ces accords sont compris comme un premier pas pour retourner les Talibans «modérés», affaiblir la guérilla et constituer des milices locales. Cette politique de manipulation repose sur des hypothèses discutables. Premièrement, rien n'indique que les Talibans, notamment dans les régions du Sud où le mouvement a sa base, puissent être facilement divisés (9). Le mouvement taliban n'a jamais connu d'affrontements internes, y compris quand il a perdu le pouvoir en 2001. L'autorité de mollah Omar n'a jamais été remise en cause publiquement et les succès de ces dernières années renforcent plutôt son autorité. De plus, l'expérience soviétique prouve que les groupes ralliés voudront garder leurs armes et que leurs loyautés peuvent être dangereusement changeantes. Deuxièmement, les Talibans peuvent utiliser les accords locaux dans les provinces du Sud pour se déployer vers le Nord et menacer la capitale. Différents éléments laissent penser que c'est bien la stratégie qu'ils suivent actuellement. Enfin, cette stratégie indirecte est menée largement en dehors du gouvernement de Kaboul, par les accords passés directement entre les forces occidentales et les Talibans – ou des commandants talibans –, ce qui risque d'affaiblir un peu plus le gouvernement en place à Kaboul. L'expulsion de deux représentants occidentaux – de l'Union européenne et des Nations Unies – en janvier 2008 montre qu'ils avaient franchi une ligne rouge en négociant directement et ouvertement avec les Talibans sans informer le gouvernement afghan.

Le débat entre Britanniques et Américains se poursuit actuellement sur un ton polémique (10) et fait écho à des questions posées dans le conflit iraquien, où les Etats-Unis ont régulièrement accusé les Britanniques d'avoir laissé les milices chiites prendre le pouvoir à Bassorah pour éviter de subir des pertes. Les Etats-Unis détenant en dernier ressort les moyens d'imposer leur position, les Britanniques ne peuvent pas espérer généraliser leur modèle de guerre indirecte en dehors des zones où ils sont directement impliqués. Au moins jusqu'au départ de George W. Bush, c'est donc une stratégie frontale qui dominera l'approche américaine.

### *Un projet de reconstruction inadapté et des moyens insuffisants*

La réussite de l'entreprise occidentale reposait sur la capacité à reconstruire un Etat afghan qui aurait pris le relais des troupes occidentales dans un délai de quelques années. Or, on constate un échec dans le développement des institutions civiles et militaires.

En premier lieu, le projet de reconstruction a été largement défini par les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernemen-

(9) Les analyses où les Talibans sont présentés en trois tiers – un tiers de «fanatiques», un tiers de «modérés», un tiers d'«opportunistes» – n'ont aucune base empirique.

(10) Comme en témoignent les récentes déclarations de Bill Gates sur l'incompétence des troupes non américaines en matière de contre-insurrection, *Los Angeles Times*, 16 janv. 2008.

tales (ONG), sur la base des normes internationales qui correspondent pour partie à celles de la bourgeoisie de la capitale, mais ne reflètent pas un consensus national. Or, depuis les débuts de la guérilla antisoviétique, le courant fondamentaliste en Afghanistan est devenu dominant, les courants plus libéraux ayant été marginalisés, notamment du fait que le Pakistan – relayant l'aide des Etats-Unis – a toujours appuyé les courants idéologiquement les plus durs. La conséquence en est un rejet populaire de ce qui est perçu comme l'imposition d'un modèle occidental. En mars 2006, le cas d'un Afghan condamné à mort – puis gracié sur intervention étrangère – pour s'être converti au christianisme a mis en évidence le choc entre les valeurs dominantes en Afghanistan et les normes internationales.

En deuxième lieu, la coordination des ONG par les ministères a été largement illusoire, ce qui a conduit à des efforts dispersés et inefficaces. La multiplication des interlocuteurs et l'absence de visibilité des programmes est un élément-clé de l'échec de la reconstruction. De plus, la volonté américaine d'intégrer les ONG dans le système militaire occidental en a fait des cibles pour les Talibans et leur interdit largement – à quelques exceptions près – de travailler dans les zones contrôlées par ces derniers. Pourtant, les gains en matière de propagande sont marginaux, comme en témoigne l'échec des Provincial Reconstruction Teams (PRT) déployées par les Etats-Unis.

Enfin, la faiblesse des moyens a condamné la stratégie de centralisation du gouvernement. L'aide internationale a été limitée, surtout si on compare par exemple avec la Bosnie, et globalement mal gérée. Le gouvernement central n'a jamais eu les moyens humains ou financiers de prendre le contrôle de la périphérie. Ainsi, la production d'opium, première source de richesse nationale, a renforcé les réseaux régionaux par rapport au centre et favorisé la constitution d'une élite de narco-dirigeants essentiellement attachés à la protection de leurs intérêts privés. De fait, après un dernier effort en 2003-2004, les tentatives de centralisation cessent et le gouvernement reconnaît les zones d'influence des *leaders* régionaux. La situation militaire est devenue trop fragile pour que le gouvernement mécontente un chef local qui pourrait se retourner contre lui. Les incertitudes pesant sur le futur du régime expliquent également le réarmement de groupes qui veulent se protéger en cas d'effondrement du régime actuel. Enfin, sur un plan militaire, l'armée afghane a fait sa première opération autonome – sans soutien étranger – en 2007 et la montée en puissance d'une armée afghane qui permettrait de diminuer les forces occidentales n'est pas crédible avant plusieurs années au mieux, si les désertions, l'absence de motivation et le faible niveau de formation sont des problèmes réglés d'ici là.

## LA DYNAMIQUE DE LA GUÉRILLA

L'absence de stratégie cohérente de la part des Occidentaux aurait pu avoir des conséquences relativement limitées dans un contexte différent, mais les Talibans se sont révélés des adversaires motivés qui, après avoir reconstitué leurs forces au Pakistan, sont rapidement passés à l'offensive (11).

*L'homogénéisation du territoire et la question du djihad*

Les premières années, les incursions talibanes ont été limitées aux zones pachtounes du sud et de l'est de l'Afghanistan, ce qui était parfois interprété comme le signe d'un problème essentiellement ethnique, dû à la marginalisation des Pachtounes dans le jeu politique. Or, le phénomène majeur qu'on constate depuis deux ou trois ans est la transformation de la carte politique, qui tend vers une plus grande homogénéité. Les attentats se sont multipliés dans les provinces nord et ouest de l'Afghanistan, les Talibans se sont rapprochés de Kaboul de façon spectaculaire ces derniers mois : ils contrôlent maintenant la province du Wardak et du Logar, au moins la nuit, et les troupes occidentales ont trouvé nombre de caches d'armes qui laissent penser à une implantation de long terme. Les Talibans sont désormais en mesure de menacer la capitale, par roquettes ou attentats-suicides, avec les conséquences politiques qui en résultent sur la crédibilité du gouvernement afghan. De nombreux attentats et embuscades ont entraîné une rapide détérioration de la situation sécuritaire dans les provinces du Nord et de l'Ouest. Une partie de ces affrontements est l'expression de conflits qui opposent les trafiquants de drogue et d'armes. Cependant, le choix de certaines cibles comme les humanitaires montre qu'une logique politique est parfois à l'oeuvre.

Comment donc expliquer ce mouvement d'élargissement de la guérilla ? Une première réponse, partiellement valide, est que les Talibans étendent leur influence par le biais des groupes pachtounes qui vivent dans le Nord et l'Ouest (12). Cependant, dans certaines régions tadjik ou ouzbek, cette hypothèse ne tient pas. L'explication tient plutôt au cadre d'interprétation de la guerre. Les Occidentaux et leurs alliés afghans ont insisté depuis 2001 pour définir la guerre comme une guerre nationale afghane contre des groupes «terroristes», soutenus par l'étranger – Al Qaïda et le Pakistan. Les Talibans ont cherché à inscrire les combats dans un autre cadre : un *djihad* con-

(11) Les Talibans ne sont pas les seuls opposants, le Hezb-i islami, un parti historique des années 1980 sous la direction de Gulbuddin Hekmatyar, est aussi dans l'opposition. Son groupe est probablement responsable d'une partie des attentats en ville, notamment à Kaboul. Enfin, il convient de mentionner les groupes étrangers, au premier rang Al Qaïda, qui joue un rôle militairement marginal, utilisant l'Afghanistan et surtout la frontière pakistanaise comme sanctuaire pour conduire une lutte globale contre les Etats-Unis.

(12) Les Talibans ont, semble-t-il, des accords avec certains Hazaras – population de l'Afghanistan central –, qui leur permettent d'envoyer plus facilement des hommes dans le Nord et l'Ouest.

tre un occupant non musulman. L'histoire afghane, marquée par la lutte contre les impérialismes étrangers, russe, anglais, soviétique est ainsi utilisée pour produire un effet de continuité avec la situation présente. De plus, la situation de sujétion du gouvernement afghan par rapport aux États-Unis a été interprétée défavorablement par l'opinion publique, par exemple l'accord léonin signé par H. Karzaï, qui permet en pratique une totale autonomie des actions américaines en Afghanistan et réduit le gouvernement de Kaboul à déplorer régulièrement les pertes civiles provoquées par des bombardements. Le nationalisme afghan fonctionne aujourd'hui contre les troupes occidentales. Ajoutons que les Afghans, pro-Talibans ou non, sont sensibles aux différents incidents : mauvais traitements et torture de prisonniers sur la base américaine de Bagram, détentions à Guantanamo, victimes civiles de bombardements de l'OTAN, incident de Jalalabad en mars 2007, où des troupes américaines ont ouvert le feu sur des civils, etc. Pour ces différentes raisons, le *djihad* est devenu l'interprétation dominante, ce qui permet à des groupes éloignés des Talibans sur un plan géographique ou idéologique, d'articuler leurs revendications aux leurs.

### *Stratégie et tactiques*

Les Talibans ont largement évolué dans leur façon de faire la guerre depuis la défaite contre les troupes américaines en 2001, à la fois dans les tactiques utilisées et la stratégie générale. Renonçant aux affrontements directs avec des troupes plus performantes technologiquement, les Talibans sont revenus à la guérilla qui avait épuisé les Soviétiques dans les années 1980. Les innovations sont inspirées de la guerre d'Iraq, probablement avec une expertise d'Al Qaïda.

En premier lieu, les Talibans ont introduit les attentats-suicides, jusqu'alors inconnus – plus de 140 en 2007. Cette pratique, sanctionnée par le mollah Omar, redéfinit les cibles légitimes de la violence, notamment les civils qui se trouvent au contact immédiat des forces armées occidentales. La multiplication des bombes télécommandées a également montré son efficacité. En conséquence, les niveaux de pertes sont comparables à l'Iraq dans le sud de l'Afghanistan. De plus, les attentats-suicides et les bombes télécommandées interdisent une circulation légère des troupes occidentales et rendent les contacts avec la population plus difficiles. Enfin, ces formes de violences permettent un accès immédiat aux médias, démentant en temps réel les discours optimistes de l'OTAN et perturbant les visites de responsables occidentaux.

En second lieu, les Talibans ont construit méthodiquement leur stratégie en fonction des faiblesses occidentales – notamment l'insuffisante occupation du terrain. Dans un premier temps, ils ont effectué des raids ponctuels à partir du Pakistan, puis ont reconstitué des maquis de plusieurs centaines d'hommes à l'intérieur des régions qui leur sont acquises, notamment au

Sud et dans l'Est. En pratique, dans plusieurs provinces, les Talibans ou leurs alliés contrôlent les zones rurales et peuvent prendre pour quelques jours des sous-préfectures, ce qui leur assure la complicité ou la neutralité des fonctionnaires en place. L'assassinat de différents religieux proches du gouvernement et de membres d'ONG a permis d'empêcher la reconstitution des structures étatiques. Depuis lors, les Talibans consolident leur contrôle des provinces et organisent méthodiquement leur progression vers le Nord. En ce sens, un répit – relatif – dans certaines provinces ne doit pas être nécessairement interprété comme un recul des Talibans, mais peut dissimuler un effort prioritaire vers le Nord. Enfin, les attentats à Kaboul visent deux objectifs : inquiéter les Occidentaux présents dans la capitale et humilier le gouvernement Karzaï qui se voit contester sa principale zone d'influence.

#### LE CONTEXTE RÉGIONAL

Le contexte régional n'est pas favorable aux Occidentaux et ne peut que se dégrader si les Etats-Unis poursuivent une politique agressive vis-à-vis de l'Iran ou du Pakistan, les deux voisins déterminants dans l'évolution de la crise afghane.

Pour l'instant, les relations entre l'Afghanistan et l'Iran sont bonnes, le gouvernement de Karzaï ayant refusé de se joindre aux attaques du gouvernement américain contre l'Iran. En particulier, le gouvernement afghan a démenti que des armes iraniennes passeraient en Afghanistan. Pour l'instant au moins, les Iraniens ont eu une politique attentiste en Afghanistan, ce qui pourrait bien sûr changer en cas de bombardement américain / israélien sur l'Iran. Une dégradation des relations avec l'Iran pourrait ainsi avoir des conséquences spectaculaires pour la coalition occidentale, notamment dans l'ouest du pays. De plus, l'Iran garde une relation privilégiée avec certains groupes chiites afghans qui pourraient être utilisés contre les troupes occidentales.

La dimension pakistanaise de la crise afghane est centrale dans le règlement de la question afghane en raison de l'implantation des groupes talibans et djihadistes dans les régions frontalières. Si la plupart des coups significatifs contre Al Qaïda ont été portés au Pakistan par les services pakistanais, le Pakistan reste dans le même temps un sanctuaire pour la guérilla.

Dans un premier temps, les Etats-Unis ont obtenu du Pakistan une intervention militaire directe dans les régions tribales (FATA). Ces opérations militaires se sont soldées par des centaines de morts du côté de l'armée pakistanaise et un échec patent en raison de la difficulté du terrain et de l'armement des tribus. A partir de 2004, des négociations ont été menées

avec les militants pro-Talibans – et en pratique avalisées par le mollah Omar lui-même. Le résultat a été la marginalisation des notables tribaux au profit des militants djihadistes appuyés par les fondamentalistes pakistanais, notamment le Jamiat-ul Ulema de Fazl-ul Rahman, très proche des Talibans. Pour autant, ces négociations n'ont pas entraîné de diminution de la présence talibane au Pakistan, ni des échanges transfrontaliers. En fait, le gouvernement pakistanais a largement perdu le contrôle des zones frontalières, malgré la présence de près de 100 000 hommes de l'armée pakistanaise. Il est illusoire de penser que le gouvernement de Pervez Musharraf soit en mesure de contrôler les zones tribales et l'attaque d'un poste-frontière par plusieurs centaines de militants fondamentalistes (janvier 2008) au Waziristan montre que le rapport de force militaire n'est pas localement toujours favorable à l'armée. De plus, une guérilla nationaliste au Baloutchistan complique encore l'équation pakistanaise et interdit une stabilisation de la région Sud.

Rien dans l'évolution actuelle du Pakistan ne laisse penser qu'un gouvernement stable puisse émerger rapidement. L'assassinat de Benazir Bhutto en décembre 2007 a décapité l'opposition et le PPP n'a désormais plus de *leader* crédible. Les élections législatives prévues en février 2008 risquent d'avaliser une situation politique très fluide et instable. Les Etats-Unis, qui avaient parié sur le retour de Benazir Bhutto, sont dans une phase attendue et l'absence de pouvoir stable à Islamabad relance les spéculations sur une intervention directe des Etats-Unis dans la zone-frontière pakistanaise. Jusqu'à présent, les interventions directes des Etats-Unis au Pakistan ont été limitées à quelques frappes aériennes, notamment sur une *madrassa* – 82 victimes – et différents tirs ciblés contre des individus suspectés d'être liés à Al Qaïda. Tout indique qu'une pénétration directe par les troupes américaines constituerait un risque majeur de guerre civile dans ces régions, où le *djihad* anti-américain est populaire.

#### L'ABSENCE DE PERSPECTIVES À COURT TERME

L'analyse qui précède nous conduit à conclure à l'absence de sortie de crise à horizon prévisible.

Aucun acteur n'est prêt à des concessions importantes. L'OTAN parie sur une plus grande efficacité militaire pour briser la guérilla et le gouvernement américain, dans la dernière année de la présidence Bush, ne fera probablement aucune proposition marquante. Du côté des Talibans, la conviction que les évolutions leur sont favorables et que l'extension des combats à l'ensemble du pays va épuiser les forces occidentales rend peu probable l'acceptation de négociations.



Cependant, on a pu voir, en Afghanistan même, des discours quelque peu iconoclastes appelant à une négociation entre les Talibans et le gouvernement. Jusqu'à récemment, le gouvernement afghan appelait au désarmement et au ralliement des Talibans «modérés». Or, H. Karzaï a proposé aux Talibans de se présenter aux élections et à leur chef, le mollah Omar, de participer comme ministre à un gouvernement de coalition (13). Pourtant, les conditions ne sont pas propices à la négociation du fait que le gouvernement paraît trop faible pour être un acteur crédible d'une politique de réconciliation – d'où sa réaction négative aux négociations directes occidentaux-Talibans. Si l'armée afghane s'impose à terme comme un acteur crédible, ce qui est loin d'être évident, et si les Talibans ne réussissent pas à étendre les combats de façon suffisante à l'ensemble du pays, alors, un créneau pour les négociations sera possible dans quelques années. Tout dépendra du gouvernement américain en place à Washington, la présence de Ben Laden pouvant dès lors faire échouer tout processus de négociation.

Sur un plan plus général, la guerre d'Afghanistan a montré combien il était illusoire de pratiquer le *State-building* sans les moyens nécessaires. De ce point de vue, après plus de six ans de présence, le bilan est inquiétant pour les Occidentaux, qui prennent bien tardivement conscience que le piège tendu par Ben Laden est particulièrement redoutable.

(13) *Le Monde*, 29 sept. 2007.



## LE TRIBUNAL SPÉCIAL IRAQUIEN : INSTRUMENT DE JUSTICE OU DE VENGEANCE

PAR

PATRYCJA GRZEBYK (\*)

S'il était clair pour tous que l'un des buts de l'opération *Iraqi Freedom* devait être la mise de Saddam Hussein et d'autres officiels du Parti Baas en accusation pour les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre commis pendant l'Opération Anfal, l'invasion du Koweït, le gazage des Kurdes à Halabja, l'écrasement de la rébellion chiite, *etc.* (1), en revanche, un grand débat a posé la question de savoir quelle cour devrait juger de tels crimes. Il a ainsi été proposé que le Conseil de sécurité établisse un tribunal *ad hoc*, à l'exemple du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ou du Tribunal pénal international pour le Rwanda (2). Trois autres propositions ont également été formulées : créer un nouveau tribunal en vertu d'un traité international (3), utiliser la Cour pénale internationale (4) ou encore – la solution préconisée par les organisations humanitaires –, établir un tribunal internationalisé (hybride, mixte) (5).

Cette discussion fut finalement close avec la décision américaine de mettre en place une nouvelle cour interne, le Tribunal spécial iraquien (TSI). Ce choix a donné lieu à de très fortes critiques, mais il ne faut pas méconnaître les motifs qui conduisirent à opter pour une justice iraquienne. En

(\*) Doctorante à l'Institut des relations internationales de l'Université de Varsovie (Pologne).

(1) Cf. par exemple les rapports de Human Rights Watch, disponibles sur le site Internet [www.hrw.org/campaigns/iraq/](http://www.hrw.org/campaigns/iraq/), ou encore d'Amnesty International, disponibles sur le site Internet [web.amnesty.org/library/eng-irq/index](http://web.amnesty.org/library/eng-irq/index).

(2) C'était une recommandation de la majorité des représentants de l'ONU et des organisations non gouvernementales (comme Human Rights Watch, Open Society Institute), qui se sont rencontrés en avril et en juin 2003. Cf. Cherif BASSIOUNI, «Post-conflict justice in Iraq: appraisal of the Iraqi Special Tribunal», *Cornell International Law Journal*, n° 38, 2005, p. 345. Cependant il faut rappeler que, en Iraq, l'ONU a la réputation d'une organisation corrompible à cause de scandales liés au programme «Pétrole contre nourriture». Cf. Tom PARKER, «Prosecuting Saddam: the coalition provisional authority and the evolution of the Iraqi Special Tribunal», *Cornell International Law Journal*, n° 38, 2005, p. 900. Charles Garraway souligne que, au début, les États-Unis ont soutenu l'idée de l'établissement d'un nouveau tribunal *ad hoc* : Charles GARRAWAY, «The statute of the Iraqi Special Tribunal: a commentary», in Susan C. BREAU / Agnieszka JACHEC-NEALE (dir.), *Testing the Boundaries of International Humanitarian Law*, British Institute of International and Comparative Law, 2006, p. 156.

(3) Richard GOLDSTONE, «What kind of court should prosecute Saddam Hussein and others for human rights abuses?», *Fordham International Law Journal*, n° 27, 2004, pp. 1490-1492.

(4) Bien que l'Iraq ne soit pas partie au Statut de la CPI, le Conseil de sécurité pourrait déferer une situation en Iraq au Procureur (art. 13 (b) du Statut de la CPI), mais la CPI ne peut exercer sa compétence qu'à l'égard des crimes commis après le 1<sup>er</sup> juillet 2002 (art. 11 du Statut). Or, la majorité des crimes du régime de S. Hussein ont été commis avant cette date.

(5) Human Rights Watch, *Saddam Hussein's Trial. Bringing Justice for the Human Rights Crimes in Iraq's Past*, déc. 2003, disponible sur le site Internet [www.hrw.org/english/docs/2003/12/19/iraq6770.htm](http://www.hrw.org/english/docs/2003/12/19/iraq6770.htm).

premier lieu, le procès devant une cour interne est plus accessible aux victimes, aux témoins et à la société que l'instance doit aider dans la confrontation avec le passé (6). En outre, les frais de justice d'un procès devant un tribunal national sont considérablement moins élevés que devant une cour internationale. Il ne faut pas non plus négliger l'argument suivant lequel la construction d'un ordre nouveau doit être fondée, si c'est possible, sur les institutions existantes; certes, le système juridictionnel de l'Iraq était affaibli, mais il n'en a pas moins une tradition de quelques centaines d'années (7). Les Américains avaient aussi indiqué que tout tribunal international serait vu par la société iraquienne comme un tribunal américain (8). En outre, les crimes internationaux comme les crimes contre l'humanité ou les crimes de guerre ne doivent pas être jugés uniquement par des juges internationaux; tout au contraire, ce sont les juges nationaux qui sont en première ligne de la lutte contre l'impunité (9). Il faut apprécier le courage des juges et des procureurs iraqiens, qui risquent leur vie et la vie de leur famille en participant au procès (10) et qui veulent prouver que les Iraquiens sont une nation qui respecte le droit et qui veut suivre l'idée de la justice (11).

L'importance des procès de Saddam Hussein et de ses soutiens ne saurait être surestimée parce qu'ils ont une grande valeur non seulement pour les victimes directes, mais aussi pour les architectes du nouvel ordre en Iraq. Un jugement juste des crimes de l'ancien régime était une condition *sine qua non* de participation des Kurdes et des Chiïtes au gouvernement commun et, en général, de la participation de ces groupes ethniques ou confessionnels dans un pays comme l'Iraq. Les procès devaient aussi aider les autorités actuelles à se séparer du passé et à créer une nouvelle image de l'Iraq comme Etat respectant les droits de l'homme (12). L'influence éducative des procès, qui aideraient à découvrir la vérité des quelques dizaines d'années de gouvernement de S. Hussein (13) et expliqueraient aux Iraquiens les principes des droits de l'homme et du droit international humanitaire, n'est pas non plus négligeable. Enfin, le jugement ou, plus précisément, la condamnation de S. Hussein et de ses partisans paraissait nécessaire à la justification de l'intervention américaine

(6) C'est pourquoi l'un des principes fondamentaux de juridiction de la CPI est la règle de complémentarité (cf. par exemple l'article 17 du Statut de la CPI).

(7) Cf. Charles GARRAWAY, *op. cit.*, p. 157.

(8) Ryan SWIFT, «Occupational jurisdiction: a critical analysis of the Iraqi Special Tribunal», *New York International Review*, n° 19, 2006, p. 105.

(9) José E. ALVAREZ, «Trying Hussein: between hubris and hegemony», *Journal of International Criminal Justice*, n° 2, 2004, pp. 325 et 328.

(10) On a ainsi tué le frère de Muqith al-Faroon, procureur dans le second procès de S. Hussein: *The Associated Press*, 16 oct. 2006.

(11) Jerrold M. POST / Lara K. PANIS, «Tyranny on trial: personality and courtroom conduct of defendants Slobodan Milosevic and Saddam Hussein», *Cornell International Law Journal*, n° 38, 2005, p. 832.

(12) Michael P. SCHARF, «Is it international enough? A critique of the Iraqi Special Tribunal in light of the goals of international justice», *Journal of International Criminal Justice*, n° 2, 2004, p. 331.

(13) José E. ALVAREZ, *op. cit.*, p. 321.

en Iraq (14). Dans cette perspective, il était donc nécessaire que le tribunal iraquien établi par l'autorité occupante fût légal, impartial et indépendant et que sa structure et sa procédure soient transparentes, claires et conformes aux principes du droit international pénal. Il fallait aussi que le tribunal respectât toutes les garanties juridiques de l'accusé. Dans le cas contraire, on aurait eu un nouvel exemple de la justice des vainqueurs.

Maintenant que le procès de Saddam Hussein et d'autres officiels du Parti Baas ont eu lieu, se pose la question de savoir s'ils représentent une victoire de la justice ou son échec ?

#### LA LÉGALITÉ DE L'ÉTABLISSEMENT DU TSI

Le 9 décembre 2003, le Conseil de gouvernement iraquien (*Iraqi Governing Council*) établit le Tribunal spécial iraquien. Le jour suivant, Paul Bremer, représentant de l'Autorité occupante temporaire (*Coalition Provisional Authority*) (15), signe l'ordonnance n° 48 contenant le Statut du TSI, lequel, après sa publication dans la Gazette officielle, devient partie intégrante de l'ordre juridique d'Iraq (16).

Les Américains n'ont de cesse d'affirmer que le TSI est un tribunal vraiment iraquien. Cependant, en réalité, ce sont les autorités occupantes, les Etats-Unis en premier lieu, qui ont décidé de l'établir. Le Statut a d'ailleurs été préparé par les Américains, avec une petite assistance d'experts venus de Grande-Bretagne. Le fonctionnement du TSI a dépendu de l'assistance financière des Etats-Unis, lesquels voulaient contrôler les travaux du tribunal. En outre, les Américains ont créé un bureau spécial (*Regime Crimes Liaison Office*), dans lequel le plan de l'accusation a été élaboré, des cours ont été organisés pour les juges et les procureurs, des preuves ont été rassemblées, etc. (17). Signalons aussi que la première session du tribunal a eu lieu dans une base militaire américaine et que, dans la salle d'audience du tribunal, il y avait des militaires américains en civil, tandis que les journalistes présents avaient été sélectionnés par les Américains, tous les enregistrements ont été censurés par les autorités américaines (18)... Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les Iraquiens et la communauté internationale aient décrit le TSI comme un cheval de

(14) Michael P. SCHARF, *op. cit.*, p. 331.

(15) L'Autorité occupante temporaire (CPA) est un organe établi par les Etats-Unis le 16 juin 2003, dont la tâche est l'administration du territoire occupé. En juillet 2003, la CPA a créé le Conseil de gouvernement iraquien, sorte de gouvernement temporaire de l'Iraq, qui est resté en place jusqu'aux premières élections libres et au transfert de toute l'autorité aux Iraquiens. Sur le rôle et les fonctions de ces organes, cf. Ryan SWIFT, *op. cit.*, p. 102.

(16) Le Statut du TSI est accessible sur le site Internet [www.cpa-iraq.org/human\\_rights/Statute.htm](http://www.cpa-iraq.org/human_rights/Statute.htm).

(17) Ryan SWIFT, *op. cit.*, pp. 106-107.

(18) Asli Ü. BÂLI, «Justice under occupation : rule of law and the ethics of nation-building in Iraq», *Yale Journal of International Law*, n° 30, 2005, p. 432.

Troie (19), une marionnette des occupants, un instrument de la vengeance des opposants du régime de S. Hussein (20). Le fait est que l'établissement du TSI était une initiative de l'autorité occupante et non des représentants du territoire occupé. Par suite, il convient d'examiner si les Américains et leurs alliés ont respecté le droit d'occupation.

L'occupation de l'Iraq a commencé lorsque le territoire iraquien s'est trouvé placé, de fait, sous l'autorité de l'armée américaine et de ses alliés (21). Les règles du droit d'occupation sont dès lors devenues applicables, conformément au Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (annexe de la Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, La Haye, 18 octobre 1907) et à la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949 (IV) (22). Rappelons ici que l'occupation est un état temporaire, ce qui suppose que l'occupant doit conserver le *statu quo ante* (23) sur le territoire occupé, autrement dit respecter les lois du territoire occupé (l'art. 43 RH), tandis que les cours nationales conservent, elles, leur juridiction (art. 66 IV CG). L'article 43 Règlement de La Haye stipule ainsi que «*l'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays*».

On peut constater aujourd'hui, après un grand débat qui a duré quelques dizaines d'années, que le terme «*empêchement absolu*» ne doit pas être interprété de manière littérale, mais en tenant compte des arguments téléologiques : il faut donc le comprendre plutôt comme «*les exigences de la nécessité*» (24) et alors concevoir que l'introduction de lois nouvelles est liée à l'obligation de rétablir et d'assurer l'ordre et la vie publics (25). Il est clair que, dans une situation de renversement d'un gouvernement criminel, les vainqueurs ne voudront pas utiliser les institutions et la législation qui étaient des instruments d'oppression pour rétablir l'ordre public (26). Il est

(19) Salvatore ZAPPALÀ, «The Iraqi Special Tribunal's draft rules of procedure and evidence», *Journal of International Criminal Justice*, n° 2, 2004, p. 857.

(20) Michael P. SCHARF, *op. cit.*, p. 330; José E. ALVAREZ, *op. cit.*, p. 319. Dans l'*International Herald Tribune* (4 déc. 2003), on a parlé de «*US Justice with an Iraqi face*».

(21) Art. 42 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, une annexe de la Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, La Haye, 18 oct. 1907.

(22) Ces règles sont mentionnées dans l'art. 5 de la Résolution 1 483 du Conseil de sécurité (S/2003/538, 22 mai 2003).

(23) Marco SASSÒLI / Antoine A. BOUVIER, *Un droit dans la guerre?*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 2003, p. 192.

(24) Cf. Yoram DINSTEIN, «Legislation under art. 43 of The Hague regulations: belligerent occupation and peacebuilding», Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, *Harvard University Occasional Paper Series*, n° 8, aut. 2004.

(25) Marco SASSÒLI, «Legislation and maintenance of public order and civil life by occupying power», *European Journal of International Law*, n° 16, 2005, p. 664.

(26) Michael A. NEWTON, «The Iraqi Special Tribunal: the rule of law and human rights synergy», in Susan C. BREAU / Agnieszka JACHEC-NEALE (dir.), *op. cit.*, p. 122.

aussi compréhensible que le jugement des criminels irakiens est un élément constitutif de l'établissement de l'ordre public (27) et qu'il est essentiel pour rétablir la paix (28) : c'est dans la résolution 1 483 du Conseil de sécurité (22 mai 2003) qu'on a souligné que l'un des buts de la puissance occupante devait être la mise en accusation des responsables des crimes de l'ancien régime (29). Ainsi, le rôle que le TSI était appelé à jouer en faisait un jumeau intellectuel des tribunaux *ad hoc* (30).

La nécessité du changement des lois pénales est prévue à l'article 64 (1) IV de la Convention de Genève, qui autorise la puissance occupante à abroger ou suspendre la législation pénale du territoire occupé si cette législation constitue : «1) une menace pour la sécurité de cette puissance ou 2) un obstacle à l'application de la Convention». En d'autres termes, l'introduction de définitions nouvelles des crimes internationaux et, de manière générale, les modifications de la loi pénale (31) sont non seulement indispensables à la mise en œuvre des normes de la Convention, mais aussi conformes au régime d'occupation (32). Cela étant, il convient de se demander si la puissance occupante est en position d'établir un organe nouveau pour juger les criminels. D'une part, on peut soutenir que l'établissement d'un nouveau tribunal est admissible (33) sur la base de l'article 47 IV de la Convention de Genève, selon lequel un changement dans les institutions ou le gouvernement du territoire occupé est possible, à la condition que les personnes protégées ne soient pas privées du bénéfice de la Convention; de même, le texte de l'article 64 IV prévoit la possibilité de se référer à une cour non nationale si c'est indispensable pour l'application de la Convention ou pour assurer l'administration effective de la justice. D'autre part, l'article 66 IV autorise la puissance occupante, en cas d'infractions aux dispositions pénales promulguées en vertu de l'article 64, à déférer les inculpés devant des «tribunaux militaires, non politiques et régulièrement constitués, à condition que ceux-ci siègent dans le pays occupé». Si l'occupant ne choisit pas cette solution, les accusés ne peuvent être jugés que par les tribunaux du territoire occupé (art. 64.1 de la Convention de Genève). L'établissement d'un nouveau tribunal national n'est donc pas juridiquement admissible. Par

(27) Michael P. SCHARF / Ahran KANG, «Errors and missteps: key lessons the Iraqi Special Tribunal can learn from the ICTY, ICTR, and SCSL», *Cornell International Law Journal*, n° 38, 2005, p. 923.

(28) On peut rappeler que le Conseil de sécurité a établi les tribunaux *ad hoc* en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression), ce qui constitue une preuve que la répression des auteurs des crimes internationaux est d'une grande importance du point de vue du maintien ou du rétablissement de la paix.

(29) Cf. le par. 11 du Préambule, qui affirme «qu'il convient d'obliger l'ancien régime irakien à répondre des crimes et atrocités qu'il a commis», et aussi l'art. 3 de la Résolution, qui demande «à tous les Etats membres de refuser de donner refuge aux membres de l'ancien régime irakien présumés responsables de crimes et d'atrocités et de soutenir toute action visant à les traduire en justice».

(30) Michael A. NEWTON, *op. cit.*, p. 120.

(31) Sur les changements dans la loi irakienne, *ibid.*, p. 126.

(32) Marco SASSÖLI, *op. cit.*, p. 675.

(33) Par exemple, Michael A. NEWTON, *op. cit.*, p. 128.

conséquent, le TSI n'a pas de base de compétence pour juger les citoyens iraqiens (34).

Il ne fait pas de doute que la question de la légalité de l'établissement du TSI par les occupants a provoqué une discussion (35), mais on ne doit pas méconnaître que la situation légale du tribunal est aujourd'hui plus claire, le gouvernement iraquien, reconnu par le Conseil de sécurité comme autorité souveraine et légitime (36), ayant adopté le Statut du TSI avec des changements mineurs (37). Depuis lors, le Tribunal a un fondement solide dans la législation iraquienne et sa légalité n'est plus sujette à discussion.

### LA COMPÉTENCE DU TRIBUNAL

Le TSI juge seulement les personnes physiques (38) : les citoyens et les habitants de l'Iraq qui, entre le 17 juillet 1968 et le 1<sup>er</sup> mai 2003 (39), ont commis, sur le territoire de l'Iraq ou ailleurs, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, des crimes de génocide ou des infractions au droit pénal iraquien comme (a) une tentative de manipuler le pouvoir judiciaire ou de s'immiscer dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire, (b) le gaspillage de ressources naturelles et la dilapidation de fonds publics et (c) l'abus de pouvoirs et la poursuite de politiques qui pourraient aboutir à un risque de guerre ou le recours aux forces armées iraqiennes contre un pays arabe (40). Dans la mesure où la compétence *ratione materiae* du Tribunal se compose d'un mélange des crimes internationaux et nationaux, certains soutiennent qu'il y a là un exemple de schizophrénie (41).

On peut effectivement mettre en accusation les personnes commettant des crimes internationaux comme les crimes contre l'humanité, crimes de guerre ou génocide, même s'il n'y a pas une définition de ces crimes dans le Code pénal national, parce que le fondement légal pour l'accusation peut être trouvé dans le droit coutumier (42). Il ne faut toutefois pas oublier que,

(34) Cf. par exemple Marco SASSOLI, *op. cit.*, p. 675.

(35) Les controverses étaient notamment liées au nom du tribunal, surtout le terme «*spécial*», parce qu'il suggère que la cour est d'un caractère extraordinaire, exceptionnel, ce qui serait une violation de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cf. Ryan SWIFT, *op. cit.*, pp. 121-122.

(36) Résolution du Conseil de sécurité 1546 (S/RES/1546, 8 juin 2004).

(37) Un statut nouveau a été publié dans la Gazette officielle (*In al-Waqaa'e*), n° 4 006, 18 oct. 2006. Les sources citent deux nouveaux noms du tribunal : l'*Iraqi Higher Criminal Court* (IHCC) et le *Supreme Iraqi Criminal Tribunal*. Le nouveau texte du Statut est accessible sur le site Internet [law.case.edu/saddamtrial/documents/IST\\_statute\\_official\\_english.pdf](http://law.case.edu/saddamtrial/documents/IST_statute_official_english.pdf).

(38) Art. 1 (c) du Statut du TSI (art. 1.3 du Statut de l'IHCC).

(39) Art. 1 (b) du Statut du TSI (art. 1.2 du Statut de l'IHCC).

(40) Art. 11-14 du Statut du TSI (même numérotation dans le Statut de l'IHCC).

(41) Yuval SHANY, «Does one size fit all? Reading the jurisdictional provisions of the new Iraqi Special Tribunal Statute in the light of the statutes of international criminal courts», *Journal of International Criminal Justice*, n° 2, 2004, p. 344.

(42) En sens contraire, cf. Danilo ZOLO, «The Iraqi Special Tribunal. Back to the Nuremberg paradigm?», *Journal of International Criminal Law*, n° 2, 2004, p. 315.



dans le droit coutumier, les définitions du crime contre l'humanité ou des crimes de guerre ont évolué. La simple reprise, avec des changements insinifiants (43), des articles 7 et 8 du Statut de la Cour pénale internationale dans le Statut du TSI peut provoquer une polémique (44), d'autant que la juridiction *ratione temporis* du TSI couvre une période de plus de trente ans. Il faut rappeler que ce n'est que dans les années 1990 du XX<sup>e</sup> siècle qu'on a accepté l'idée de responsabilité internationale pour les crimes de guerre commis dans les conflits armés internes (45) ou pour les crimes contre l'humanité commis sans aucun rapport au conflit armé (46). C'est pourquoi on peut soutenir que la juridiction *ratione materiae* du TSI viole l'un des plus importants principes du droit pénal international, celui de la non-rétroactivité – *lex retro non agit* (47).

Une autre question qui peut être posée après la lecture des articles du Statut du TSI est celle de la sélection inexplicable des crimes définis par la loi pénale iraquienne introduits dans le Statut du TSI. Pourquoi choisit-on seulement les crimes mentionnés ci-dessus ? Pourquoi la juridiction du tribunal ne couvre-t-elle pas des crimes comme l'homicide, les délits sexuels ou la destruction de la propriété, ce qui serait justifié du point de vue de l'économie procédurière, parce qu'une personne pourrait être jugée pour tous ses crimes devant le même organe judiciaire (48) ?

(43) Par comparaison avec le Statut de la CPI, on a omis les crimes d'*apartheid* et de stérilisation forcée. La définition des crimes de guerre est une copie de l'article 8 du Statut de la CPI, avec quelques petits changements techniques indiqués par Charles GARRAWAY, *op. cit.*, pp. 169-172. Cf. aussi les remarques sur la définition des crimes de guerre d'Amnesty International, «Iraq Special Tribunal – Fair trials not guaranteed», 13 mai 2005, *Amnesty International Index : MDE*, 14/007/2005, disponible sur le site Internet [web.amnesty.org/library/Index/ENGMDI140072005?open&of=ENG-IRQ](http://web.amnesty.org/library/Index/ENGMDI140072005?open&of=ENG-IRQ).

(44) La définition du crime de génocide ne fait pas difficulté parce qu'elle est identique à celle de l'article 2 de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948. L'Iraq a ratifié cette Convention le 20 janvier 1959.

(45) Vide Theodor MERON, «International criminalization of internal atrocities», *American Journal of International Law*, n° 89, 1995. Dans la première version du Statut du TSI, l'article 1 (b) stipulait que la compétence du Tribunal couvrirait les crimes de guerre commis pendant un conflit armé international ou non international, comme les crimes de guerre commis en l'absence de conflit armé. On doit admettre qu'il est difficile de parler de crimes de guerre sans l'existence d'une guerre, de sorte que cette définition des crimes de guerre a été écartée comme comportant une erreur manifeste.

(46) La définition du crime contre l'humanité a beaucoup évolué. Au début, on a défini le crime contre l'humanité comme un crime qui peut être commis avant ou pendant une guerre ou à la suite de tout crime rentrant dans la compétence du Tribunal ou en liaison avec ce crime. On a alors exigé un lien entre le crime et le conflit armé international (art. VI (c) de la Charte du Tribunal militaire international). Ensuite, on a décidé que le crime contre l'humanité pouvait être également commis pendant un conflit armé interne (art. 5 du Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie). Dans le Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda (art. 3), on a adopté une définition aux termes de laquelle un crime contre l'humanité peut être commis pendant un conflit armé, mais aussi au temps de paix, pour des motifs politiques, raciaux, nationaux, ethniques, religieux (une motivation spéciale est alors exigée). Enfin, le Statut de la CPI stipule qu'un crime contre l'humanité est l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque (art. 7); il n'est pas alors nécessaire de lier un crime contre l'humanité avec un conflit armé ou avec une motivation spéciale.

(47) Yuval SHANY, *op. cit.*, p. 343. Cf. aussi les arguments de S. Hussein présentés devant la Cour : *The New York Times*, 15 mai 2006.

(48) Yuval SHANY, *op. cit.*, p. 343.

Le TSI peut juger les personnes accusées de crime d'agression, un délit international, dont la définition est tirée de la loi numéro 7 de 1958, laquelle couvre seulement l'agression contre un pays arabe. Le tribunal ne peut alors juger la politique agressive contre Israël ou contre un autre pays non arabe, le problème de la définition de «*pays arabe*» pouvant par ailleurs se poser. On peut regretter l'étroitesse de cette définition. Si on avait voulu respecter le principe selon lequel *nullum crimen sine lege* (49) et en même temps réprimer la politique agressive de S. Hussein, on aurait eu à disposition cette loi iraquienne uniquement, parce qu'il n'y a pas en droit international de définition de crime d'agression acceptée par la communauté internationale. L'introduction du crime d'agression dans le Statut du TSI peut être considérée comme un exemple de double standard : on voulait juger le *leader* iraquien pour sa politique agressive, mais on voulait aussi éviter tout débat sur la légalité de l'intervention des États-Unis et de leurs alliés ou, pour être plus précis, sur l'agression de ces pays contre l'Iraq (50).

On peut ajouter, pour avoir une image complète de la compétence du TSI, que ce Tribunal dispose d'une compétence concurrente avec celle des juridictions nationales pour les crimes définis par la loi iraquienne et que sa compétence l'emporte pour ce qui est des crimes internationaux (51).

#### STRUCTURE ET PROCÉDURE DU TSI

La structure du Tribunal spécial iraquien est comparable à celle du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, à celle du Tribunal pénal international pour le Rwanda et à celle de la Cour pénale internationale (52). On peut distinguer cinq éléments de base : les Chambres de première instance (5 juges), la Chambre d'appel (9 juges), le Bureau du Procureur, le Greffe et les juges d'instruction (qui n'existent pas dans les autres tribunaux précédemment mentionnés).

La procédure devant le tribunal a un caractère hybride (53). On a décidé de combiner des règles nationales et internationales, en associant des éléments du droit civil et du *common law* et le système inquisitorial existant en Iraq (54) avec le système accusatoire en vigueur dans les pays anglo-saxons. Cette solution a été dictée par la volonté d'utiliser une procédure

(49) Le principe *nullum crimen sine lege* est rappelé dans l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

(50) Antonio CASSESE, *International Criminal Law*, Oxford, 2003, p. 113. Comparez avec Claus KRESS, «The Iraqi Special Tribunal and the crime of aggression», *International Journal of Criminal Justice*, n° 2, 2004, pp. 351-352.

(51) L'article 29 du Statut du TSI et de l'IHCC.

(52) Yuval SHANY, *op. cit.*, p. 338.

(53) Salvatore ZAPPALÀ, *op. cit.*, p. 855.

(54) Les principes de la loi de procédure criminelle ont été prises du code égyptien, qui a été créé à l'exemple du code français. Cf. Ryan SWIFT, *op. cit.*, p. 123.

connue des Iraquiens, mais aussi compréhensible pour des observateurs internationaux – notamment américains. Cependant, ce mélange n'a abouti qu'à renforcer les doutes, parce qu'on se trouve en présence de deux organes avec des compétences analogues – un procureur dont le rôle, dans le procès contradictoire, est seulement de prouver qu'un accusé est coupable, et un juge d'instruction qui, dans le procès inquisitorial, doit rassembler les preuves à charge et à décharge. Les procès de Saddam Hussein ont montré que les juges d'instruction doublaient les tâches des procureurs et ralentissaient l'ensemble de la procédure (55); ils ont aidé les procureurs en préparant les accusations et en rassemblant les preuves de culpabilité des accusés, mais n'ont pas présenté une seule preuve d'innocence des accusés; en outre, ils n'ont pas transmis les documents demandés par les avocats, bien que ces documents fussent à leur disposition (56).

Après une analyse de sa compétence, de sa structure et de sa procédure, on peut constater que le TSI est une juridiction hybride (57) : il est une copie d'un tribunal international implantée dans le système judiciaire de l'Iraq. D'une part, le TSI doit être un élément intégré dans le système iraquien, d'autre part il est différent des autres éléments de ce système. Aussi reste-t-il à l'extérieur du système judiciaire de l'Iraq – preuve du conflit entre, d'une part, la volonté de laisser aux Iraquiens la responsabilité du jugement des crimes de Saddam Hussein et de ses partisans suivant des règles iraquiennes et, d'autre part, de fortes pressions pour se conformer aux standards du droit international pénal.

#### LES GARANTIES JURIDIQUES DE L'ACCUSÉ

Dans le Statut du Tribunal spécial iraquien, sont garantis presque tous les droits fondamentaux de la personne accusée (58), tels qu'ils sont définis dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966. Cependant, les organisations non gouvernementales ont contesté cela (59) et les procès de Saddam Hussein ont démontré que ces garanties étaient insuffisantes.

La détermination de la compétence *ratione temporis* – les crimes commis entre le 17 juillet 1968 et le 1<sup>er</sup> mai 2003 – suggère que l'un des buts du tribunal est le processus de «débaassisation» de l'Iraq (60). En dépit de cet

(55) Salvatore ZAPPALÀ, *op. cit.*, pp. 862-863.

(56) Miranda SISSONS / Ari S. BASSIN, «Was the Dujail trial fair», *Journal of International Criminal Justice*, n° 5, 2007, p. 282.

(57) Salvatore ZAPPALÀ, *op. cit.*, p. 855.

(58) Art. 20 du statut du TSI; art. 19 du Statut de l'IHCC. Cf. les art. 14 et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans les Statuts du TSI et de l'IHCC, il n'y a pas de garantie d'assistance gratuite d'un interprète si l'accusé ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience (art. 14.3 (f) du Pacte).

(59) Par exemple Amnesty International, *Iraq...*, *op. cit.*

(60) Yuval SHANY, *op. cit.*, p. 339.

objectif politique, les juges du Tribunal doivent être impartiaux, indépendants, honnêtes et compétents (61) : c'est une des conditions *sine qua non* de tout jugement juste. Il faut admettre qu'il était impossible de trouver des juges ayant les qualités requises et qui, en même temps, n'étaient pas des victimes ou des partisans de l'ancien régime (62). Human Rights Watch a rappelé que les juristes en fonction à l'époque de S. Hussein ne connaissaient qu'un système, dans lequel l'indépendance des juridictions n'existait pas : les jugements étaient rendus par des juges corruptibles, sous la dictée des politiques; les cours civiles étaient subordonnées aux cours militaires et l'ensemble d'un procès ne durait que quelques heures.

Il est aussi difficile de parler d'indépendance du Tribunal, surtout durant la première période de son fonctionnement (63). Le Statut du TSI prévoyait que les juges, les juges d'instruction et les procureurs étaient choisis par le gouvernement iraquien (64) – auparavant par le Conseil de gouvernement iraquien –, qui avait aussi la compétence de révoquer le Président (65). Ces règles ont nié l'indépendance du TSI (66), rappelant la politique baassiste à l'égard du système judiciaire iraquien (67). L'ingérence du gouvernement et des autres autorités iraquiennes était visible dès les premiers jours du procès. Les autorités ont utilisé un organe politique – la Commission nationale de débaassisation – pour bloquer les nominations des juges ou pour influencer leurs opinions (68). Le juge Rizgar Muhammad Amin a démissionné de la fonction de président, pour protester contre les critiques sur la manière dont il conduisait le procès, émanant du ministre de la Justice et de membres du Parlement (69). Le Premier ministre Nouri Al Maliki a destitué le juge Abdullah Al Amiri – président au début du second procès (70) de S. Hussein –, parce qu'il était «*trop mou*» (71) envers l'ancien *leader* de l'Iraq et qu'il avait irrité les Kurdes en disant que S. Hussein n'était pas un dic-

(61) Cf. l'article 5 (b) du Statut du TSI et l'article 5 du Statut de l'IHCC.

(62) L'un des auteurs du Statut du TSI – Michael A. Newton – a indiqué que, pendant l'un des séminaires organisés pour les juristes iraqiens, quand on a annoncé la capture de Saddam Hussein, tous ont commencé à se réjouir et certains ont pleuré de joie. Michael A. Newton, *op. cit.*, p. 115. Ce rapport révèle que ces juges et ces procureurs avaient du mal à conserver leurs distances. Ryan Swift donne aussi des exemples de juges persécutés par le régime de Saddam Hussein (Wael Abdulatif et Dara Nor Al Din) : Ryan SWIFT, *op. cit.*, p. 113.

(63) Danilo ZOLO, *op. cit.*, p. 315.

(64) Art. 5 (c), art. 7 (b), art. 8 (d) du Statut du TSI. Désormais, les juges sont nommés par le Conseil suprême judiciaire (*Higher Judicial Council*), mais les nominations doivent être acceptées par le gouvernement iraquien (art. 5.3 du Statut de l'IHCC). Le Statut de l'IHCC ne dit rien sur la procédure de nomination des procureurs et des juges d'instruction.

(65) Art. 5 (f) du Statut du TSI et art. 5.5 (c) du Statut de l'IHCC.

(66) Ces normes sont en contradiction avec les articles 1 à 5 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, qui ont été adoptés pendant la 7<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (août 1985, A/CONF.121/22/Rev.1).

(67) M. Cherif BASSIOUNI, *op. cit.*, p. 367.

(68) Miranda Sissons / Ari S. Bassin, *op. cit.*, pp. 277-278.

(69) Human Rights Watch, *Removal of Judge a Grave Threat to Independence of Genocide Court*, 19 sept. 2006, disponible sur le site Internet [hrw.org/english/docs/2006/09/19/iraq14229.htm](http://hrw.org/english/docs/2006/09/19/iraq14229.htm).

(70) Ce procès a commencé le 26 août 2006. Il concernait le génocide des Kurdes en 1987-88. On estime qu'on a tué environ 180 000 personnes (dont 5 000 gazées à Halabja). *The Associated Press*, 17 oct. 2006.

(71) *The Associated Press*, 19 sept. 2006.

tateur (72). Abdullah Al Amiri a été remplacé par Mohammed Oreibi Al Khalifa, plus autoritaire. Le fait que seulement un juge figurant dans la composition originelle de la cour ait participé à la dernière étape du procès dans l’Affaire Dujail (73) apporte une autre preuve de l’ingérence des autorités politiques.

Les plus grands doutes ont été également formulés quant au respect du principe *nulla culpa sine iudicio* (74). Malgré la garantie, incluse dans le Statut, que la personne accusée est présumée innocente jusqu’à ce que sa culpabilité soit légalement établie (75), il est clair que l’administration américaine n’admettait qu’un jugement par lequel le tribunal condamnait S. Hussein à mort (76), ce que les réactions après l’exécution de l’ancien *leader* ont confirmé. On peut rappeler que, au début du procès de S. Hussein, Salem Chalabi – ancien greffier au tribunal – a annoncé que la peine capitale allait être rétablie pour que les juges puissent prononcer cette peine dans le procès de Saddam Hussein, qui avait commencé quelques jours auparavant (77).

Saddam Hussein n’a pas été informé sans délai et de façon détaillée de la nature et des motifs de l’accusation portée contre lui (78). Pendant la première audition du 1<sup>er</sup> juillet 2004, on a présenté à l’ancien dictateur les accusations, mais elles étaient formulées de façon très générale, sans mentionner aucun fondement légal (79). C’est pourquoi la presse a indiqué qu’il ne s’agissait que d’une présentation préliminaire des accusations, quoiqu’il n’existe pas de procédure de «*présentation préliminaire des accusations*» dans la loi iraquienne (80).

(72) *The New York Times*, 19 sept. et 8 oct. 2006. Les mots exacts du juge AL AMIRI de S. HUSAJNA étaient : «*I will answer you : you are not a dictator. Not a dictator. You were not a dictator. The people or those who are around the official make him a dictator, and it is not just you. This is the case all over the world.*»

(73) Le premier procès devant le TSI concernait le massacre à Dujail en 1982. Dans ce village, en juillet 1982, on a organisé un attentat contre S. Hussein. Par vengeance, plus de 140 Chiïtes ont été tués, des centaines de personnes ont été détenues et torturées (les femmes et les enfants inclus). Ont été accusés de crime contre l’humanité S. Hussein, Barzan Ibrahim Hassan Al Takriti – chef des services spéciaux –, Awad Hamed Al Bandar Al Saadoun – président du Tribunal révolutionnaire –, Taha Yassin Ramadan – vice-président d’Iraq – et les membres de Baas de Dujail – Mizhar Abdullah Ruwayyid, Abdullah Kazim Ruwayyid, Ali Dayim Ali i Mohammed Azawi Ali. Le procès a commencé le 19 octobre 2005 et s’est terminé le 5 novembre 2006. Ont été condamnés à la peine capitale Saddam Hussein, Barzan Ibrahim Al Tikriti et Awad Hamed Al Bandar. Le cour d’appel a révoqué le verdict dans le cas de Taha Yassin Ramadan, qui a été condamné à la détention perpétuelle, et prononcé la peine de mort pour lui.

(74) Danilo ZOLO, *op. cit.*, p. 314. Le principe *nullum culpa sine iudicio* est rappelé par l’article 14.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

(75) Art. 20 (b) du Statut du TSI; art. 19.2 du Statut de l’IHCC.

(76) Danilo ZOLO, *op. cit.*, p. 313. Cf. l’entretien avec Salem Chalabi, *Corriere della Sera*, 19 déc. 2003.

(77) *The New York Times*, 2 juill. 2004. La révocation, en 2004, du greffier – Salem Chalabi, connu pour ses liens étroits avec les Américains – a soulevé des questions sur la politisation du Tribunal. Cf. Asli Ü. BÂLI, *op. cit.*, p. 464.

(78) Art. 14.3 (a) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à comparer avec l’article 20 (d) p. 1 du Statut du TSI et l’article 19.4 p. a du Statut de l’IHCC.

(79) (1) Usage d’armes chimiques à Halabja; (2) assassinat de nombreux Iraquiens en 1983; (3) exécution sans jugement de militants de partis politiques; (4) assassinat de nombre de personnes pour des motifs culturels; (5) assassinat de nombreux Iraquiens pendant l’opération Anfal; (6) persécution des Kurdes et des Chiïtes après 1991; (7) invasion du Koweït. Cf. «Judicial chronicle. Saddam Hussein’s first hearing», *Journal of International Criminal Justice*, n° 2, 2004, p. 927.

(80) *Ibid.*, pp. 927-928.

Les défenseurs de S. Hussein se sont plaints de ce que les preuves étaient très vagues et le temps donné par les juges insuffisant pour mettre au point une bonne stratégie de défense (81). Ils ont aussi soutenu qu'ils n'avaient pas accès à tous les documents jusqu'à avril 2005 (82). Il est également inquiétant qu'un appel du jugement de première instance ait été examiné en trois semaines, alors que la documentation contenait des milliers de pages.

Les avocats ont signalé qu'ils avaient des difficultés à entrer en contact avec l'accusé durant les premières étapes de l'enquête (83). Il n'est pas moins inquiétant que les avocats n'aient pas davantage contacté S. Hussein entre la prononciation du jugement et l'exécution (84). S. Hussein était entre des mains américaines jusqu'aux dernières minutes précédant son exécution et, pendant ce temps, était interrogé par les Américains (85).

Suivant certaines opinions, dans l'Affaire Dujail, le procureur a bénéficié d'avantages inéquitables (86). Saddam Hussein a protesté contre le fait que, quand le procureur parlait, tout le monde l'écoutait, mais que, quand lui-même voulait s'exprimer, on coupait le microphone (87). Il faut toutefois rappeler que S. Hussein a utilisé sa comparution devant la Cour pour développer ses opinions politiques (88), pour lire le Coran (89), pour hurler (90). C'est pourquoi le président de la formation judiciaire, Oreibi Al Khalifa, a menacé les accusés de leur refuser la parole à chaque tentative de politisation de leurs interventions (91). En réponse à cette façon de mener le procès, les défenseurs ont commencé un boycottage (92). Cela n'a pas été la seule forme de protestation des avocats : durant le premier procès, après la mort de l'un des défenseurs de l'ancien *leader* dans un attentat (93), S. Hussein et ses avocats ont commencé une grève de la faim (94).

Les organisations non gouvernementales ont souligné que le Code de procédure pénale de 1971, applicable dans les procès devant le TSI, n'interdisait pas d'utiliser les aveux obtenus par la coercition physique et permettait

(81) *The Associated Press*, 10 oct. 2006.

(82) Amnesty International, *Iraq...*, *op. cit.*

(83) Patricia M. WALD, «Iraq, Cambodia, and International Justice», *American University International Law Review*, n° 21, 2006, p. 547.

(84) *The New York Times*, 29 déc. 2006.

(85) Danilo ZOLO, *op. cit.*, p. 314.

(86) Art. 14.3 (d) et (e) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; art. 20 (d), p. 4 et 5 du Statut du TSI; art. 19.4 (d) et (e) du Statut de l'IHCC.

(87) *The Associated Press*, 11 oct. 2006.

(88) *The Associated Press*, 16 oct. 2006.

(89) *The Associated Press*, 11 oct. 2006.

(90) *The Associated Press*, 26 oct. 2006.

(91) *The Associated Press*, 11 oct. 2006.

(92) Cf. par exemple *Updates from the International Criminal Courts*, Human Rights Brief, hiv. 2006, p. 46.

(93) Sadoon Janami, avocat d'Awad Hamad Bandar, a été tué 36 heures après le début du procès. Le 8 novembre 2005, on a ouvert le feu sur les avocats de Taha Yassin Ramadan, Adel Muhammad Al Zubaidi et Thimir Mahmoud Al Khuzaie. *Ibid.*

(94) *The Associated Press*, 16 oct. 2006.

d'ordonner le huis clos pendant toute la durée du procès (95). Il est aussi inquiétant que, dans le Statut, le principe *non bis in idem* ne soit pas consacré et qu'une personne puisse être poursuivie ou punie en raison d'une infraction pour laquelle elle a déjà été condamnée ou acquittée par un jugement définitif (96).

#### LA PEINE CAPITALE

Les organisations humanitaires comme Amnesty International soutiennent qu'on doit abolir la peine capitale, parce que cette punition est cruelle et inhumaine et viole les articles 3 et 5 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (97). D'ailleurs, aucun tribunal international ou internationalisé ne peut prononcer la peine de mort. Ce standard devrait être inscrit dans le Statut du TSI (98), mais il ne l'est pas puisque ce Tribunal peut condamner un accusé à mort (99). Partant, l'ONU et une majorité de pays ont refusé d'envoyer des experts au TSI, parce qu'ils ne voulaient pas participer à un procès qui pouvait donner lieu à une condamnation à mort et où le respect des droits de l'accusé n'était pas garanti (100). Se pose en outre la question de l'utilité de ce qui s'apparente à un versement de sang rituel (101) : ne risque-t-on pas de créer un nouveau martyr ? (102)

Dans le même temps, il convient de rappeler que, dans le système judiciaire iraquien, la peine capitale existe depuis des centaines d'années et qu'il serait inacceptable qu'un dictateur, accusé des crimes internationaux les plus graves, entende seulement prononcer contre lui une peine perpétuelle alors même qu'un citoyen ordinaire pourrait être condamné à mort (103). On a aussi souligné que Saddam Hussein vivant était dangereux, car il pouvait servir de point de repère aux extrémistes, et que, par suite, il fallait éliminer toute perspective d'un retour possible de cet homme (104).

Au-delà des arguments politiques sur la peine capitale, il est important d'appréhender la question sous l'angle juridique. Premièrement, l'article 24

(95) Human Rights Watch, «Saddam Hussein's trial. Bringing justice for the human rights crimes in Iraq's past», déc. 2003, disponible sur le site Internet [hrw.org/english/docs/2003/12/19/iraq6770.htm](http://hrw.org/english/docs/2003/12/19/iraq6770.htm).

(96) C'est une violation de l'art. 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

(97) Amnesty International, *Iraq...*, *op. cit.*

(98) Farhad Malekian rappelle que le tribunal iraquien jugeant des crimes internationaux, il doit respecter les règles de la procédure internationale et ne peut condamner qu'aux peines qui existent dans cette procédure. Farhad MALEKIAN, «Emasculating the philosophy of international criminal justice in the Iraqi Special Tribunal», *Cornell International Law Journal*, n° 38, 2005, pp. 715-716.

(99) L'art. 24 du Statut du TSI (art. 24 du Statut de l'IHCC) se réfère au Code pénal iraquien de 1969 (loi n° 111).

(100) Cf. les Garanties pour la protection des droits des personnes passibles de la peine de mort, adoptées par le Conseil économique et social le 25 mai 1984.

(101) Danilo ZOLO, *op. cit.*, p. 318.

(102) Geoffrey ROBERTSON, «Ending impunity: How international criminal law can put tyranny on trial», *Cornell International Law Journal*, n° 38, 2005, p. 670.

(103) Charles GARRAWAY, *op. cit.*, p. 156.

(104) Michael P. SCHARF / Ahran KANG, *op. cit.*, p. 915.

du Statut du TSI, qui traite des peines pouvant être prononcées par le Tribunal, ne fait pas référence à la peine de mort : n'y sont évoquées que les punitions prévues aux termes de la loi iraquienne, laquelle peut être changée (105). De plus, on ne peut pas ignorer le fait que les autorités occupantes avaient aboli la peine de mort le 10 juin 2003 (Ordonnance 7) (106); si celle-là a été rétablie par le gouvernement iraquien le 8 août 2004 (107), le principe *lex mitior* veut que, en cas de changement de la loi pénale après la perpétration du crime, l'auteur de ce crime soit jugé selon les normes les plus favorables, autrement dit Saddam Hussein n'aurait dû pouvoir être condamné qu'à la détention perpétuelle (108).

La date et le mode d'exécution de Saddam Hussein ont aussi suscité des critiques. Au début, on a projeté une exécution sur un stade, pour qu'un grand nombre de personnes puisse y assister (109), puis on a renoncé à une exécution publique. On a présenté les informations contradictoires sur la date d'exécution : d'un côté, le juge Munir Haddad et le Premier ministre Nuri Kamal Al Maliki ont déclaré que l'exécution aurait lieu dans les jours suivant la condamnation, Al Mailiki soulignant que chaque heure de retard était un coup porté à la dignité des victimes de l'ancien dictateur (110); d'un autre côté, le ministre de la Justice a promis qu'il n'y aurait pas d'exécution avant le 26 janvier 2007 (111). Finalement, Saddam Hussein a été exécuté le 30 décembre 2006, à 6 h 10 heure locale, une date très controversée, parce qu'elle correspondait au début de la fête *Id al-Adha*, pendant laquelle, conformément à la loi iraquienne, toute exécution est interdite (112) – les autorités ont voulu faire usage de la symbolique de cette fête pour faire de la mort de Hussein une sorte de don de Dieu aux Iraquiens. L'opinion publique a aussi été choquée par l'enregistrement réalisé sur un portable, où on peut voir des assistants qui insultent le condamné (113). En fin de compte, il est difficile de comprendre pourquoi on s'est pressé d'exécuter S. Hussein, d'autant que cela a conduit, conformément à la loi iraquienne, à classer toutes les autres incriminations de Saddam Hussein et à rejeter les plaintes ultérieures.

\* \*  
\*

(105) Michael BOHLANDER, «Can the Iraqi Special Tribunal sentence Saddam Hussein to death?», *Journal of International Criminal Justice*, n°2, 2004, p. 464.

(106) Cf. le site Internet [www.iraqcoalition.org/regulations/20030610\\_CPAORD\\_7\\_Penal\\_Code.pdf](http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030610_CPAORD_7_Penal_Code.pdf).

(107) Michael BOHLANDER, *op. cit.*, p. 465.

(108) *Ibid.*, pp. 465 et s. Cf. l'art. 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

(109) *The New York Times*, 9 déc. 2006.

(110) *The New York Times*, 29 déc. 2006.

(111) *Ibid.*

(112) Il y a eu des controverses sur la date du début de la fête, parce que, pour les Sunnites, la fête commençait le 30 décembre et, pour les Chiïtes, le 31 décembre.

(113) *The New York Times*, 31 déc. 2006 et 1<sup>er</sup> janv. 2007.



Le Tribunal spécial iraquien a prononcé ses premiers verdicts et les premiers condamnés ont été exécutés (114). Il n'est guère douteux que Saddam Hussein était coupable de plusieurs crimes qui devaient être punis et il est bien possible que le verdict du TSI soit juste. Cependant, les procès ne l'ont pas été et n'ont pas été conformes aux normes internationales de justice. Il est difficile de comprendre pourquoi, dans une situation où les Iraquiens et la communauté internationale étaient convaincus qu'il fallait juger les crimes de l'ancien régime, on a établi un tribunal dont le statut contient beaucoup d'erreurs, qui semblent le fruit de l'ignorance de l'administration américaine. Toutes ces erreurs devraient être corrigées, parce que le tribunal jugera d'autres personnes qui, comme chaque être humain, ont droit d'être jugées par un tribunal impartial, indépendant, honnête, qui respecte les garanties de procédure légale convenables. Il n'est pas nécessaire de convaincre qui que ce soit que l'Iraq a besoin de justice, mais pas d'une justice de vainqueurs.

(114) Barzan Ibrahim Al Tikriti et Awad Hamed Al Bandar ont été exécutés le 15 janvier 2007 et Taha Yassin Ramadan, le 20 mars 2007.



**DU «CHAOS CONSTRUCTIF»  
A L'«ENTROPIE CROISSANTE»  
PERSPECTIVES 2008 AU MOYEN-ORIENT**

PAR

CHRISTIAN NACKHLÉ (\*)

Cinq ans se sont déjà écoulés depuis le début de l'intervention de la coalition en Iraq. Avec le «désastre» qu'aura représenté cette crise, c'est l'ensemble du Moyen-Orient qui semble être entré dans une zone de turbulences, lesquelles génèrent, dans la «thermodynamique régionale», non pas le «chaos constructif» attendu, un temps, par l'administration américaine, mais une «entropie croissante».

Tandis que la campagne présidentielle américaine annonce déjà une future administration engagée dans une dynamique d'«après-guerre», dans un reflux prévisible des troupes d'Iraq et dans la reconstruction d'une image largement dégradée sur la scène internationale, le Moyen-Orient semble se faire l'écho ou le révélateur d'une crise sans précédent du *leadership* américain dans la région. En l'absence d'un acteur international capable de servir d'arbitre, de gendarme et d'émulateur, c'est l'ensemble du Moyen-Orient qui semble s'être inscrit dans un marasme croissant, préoccupant et porteur de troubles majeurs susceptibles de déborder du strict cadre régional. Les Etats-Unis demeurent certes «la» puissance militaire et politique maîtresse dans la région, en mesure de marquer des points et de servir d'ultime recours. Cependant et paradoxalement, Washington semble tout aussi incapable à lui seul de formuler une «vision» claire de sa stratégie et de remplir un cahier des charges complexe (sécurité d'Israël, non-prolifération, désarmement, démocratisation, stabilité régionale, sécurisation du marché pétrolier, *etc.*) dans un environnement où sa crédibilité et son autorité sont rudement mises à l'épreuve.

L'«arc de crise», qui s'étend des confins de l'Iran – voire désormais du Pakistan et de l'Afghanistan – jusqu'aux rives méditerranéennes du Liban, en traversant l'Iraq, la Syrie et les Territoires palestiniens, semble devoir s'inscrire dans la durée et de manière structurelle, en dépit de quelques avancées conjoncturelles (Annapolis, baisse relative de la violence en Iraq). Le constat de «poussissement généralisé» des crises se confirme, avec une exacerbation croissante des tensions qui opposent un monde sunnite, majo-

(\*) Chargé de mission au Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères (France).

ritaire numériquement mais qui se vit comme minoritaire politiquement depuis la chute de Saddam Hussein, et un «croissant chiite» restructuré autour d'un Iran puissant, confiant dans son avenir et soutenu par des revenus pétroliers capables pour l'heure d'éponger des choix économiques désastreux qui engagent l'avenir du pays.

Les Etats-Unis et, derrière eux, Israël ainsi qu'une fraction croissante de l'Occident ne s'y sont pas trompés. L'«ennemi iranien» est clairement désigné dans l'ensemble des discours tenus par Washington dans l'espoir de drainer des alliés dans une vaste coalition «anti-iranienne». L'Iran, de son côté, dans une surenchère croissante, conscient des opportunités que lui offre l'enlisement de Washington en Iraq et en Afghanistan, constate, avec d'autres acteurs régionaux, la versatilité de la Maison-Blanche, amenée à revenir sur sa politique de démocratisation – depuis la victoire du Hamas aux élections de janvier 2006 en Palestine – et, à la faveur de la publication du rapport de ses services de renseignement (1), à conforter l'Iran dans sa capacité à surmonter un régime de sanctions, privé – temporairement – de la menace ultime de frappes armées.

Ces attermoissements sont interprétés par tout un ensemble d'acteurs «opportunistes» dans la région, étatiques et non étatiques, comme des aveux de faiblesse face à des crises en partie asymétriques, toutes interdépendantes, rendant illusoire toute approche segmentée ou cloisonnée. Le temps érode désormais des positions occidentales héritées d'un passé qu'il convient aujourd'hui de sonder dans l'épaisseur de l'histoire : ce sont les équilibres hérités de 1918, de la chute de l'Empire ottoman et des accords Sykes-Picot qui sont aujourd'hui profondément ébranlés, au point même de lézarder un ciment encore plus ancien, remontant aux frontières de 1639 (Traité de Qasr El Sherin) séparant les Sunnites ottomans (en Iraq) des Chiites safavides (en Iran). Le rapport de force semble aujourd'hui profiter à des acteurs – Iraniens chiites ou djihadistes sunnites – hostiles aux «néo-croisés» et au «grand Satan» : en premier lieu, les Etats-Unis, mais également leurs alliés dans la région.

Même s'il convient de se garder de tirer de hâtives conclusions, nous sommes aujourd'hui objectivement confrontés à un «maillage des crises» qui, au lieu de se réduire, gagne, d'une part, en envergure en s'étendant encore plus d'Est (Afghanistan, Pakistan, monde musulman asiatique) en Ouest (mutualisation d'Al Qaïda au Maghreb) et semble devoir, d'autre part, s'installer dans la durée.

(1) Il s'agit du National Intelligence Estimate (NIE) portant sur le dossier nucléaire iranien, qui, rendu public le 3 décembre 2007, stipule, entre autres, l'interruption (*halting*) du programme militaire nucléaire iranien, la non-utilisation par Téhéran du site de Natanz à des fins militaires et l'arrêt de «certaines» activités de recherche et de développement en matière nucléaire en Iran.

## UNE ENTROPIE CROISSANTE

*Des Etats-Unis incapables de gagner les guerres, incapables d'imposer la paix*

C'est le constat qui est fait dans la région, notamment dans les monarchies sunnites du Golfe, chez les modérés arabes et par certains en Israël, où on s'inquiète aujourd'hui publiquement de la confusion qui aura régné à la Maison-Blanche durant les deux mandats du président G.W. Bush dans la définition d'une stratégie et d'une vision claires et réalistes dans la région.

Bien entendu, c'est au dossier iraquien et aux erreurs commises par l'exécutif américain dans la gestion de l'après-guerre que partenaires et alliés des Etats-Unis songent tout particulièrement. Le «désastre iraquien» aura drastiquement modifié la donne et le positionnement américain au Moyen-Orient, engendrant et diffusant dans l'ensemble du monde arabe violence et radicalisme et polarisant et fragmentant communautés, cultures et sociétés. Au total, si les Etats-Unis continuent d'énoncer des «objectifs circonscrits», c'est l'absence de «vision globale» dans les dossiers régionaux – en particulier en Iraq – et l'attitude de déni des responsables américains (2) qui portent aujourd'hui un réel problème de crédibilité et d'autorité de Washington au Moyen-Orient.

La responsabilité des néo-conservateurs américains, certes aujourd'hui en perte de vitesse aux Etats-Unis, dans les choix qui auront été opérés est engagée, en raison de décisions souvent prises de manière unilatérale, une approche globale et indifférenciée – «lutte contre le terrorisme» –, épousant volontairement une vision manichéenne du monde et des relations internationales – «l'axe du mal», «le conflit des civilisations». Au-delà de cette politique, c'est le ton et les attitudes de l'exécutif américain qui auront été considérés dans la région comme profondément inamicaux et hostiles au monde arabe et musulman. C'est du moins la perception qu'en ont les partenaires arabes de Washington, qui reprochent aux Américains une forme d'«autisme», une méconnaissance du terrain, ainsi qu'une brutalité assumée dans leurs rapports avec le monde extérieur.

C'est toutefois l'absence de perspectives claires et capables de ramener l'ordre en Iraq qui alarme les principaux acteurs dans la région, à commencer par les voisins les plus exposés de l'Iraq.

L'Arabie saoudite et les Sunnites du Golfe considèrent en effet avec appréhension toute prise de contrôle durable du pouvoir central à Bagdad ou dans un «chiistan» autonome du sud du pays, par des Chiites irakiens – 60 % de la population totale – porteurs, à terme, d'un modèle de civilisation

(2) Il aura fallu attendre le 7 décembre 2006 pour que le secrétaire d'Etat à la Défense, Robert Gates, admette publiquement que les Etats-Unis n'étaient pas «en train de gagner la guerre».

et d'organisation politiques perçu comme hostile. Dans ce contexte, le dilemme de la présence américaine demeure grand : sans le soutien américain, la « fiction » du gouvernement central iraquien s'effondrerait – or, il s'agit pour les Sunnites du Golfe d'un pis-aller; avec le maintien des Américains dans le pays, subsiste un puissant carburant du djihadisme et du salafisme, qui continue d'alimenter la violence du discours et des actes d'Oussama Ben Laden et de ses affidés depuis la première guerre du Golfe. Quant aux groupes insurgés en Iraq, la plupart d'entre eux rejettent l'idée de toute réconciliation nationale sous « occupation étrangère ».

La Jordanie et la Syrie sont quant à elles soumises à une pression croissante de réfugiés irakiens – plus de 2 millions d'individus –, tandis que l'Égypte et le Maghreb paraissent particulièrement vulnérables face à la menace terroriste qui, depuis le foyer iraquien, irradie la scène régionale.

La Turquie, qui elle-même compte 20 millions de Kurdes nationaux, montre des signes d'inquiétude en raison du danger que représenterait toute autonomie incontrôlée du Kurdistan iraquien, de la base arrière qu'il pourrait représenter pour le PKK et de la capillarité porteuse de risques, à terme, des frontières qui séparent les Kurdes turcs des Kurdes barzanistes (3). A ce titre, le feu vert donné par le Parlement d'Ankara, en novembre dernier, autorisant l'armée turque à intervenir militairement en territoire iraquien est lourd de conséquences (4).

L'Iran qui, certes, assiste avec satisfaction à l'enlisement des États-Unis dans le borbier iraquien, n'aurait en même temps aucun intérêt à ce que ce dernier se solde par l'implosion du pays selon des lignes de partage ethniques capables, entre autres, de contaminer sa propre région frontalière – le Khouzistan.

Au total, les décisions prises par Washington semblent souffler le chaud et le froid, avec des décisions en accordéon, les annonces d'une réduction des forces américaines – 20 000 hommes d'ici l'été 2008 – succédant aux renforts injectés par le « *surge* » de l'hiver 2007 (5). Les forces engagées directement ou indirectement en Iraq (Iran, Arabie saoudite, Syrie, voire Libye par la livraison d'armes aux groupes sunnites) s'inscrivent quant à elles dans une logique de crise durable, même s'il n'est dans l'intérêt d'aucun de ces acteurs de pousser le pays plus loin dans le chaos. C'est justement ce

(3) L'osmose entre les deux parties de la frontière semble déjà fort avancée, en raison d'une langue commune, le kurmanji, qui a supplanté l'arabe et le turc – alors que le Kurdistan de Talabani pratique le dialecte sorani –, des contrebandes, du déplacement de population, des intérêts politiques croisés – menaces de soulèvement au Diyarbakir si les Turcs interviennent dans le Kurdistan iraquien –, etc.

(4) D'ores et déjà, depuis décembre 2007, différents raids et incursions terrestres limités turcs ont fait craindre une escalade de la violence dans le Kurdistan iraquien.

(5) En réponse au rapport Baker-Hamilton de décembre 2006 prônant un désengagement militaire progressif à partir de 2008 et la recherche d'une solution politique au conflit iraquien, notamment en engageant un début de dialogue avec la Syrie et l'Iran, la Maison-Blanche a prôné une « nouvelle stratégie » pour l'Iraq en février 2007, en lançant l'opération « Imposer la loi » et en quintuplant notamment la présence militaire américaine à Bagdad.

dosage subtil de désordre et de contrôle qui continue de maintenir une instabilité chronique en Iraq et n'a cessé de mettre les Etats-Unis face à un choix difficile : amorcer un reflux programmé des troupes américaines ; faire le pari de la maîtrise encore possible par les GI's de la situation à condition de leur en donner les moyens.

C'est donc sous cet éclairage que les Etats-Unis sont perçus à la fois comme un recours nécessaire et ultime, attendu en 2008, encore capable d'impulser une nouvelle dynamique dans le dossier israélo-palestinien, et comme un acteur faillible et aveuglé. C'est tout le paradoxe du positionnement des Etats-Unis dans une région qui a perdu tout réel espoir de «réveil américain» en cette fin de second mandat du président G.W. Bush et qui se place désormais dans l'attente d'un «sursaut» post-électoral de la future administration – démocrate – américaine.

### *Fragmentation et polarisation de l'espace politique et social au Moyen-Orient*

C'est bien entendu en Iraq que la déstructuration sociale et politique est la plus prononcée. On assiste depuis 2003, en dépit de périodes de calme relatif, à une confrontation généralisée inter- et intra-communautaire, qui éloigne toute perspective de réconciliation. Jadis fermement vissé à un pouvoir central, l'Iraq est désormais taraudé par une guérilla active et organisée, parfois hors des frontières de son territoire. Dans un pays qui compte 26 millions d'habitants, les chiffres parlent d'eux-mêmes et témoignent d'une situation préoccupante, voire alarmante, du sort de quelque 4 millions d'Iraqiens : plus de 2 millions d'Iraqiens ont trouvé exil dans des pays, la Syrie et la Jordanie, où ils sont de moins en moins tolérés et qui ne leur assurent aucun statut légal (6) ; 2,4 millions d'entre eux ont été déplacés au sein même de l'Iraq, les violences sectaires ayant largement contribué à une redistribution territoriale des communautés.

Ces évolutions sont d'autant plus alarmantes qu'elles semblent irréversibles : les Chaldéens prennent massivement la fuite d'un conflit qui les dépasse ; les zones urbaines sont soumises à une épuration ethnique implicite, continue et silencieuse, de centaines de milliers d'Iraqiens, entraînant une reconfiguration du pays sur des lignes ethno-religieuses (sunnites/chiites/kurdes) homogènes. A Bagdad, à quelques poches d'exception près, le Tigre sépare désormais la ville en deux, avec une rive droite sunnite et une rive gauche chiite. Les quartiers épurés de la ville sont entourés de murs de béton.

Les déplacements de population sont un facteur majeur de déstabilisation socio-économique et politique du pays. Ils renforcent directement et indi-

(6) L'attitude des autorités iraqiennes elle-même n'est pas exempte de tous reproches. Bagdad refuse ainsi que ses voisins accordent le statut de réfugiés à ses ressortissants.

rectement l'emprise des groupes extrémistes sur la population et favorisent une radicalisation des esprits. La recomposition des villes et régions, autrefois mixtes, en quartiers ou zones épurées, contribue également au renforcement des pouvoirs locaux aux objectifs sectaires et parfois violents. En cas de nouvelle dégradation, elle pourrait favoriser l'utilisation d'armements lourds contre les zones adverses.

Ainsi, c'est à une guerre civile qu'on assiste depuis deux ans en Iraq, avec une confrontation sunnite/chiite sanguinaire, qui représente pour l'ensemble de la communauté internationale un sujet de préoccupation majeur. A cela s'ajoute désormais une multiplication de conflits intra-communautaires qui transcendent toute logique de structuration religieuse ou ethnique du pays.

Cette polarisation des acteurs en Iraq est loin d'être une exception dans la région : si on écarte le cas de l'Egypte, la fragmentation des communautés et des espaces culturels est frappante et préoccupante sur l'ensemble de la zone.

Au Liban, c'est le spectre du communautarisme qui ressurgit aujourd'hui et qui semble devoir remodeler, dans une nouvelle configuration sunnite-chiite-chrétienne-druze, les équilibres de Taëf de 1989 (7). Jamais, depuis la fin de la guerre civile, la polarisation des communautés religieuses n'aura été aussi marquée qu'en ce début d'année 2008, avec des lignes de partage opposant frontalement aujourd'hui Sunnites et Chiites libanais, la communauté chrétienne étant quant à elle partagée entre ces deux pôles – aounistes pro-Hezbollah d'un côté et geageaistes pro-Hariri de l'autre.

En Syrie, c'est la majorité sunnite du pays, travaillée par les Frères musulmans, qui possède un réel potentiel déstabilisateur et vindicatif face à la minorité alaouite – proche du Chiisme – au pouvoir. Dans les pays du Golfe, les minorités ou majorité – Bahreïn – chiites revendiquent désormais plus de pouvoir aux régimes sunnites en place, rétifs à tout réel partage des responsabilités. Plus au Sud, dans la péninsule arabique – Yémen –, au sein des communautés zaïdites, certains se découvrent aujourd'hui une appartenance culturelle chiite et se revendiquent comme tels face à l'autre moitié sunnite du pays. En Palestine enfin, ce sont des clivages essentiellement politiques qui divisent désormais les territoires palestiniens en deux, avec une Cisjordanie plus ou moins soumise au contrôle du Fatah et une bande de Gaza «tombée» en juin 2007 sous le joug du Hamas. Ces clivages éloignent bien entendu toute perspective réaliste de constitution d'un Etat palestinien unitaire, viable et continu.

Les exemples pourraient se multiplier à l'envi, au sein même de chacune des entités étatiques ou infra-étatiques mentionnées ci-avant, tant les lignes de partage se sont multipliées et dessinent les pourtours d'autant de conflits potentiels qu'il y a de groupes politiques, tribaux ou religieux dans cette

(7) Les accords de Taëf de 1989 ont marqué la fin de la guerre civile au Liban. Cf. CAP, note C/07-059, «La 'libanisation' du Hezbollah : un Etat face à l'Etat», 24 déc. 2007.



région du monde. Aucun des Etats n'y échappe réellement, pas même aujourd'hui un Iran présenté trop souvent comme une puissance «compacte», alors que s'opposent en son sein une constellation d'acteurs, des Pasdarans aux réformateurs, mus par des intérêts et des visions contraires du monde.

A cette fragmentation des espaces se superpose une nouvelle ligne de fracture, qui transcende l'ensemble de la région et sur laquelle nous reviendrons plus loin : il s'agit d'un «choc» sunnite-chiite allant au-delà des clivages et des frontières traditionnels, s'inscrivant dans un cycle ininterrompu de conflits ayant opposé ces deux communautés religieuses depuis les grands schismes de l'Islam.

### *L'affirmation de l'Iran comme acteur stratégique régional*

Ce triptyque de l'entropie ambiante au Moyen-Orient ne saurait être complet sans une mention de l'émergence et de l'affirmation de l'Iran comme une puissance régionale avec laquelle la communauté internationale doit désormais compter. La capacité d'ingérence de Téhéran dans le monde arabe se mesure désormais aussi bien en Iraq, en Syrie, au Liban que dans les Territoires palestiniens et certains affirment même auprès des communautés chiites de la péninsule arabique.

Ainsi, le réarmement du Hezbollah au nord du Litani depuis la guerre des 33 jours – été 2006 – et le soutien au Parti de Dieu tel qu'on le perçoit aujourd'hui dans la crise liée à l'élection présidentielle au Liban reposent en grande partie sur la volonté du régime des Mollahs de conserver dans le voisinage immédiat de la frontière nord-israélienne une force de dissuasion capable d'agir le moment venu pour défendre ses intérêts. Le soutien affiché de Téhéran au Hamas dans les Territoires palestiniens, en contrepoids du reste d'une Arabie saoudite qui demeure – somme toute – aux côtés d'Abu Mazen, apparaît comme une donne nouvelle dans l'équation du conflit israélo-palestinien. Aussi l'Iran participe-t-il indirectement aux conflits sur les frontières d'Israël, au sud comme au nord du pays.

En Iraq, l'Iran continue d'avoir aussi bien les moyens de tout faire échouer que d'aider à faire décliner l'intensité de la crise, voire à lui trouver une issue. Il est probablement le seul acteur régional à disposer de ces deux cartes et à être conscient qu'il n'existe pas aujourd'hui de solution en Iraq sans lui ou qui puisse se faire contre ses propres intérêts. Conscients de cette réalité, les Etats-Unis ont tenté à plusieurs reprises, à mesure que l'Iraq s'enfonçait dans le chaos, de solliciter la collaboration des Iraniens, à l'instar de la réunion tenue le 28 mai 2007 à Bagdad (8), certes improductive,

(8) Réunion «historique» le 28 mai 2007, à Bagdad, dans les bureaux du Premier ministre iraquien, M. Maliki, en présence de l'ambassadeur des Etats-Unis, Ryan Crocker, et de son homologue iranien, Hassan Kazemi-Qomi.

mais ayant eu le mérite de rassembler autour d'une table Américains et Iraniens. Pour un pays sorti humilié de la guerre qui l'opposait au régime de Saddam Hussein – à l'époque soutenu par l'Occident –, il s'agit d'une revanche spectaculaire prise sur une coalition sunnite et occidentale qui avait fait du bouclier iraquien l'avant-garde de la lutte contre la révolution islamique.

Outre sa dimension ouvertement provocatrice vis-à-vis de l'Occident, la crise nucléaire iranienne confirme de plus qu'un système d'équilibre régional ou de sécurité collective pourrait difficilement être mis sur pied dans la région sans l'Iran. La politique qui consistait, depuis la Révolution islamique, à isoler Téhéran de la scène régionale n'aura sans doute pas résisté à l'effondrement de l'Iraq et au renforcement mécanique d'un Iran débarrassé sur le front est de ses ennemis talibans.

Si les Etats-Unis et, avec eux, l'essentiel de leurs alliés occidentaux continuent de rechercher l'isolement de l'Iran – comme en témoigne la tournée du président G. W. Bush au Moyen-Orient en janvier 2008 –, les tentatives de marginalisation du président M. Ahmadinejad ont, depuis son accès au pouvoir en juin 2005, partiellement échoué. Sur la scène intérieure iranienne, en raison d'une tradition de consensus (9), le «populisme» d'Ahmadinejad le rend – somme toute – populaire (10), d'autant que le Président iranien bénéficie de l'appui persistant du Guide de la Révolution. Sur la scène régionale, l'Iran fait certes peur, mais il est ménagé, convié à la table des monarchies sunnites qui souhaitent l'apaisement plutôt qu'une confrontation globale avec Téhéran. Les exemples de démonstration de bonne volonté sont multiples, comme en a témoigné l'invitation d'Ahmadinejad au sommet du CCEAG à Doha en décembre dernier ou l'invitation du Président iranien au pèlerinage du Grand Baïram 2008 à La Mecque.

Au total, si la percée de l'Iran sur la scène régionale apparaît désormais comme une «contrainte» nouvelle pour les Sunnites modérés, elle s'articule fondamentalement autour de deux perspectives temporelles différentes. Sur les court et moyen termes, les Sunnites modérés parient sur la prééminence des Etats-Unis, qui demeurent les arbitres de la sécurité régionale, et tablent sur l'incurie de la gestion interne du régime iranien, qui pourrait difficilement, *mutatis mutandis*, assouvir son ambition de puissance tant le pays est mal géré, en situation de faillite économique – si ce n'est que les recettes en hydrocarbures dopent aujourd'hui artificiellement les finances

(9) Le discours d'Ahmadinejad, populiste et nationaliste, proche des «valeurs» de la Révolution islamique, se heurte toutefois aujourd'hui à toute une frange de «conservateurs pragmatiques» qui se sont rapprochés des réformateurs. Avec les élections municipales et du Conseil des experts en décembre 2006, depuis l'élection de Rafsandjani à la tête de l'Assemblée des experts en septembre 2007, une coalition d'intérêts semble se constituer autour de tous ceux qui, en Iran, souhaitent sauver le pays d'un désastre économique annoncé – en raison de l'incurie de la politique conduite par Ahmadinejad – et que seuls les prix élevés du pétrole actuel permettent d'escamoter.

(10) L'une des dimensions de cette politique du Président iranien consiste à «apporter l'argent du pétrole sur la table de chaque famille», avec ses prêts aux jeunes mariés, son soutien à des projets locaux, etc.

iraniennes – et ayant pris un retard considérable dans ses infrastructures. En revanche, sur le long terme, c'est une montée en puissance de l'Iran dans la région, imparable et inscrite dans le cours de l'histoire, qui pose, en soi, un problème stratégique aux modérés arabes.

Conscient de ces dangers, les acteurs sunnites arabes sont en définitive plus inquiétés par une « attitude hégémonique » croissante de Téhéran, qui marque le retour de l'Iran dans la région, que par les velléités nucléaires de ce pays, qui ne représentent, au total, qu'un volet d'une vision plus large et plus dominatrice des Iraniens. Sur ces questions, on perçoit clairement aujourd'hui une différence marquée des priorités qui sont celles du monde occidental (protection du TNP, non-prolifération, sécurité internationale) de celles du voisinage immédiat iranien (hégémonie iranienne avec laquelle les Sunnites arabes se voient aujourd'hui « contraints » de vivre et qu'ils essaient de limiter).

#### UNE ENTROPIE QUI GÉNÈRE DE NOUVELLES SITUATIONS CONFLICTUELLES

##### *Une coalition sunnite en crise*

Les monarchies du Golfe continuent de dresser en ce début d'année 2008 un constat alarmé de la situation régionale et internationale dont elles ont tout à craindre.

La déroute des Etats-Unis en Iraq n'annonce en effet rien de bon pour les régimes du Golfe et les perspectives à venir, qui reposent sur un reflux des troupes américaines à en croire le programme de la majorité des candidats à la magistrature suprême aux Etats-Unis, sont tout aussi préoccupantes. Le dilemme demeure grand pour les Américains : si l'abandon de l'Iraq en l'état paraît impossible – tant il précipiterait la chute du pouvoir « fantomatique » en place en Iraq –, la perspective contraire, qui consisterait à pérenniser la présence américaine, est considérée par les opinions publiques arabes comme une insupportable « occupation » étrangère n'ayant cessé d'être source d'instabilité dans la région. Au total, le spectre d'une partition du pays, avec la « perte sèche » que représenterait pour les Sunnites arabes l'écroulement de l'un des membres fondateurs de la Ligue des Etats arabes, semble s'approcher ou du moins n'est plus exclu (11).

En outre, la politique de démocratisation de la région, sur laquelle Washington est désormais revenue, a été interprétée comme une pression insupportable et inamicale contre les régimes en place, pourtant alliés des Etats-Unis. Cette insistance américaine à ce que les régimes arabes se réfor-

(11) Des doutes persistent sur les intentions américaines à cet égard, comme en témoigne le vote, par le Sénat américain, le 26 septembre 2007, d'un amendement non contraignant du sénateur Biden en faveur d'une fédération de trois régions semi-autonomes en Iraq.

ment et s'ouvrent à la démocratie demeure aujourd'hui dans les discours des dirigeants américains, mais semble désormais inoffensive, indolore et inconsistante – car n'ayant pas survécu à la victoire du Hamas aux élections en Palestine de janvier 2006. Elle aura clairement fait apparaître que la relation qui liait les Arabes modérés à Washington avait en partie changé de nature depuis le 11 septembre : partenaires arabes tenus par les uns pour moins fiables; allié américain considéré par les autres pour moins crédible.

L'activation d'un « bloc sunnite modéré », qu'illustrent de nombreux exemples depuis 2006 (12), se sera matérialisée, lors du Sommet arabe de Riyad (28-29 mars 2007), par la tenue en définitive d'un « sommet sunnite », en présence du Président pakistanais et des Premiers ministres turc et malaisien.

Cette construction « sunnite modérée », qui se met en place dans le monde musulman, est significative de ce désarroi du monde sunnite qui, majoritaire dans l'aire musulmane, se vit comme politiquement minoritaire. Elle apparaît somme toute ambiguë, problématique et à terme dangereuse, car elle participe à la polarisation d'un « croissant chiite » ou, au mieux, à la radicalisation de la communauté chiite, comme on le voit aujourd'hui au Liban – opposition des forces du « 8 mars » formées autour du cheikh Hassan Nasrallah à celles des « Hariristes » du « 14 mars » –, mais également à Bahreïn – radicalisation de la majorité chiite depuis les élections de décembre 2006 – et au sein des minorités chiites saoudiennes – revendication d'une part croissante à la gestion politique et économique du pays. De plus, elle confirme les opinions sunnites dans leur réserve à l'égard des régimes « inféodés » aux Etats-Unis. Enfin, elle éloigne toute solution de sortie de crise en Iraq préservant une unité, de moins en moins assurée, du « bouclier sunnite » dressé depuis l'Empire ottoman face à l'Iran safavide (13).

Sur fond de perte de confiance face à leur protecteur américain, se profilent ainsi des attitudes contradictoires des monarchies du Golfe. Celles-là restent soucieuses, faute d'alternative, de préserver malgré tout l'alliance qui les unit aux Etats-Unis et de vivre avec l'idée que les Américains demeureront à terme les plus forts. A cet égard, la perspective d'une intervention militaire américaine limitée aux installations nucléaires aurait évidemment été de nature à les rassurer, ce qui explique un certain désarroi

(12) On se rappelle la déclaration à « 6 + 2 » des ministres des Affaires étrangères du Conseil de coopération du Golfe, de Jordanie et d'Egypte, réunis avec C. Rice le 17 janvier 2007 au Koweït, appelant à un engagement des Etats-Unis en vue de « *défendre l'intégrité de l'Iraq et la sécurité du Golfe* ».

(13) Les enjeux actuels dans la région ne peuvent en effet se comprendre sans le recul nécessaire qu'apporte son histoire sanglante, où se côtoient Ottomans et Perses safavides, puis Turcs, Iraquiens et Iraniens de part et d'autre d'une frontière politique tracée en 1639 (Traité de Qasr-e Shirin). La plus stable et la plus ancienne du Moyen-Orient, cette frontière n'aura jamais été durablement remise en cause depuis le XVII<sup>e</sup> siècle ni même au lendemain de 1918. C'est son tracé qui est aujourd'hui en mouvement : s'il épouse des obstacles géographiques naturels séparant *de facto* un monde farsi à l'Est et arabe à l'Ouest, il demeure imparfait au regard de facteurs religieux, culturels et linguistiques, avec des débordements notables chiites au Sud iraquien et kurdes sunnites au tri-point de jonction turco-iraquo-iranien du Nord.

exprimé par les monarchies du Golfe à la publication du rapport NIE 2007 (14). Rendant caduque toute perspective à court terme d'utilisation de la force militaire en contrepoint des pressions exercées sur l'Iran, ce rapport souligne pour les alliés arabes de Washington le caractère imprévisible et versatile de la politique étrangère et de défense américaine.

Pour autant, les monarchies du Golfe ne souhaitent pas trop hypothéquer l'avenir avec un voisin iranien potentiellement doté et menaçant. C'est notamment le sens qu'on donne aujourd'hui à l'attitude ouverte du roi Abdallah d'Arabie saoudite, tenté qu'il serait de trouver les termes d'un compromis avec Ahmadinejad – sur l'exemple de celui qu'il avait trouvé, du temps où il était Prince héritier, avec le président Rafsandjani) et ayant arbitré en ce sens le débat qui partage l'exécutif saoudien.

C'est l'absence de recul géographique et la vulnérabilité qui dictent la prudence à l'ensemble des acteurs du Golfe, tiraillés entre leurs allégeances occidentales et leurs contraintes régionales. C'est la raison essentielle pour laquelle les monarchies du Golfe demeurent prudentes et circonspectes, en se gardant de prendre des sanctions financières face à l'Iran qui seraient interprétées par Téhéran comme une réelle «déclaration de guerre». Partageant avec l'Iran une politique de bon voisinage, de Dubaï (15) à Doha (16) on ne cesse de s'interroger sur le rapport de force qui oppose la communauté internationale à Téhéran et on souhaite éviter à tout prix de s'engager dans un conflit de cette nature contre le «monde chiite» – ce qui est en soi fort caractéristique de l'évaluation du rapport de force actuel par les Sunnites modérés.

Ailleurs en Egypte et dans le Levant, les Arabes modérés apparaissent aujourd'hui comme impuissants et incapables de projeter leur diplomatie.

Sur fond de malaise politique et social dans une Egypte de plus en plus marquée par une ambiance de «fin de règne», le régime du président Moubarak peine à trouver un positionnement régional qui soit de nature à concilier les attentes d'une opinion publique intérieure «exaltée» – nationaliste, polarisée et anti-américaine –, les intérêts stratégiques du pays – notamment face à la nucléarisation de l'Iran – et une marge d'action capable de préserver l'image d'un pays utile pour la stabilité et la paix régionale. Avec des dizaines de milliers de Palestiniens de la bande de Gaza soumis au blocus d'Israël, qui ont pénétré depuis mercredi 23 janvier 2008 dans le Sinaï après la destruction partielle de la clôture séparant les deux territoires, le dossier palestinien est de nouveau perçu au Caire comme un enjeu de politique intérieure et de sécurité nationale.

(14) Désarroi qui peut paraître paradoxal tant les monarchies du Golfe redoutent un nouveau conflit armé dans la région.

(15) Où vivent près d'un demi-million d'Iraniens.

(16) Qui partage avec l'Iran l'énorme champ gazier de North Field et où la majorité des grandes familles d'affaires sont d'origine iranienne et constituent un soutien au régime.

L'engouement, même superficiel et réversible, que porte l'opinion publique arabe à Hassan Nasrallah et M. Ahmadinejad est patent : ils ont « relevé » la tête du monde arabe et musulman, ont pris la tête du « front du refus » et font face à un monde occidental qui paraît hostile, inamical et incertain. L'*establishment* politique et socio-économique de cette région du monde reste attentiste, méfiant vis-à-vis de toute « mobilisation » des modérés arabes dans le camp des Occidentaux, marqué qu'il est par l'information véhiculée par les chaînes satellitaires du Golfe, qui contribue à délégitimer toute alliance avec Washington.

***Des Territoires palestiniens dans l'impasse, minés par une confrontation durable entre un Fatah de plus en plus affaibli et un Hamas probablement plus subi que populaire***

L'Accord de La Mecque du 8 février 2007 (17) aura fait long feu, en raison d'un différend stratégique profond, celui du contrôle des forces de sécurité et de police palestiniennes. Dès juin 2007, les échauffourées dans la bande de Gaza auront vu en quelques heures l'Autorité palestinienne et le Fatah s'écrouler, faisant du Hamas le seul maître à bord dans ce territoire.

Depuis lors, un réel doute s'est installé dans les esprits en Palestine et chez les partenaires arabes du président Abu Mazen quant à la capacité de ce dernier et du Fatah à se maintenir à flot et à maintenir leurs positions dans une Cisjordanie plus ou moins préservée pour l'heure. Le limogeage d'Ismaïl Haniyyeh (Premier ministre) en juin 2007, son remplacement par Salam Fayyad et la promulgation d'un décret d'état d'urgence n'auront certainement pas suffi à convaincre ou rassurer les acteurs régionaux sur la « survie », à terme, du Fatah en tant que force politique dominante en Palestine. C'est ainsi que Syriens et Iraniens, soutenant ouvertement le Hamas, font désormais le pari d'un « écroulement » inéluctable du mouvement historique et majoritaire au sein de l'OLP, celui qui aura hissé Yasser Arafat au sommet de la « résistance palestinienne ».

Cette scission croissante entre le mouvement de feu cheikh Yassin et les « légitimistes » du Fatah aura été l'un des facteurs majeurs de la reconfiguration des rapports de force au sein des Territoires palestiniens depuis le décès du président Arafat. Le Fatah demeure incapable structurellement, en dépit d'efforts de compromis – Accord de La Mecque –, de concéder la victoire électorale de janvier 2006 au Hamas, considérant que ce mouvement ne sera jamais en mesure d'évoluer significativement vers une pleine logique de paix avec Israël. Le Hamas, quant à lui, se montre incapable de sortir d'un discours idéologique (non-reconnaissance d'Israël, poursuite à terme d'un projet d'une Palestine dans ses frontières mandataires, *etc.*),

(17) Accord de cessez-le-feu entre le Fatah et le Hamas ayant abouti à un gouvernement d'union nationale d'avril à mai 2007.

tout en préservant l'option d'arriver le moment venu à un compromis avec Israël (trêve illimitée, reconnaissance tacite d'Israël, *etc.*).

Cette analyse conduit à une opposition frontale d'intérêts entre ces deux protagonistes. Le Fatah et Abu Mazen ne pourraient surmonter les épreuves actuelles qu'à condition d'engranger rapidement les bénéfices d'un processus de paix avec Israël. C'est ce qui explique cette persévérance, malgré les difficultés, à tenir la «rampe d'Annapolis» (18). Le Hamas continuerait au contraire à faire le «pari de l'impasse», participant à un «contre-Annapolis» à Damas (24-25 janvier 2008), en présence du Jihad islamique, des Syriens et des Iraniens, et ayant comme objectif stratégique l'étranglement du Fatah et la conquête du pouvoir dans les Territoires.

Sur fond de radicalisation de la situation en Palestine, on craint largement aujourd'hui dans l'ensemble du Moyen-Orient un enlisement durable de cette situation, susceptible à terme d'aboutir au pire des scénarios : celui de la lassitude de la communauté internationale, qui se satisferait d'une zone de tension de faible intensité et de l'abandon, *de facto*, du dossier palestinien sans qu'il ne soit résolu..., tout en représentant pour la scène régionale – l'Égypte avec l'abcès de Gaza notamment – une source de tension irradiante et politiquement ingérable. La situation chaotique qui prévaut aujourd'hui dans les Territoires est donc fortement préoccupante, en dépit des timides avancées d'Annapolis – processus auquel le Hamas n'est pas partie. Les Territoires palestiniens sont actuellement en passe de se «tribaliser» et de s'enfoncer dans une guerre fratricide et par procuration (axe syro-iranien, modérés arabes).

### *Confusion et absence de lisibilité de la politique d'Israël*

C'est cette confusion qui se lit dans les choix politiques et militaires d'Israël depuis la seconde Intifada, la fin d'Oslo et les retraits successifs du Liban-Sud et de Gaza. La guerre des «33 jours» (été 2006) aura, quant à elle, été révélatrice d'un réel vide conceptuel israélien, ayant mis à mal le mythe de l'invincibilité de Tsahal, et d'une absence de stratégie globale et de capacité politique à faire face aux crises actuelles non seulement en Palestine mais également dans la région.

La politique unilatérale de retrait des territoires aura démontré ses limites en l'absence d'une réelle impulsion du processus de paix – d'où l'intérêt pour Israël de le relancer à Annapolis. Le «mur de séparation» aura certes contribué à une baisse de l'intensité des opérations kamikazes en Israël, mais n'a en rien résolu les questions essentielles. Il n'apporte pas du reste une réponse durable à l'action des activistes palestiniens – comme en témoigne la persistance des tirs de Qassam depuis Gaza. Il pollue, en outre, les

(18) Conférence pour la paix au Proche-Orient à laquelle ont pris part Israéliens et Palestiniens le 27 novembre 2007.

possibilités de retour sur la voie d'un règlement politique. On doit désormais s'attendre, après les incidents du mois de janvier à Rafah, à ce que de semblables actes de «sabotage» du mur soient à l'avenir perpétrés en Cis-jordanie. Au-delà même des difficultés d'un Premier ministre prématurément usé par la guerre de l'été 2006, c'est la classe politique israélienne qui paraît désormais en pleine déroute, avec ses scandales à répétition – accusation, entre autres, de corruption de ministres – et l'absence de réel *leadership*. La publication, le 30 janvier 2008, du rapport Winograd n'aura ainsi été qu'un révélateur supplémentaire des «*graves défaillances*» dont a fait preuve le gouvernement Olmert en déclenchant la guerre de 33 jours, ainsi que de l'«*immense et grave cafouillage*» à l'été 2006 qui s'est achevé sans que l'Etat juif ne réalise ses objectifs.

C'est dans cette configuration que s'inscrit aujourd'hui la politique arabe d'Israël, avec la – nouvelle – donne due au soutien aux Palestiniens de l'Iran, du Hezbollah, mais également, de manière renouvelée, de certains pays arabes sunnites. Cette crise révèle une difficulté majeure pour les Israéliens à redéfinir un modèle politique global capable à la fois de contenir la violence dans les Territoires palestiniens, de maintenir durablement le Hezbollah au nord du Litani et d'offrir une perspective de paix négociée avec les Palestiniens, voire les Syriens.

Se trame derrière ces hésitations la tentation d'ajuster la «réponse» israélienne au contexte qui prévaut sur le terrain, c'est-à-dire : assurer une approche strictement sécuritaire dans la bande de Gaza déclarée «entité hostile» en septembre dernier (19); privilégier une approche politique en Cis-jordanie, où l'Autorité palestinienne serait identifiée à Abu Mazen.

Ces dernières aboutiront-elles en 2008 comme ne cesse de le répéter le président G. W. Bush? Rien ne semble moins sûr, tant le processus en lui-même paraît, dans certains cercles israéliens du moins, plus prioritaire que les résultats qui en sortiraient. En témoignent les annonces de reprise de la colonisation (20) dans les Territoires palestiniens au lendemain même du sommet d'Annapolis, alors que s'ouvre un débat en Israël sur une perspective d'«évacuation-compensation» qui serait à même de décongestionner les Territoires et d'enclencher une dynamique de relance du processus de paix.

(19) Déclaration du cabinet de sécurité israélien du 19 septembre 2007 : «*le mouvement islamiste Hamas est une organisation terroriste qui a pris le contrôle de la bande de Gaza et en a fait une entité hostile. Cette organisation mène des activités hostiles contre l'Etat d'Israël et ses citoyens et elle est donc responsable de ces activités*». En décrétant la bande de Gaza «entité hostile», le cabinet de sécurité israélien a ainsi ouvert la voie à une interruption des livraisons de carburant et autres marchandises au territoire palestinien contrôlé par le Hamas – cette mesure ayant été mise à exécution en ce début d'année 2008, avec les conséquences qui en ont découlé.

(20) Le ministre du Logement, Zeev Boim, a certes démenti les projets de construction de 10 000 logements à Atarot (nord de Jérusalem), alors que le maire ultra-orthodoxe de Jérusalem les confirmait. L'extension de Har Homa, colonie israélienne établie en 1997 aux abords de Bethléem, a été quant à elle réaffirmée.



### *Une confrontation Chiïtes / Sunnites aux conséquences durables et imprévisibles*

Il s'agit de l'une des évolutions les plus marquées de ces deux dernières années, subséquente à l'intervention de la coalition en Iraq et latente dans l'ensemble de la région, avec une communauté chiïte revigorée et adossée à un Iran plus puissant et un monde sunnite avec ses muftis crispés sur leurs prérogatives, rappelant, à l'instar des Wahhabites en Arabie saoudite, le statut disqualifié des Chiïtes en terre sunnite.

C'est ainsi que, en Iraq, la polarisation des communautés présage des difficultés croissantes à trouver un équilibre non conflictuel dans le pays – le Kurdistan étant aujourd'hui de moins en moins épargné de la turbulence. Au Liban, la confrontation entre Sunnites et Chiïtes se durcit pour se focaliser sur l'abcès actuel qu'est l'élection présidentielle libanaise. Dans les monarchies du Golfe, ce sont les communautés chiïtes qui réclament une plus large participation dans les affaires internes des pays de la région. Quant au Yémen, le pouvoir central continue d'affronter une rébellion houthisiste qui s'appuie sur une radicalisation chiïte du Zaïdisme.

Cette polarisation des communautés est porteuse d'un potentiel de violence redoutable, car elle réveille des lignes de failles historiques et psychologiques majeures dans la population. De plus, elle met en jeu des forces régionales (CCG, Algérie, Libye, voire Egypte d'une part, Iran d'autre part), bénéficiant d'une manne financière considérable en raison du prix des hydrocarbures et pouvant difficilement se désolidariser pour les uns des Chiïtes, pour les autres des Sunnites arabes jugés en difficulté au Liban ou en Iraq. Elle relève enfin d'acteurs non étatiques, puissants et ramifiés, pouvant échapper à terme à tout contrôle ou régulation des régimes de la région et, partant, déborder l'ensemble de la communauté internationale.

\* \*  
\*

Nous assistons ainsi, avec l'affaiblissement relatif des Etats-Unis au Moyen-Orient, à l'émergence d'attitudes opportunistes de la part des principaux acteurs de la région. Ceux-là défendent désormais, dans des marges ne cessant de s'agrandir, des intérêts qui ne sont pas les nôtres et s'inscrivent dans une vision du monde dans laquelle l'Occident n'est plus au centre des jeux et des priorités. C'est ainsi qu'on doit interpréter le rapprochement – certes conjoncturel et sous-tendu de non-dits – turco-syrien, l'intérêt renouvelé de l'Egypte pour la Russie – et *vice versa* – comme une approche plus volontariste des intérêts de Moscou dans la région du Golfe – et en Algérie.

Dans le même temps, les crises de la région, toutes liées et interdépendantes, semblent désormais s'inscrire dans la durée et alimenter un

«pourrissement» généralisé de la situation qui y prévaut. La capacité d'action et d'initiative des principaux acteurs occidentaux paraît durablement réduite face à des conflits qui sont entrés en résonance et sur lesquels peu de leviers peuvent être activés. C'est donc l'ensemble de l'approche géostratégique qui devrait être revue, dans une région où tout reste à faire et le pire à éviter. Le Moyen-Orient apparaît aujourd'hui comme «le» foyer principal d'un désordre international préoccupant où, durant ces cinq dernières années – avec la fin du Processus d'Oslo, le chaos iraquien et la montée en puissance de l'Iran –, la fragmentation, la polarisation et la radicalisation des acteurs irradient de violence l'ensemble de la scène internationale.

Du triptyque Iraq/Iran/Palestine, nul ne sait aujourd'hui l'ordre dans lequel l'administration qui verra le jour le 9 janvier 2009 aux Etats-Unis placera ses priorités. Sur ces trois dossiers, les intérêts de la France convergent sans pour autant que sa stratégie et son approche ne coïncident forcément avec ceux de Washington. L'année 2008 sera probablement celle de l'ajustement nécessaire de Paris, comme celle d'une Union européenne que la France présidera à compter de juillet prochain, à une politique américaine en devenir et qu'il convient d'ores et déjà d'anticiper et accompagner.

# LES CONFLITS EN AFRIQUE

## UNE RÉOLUTION IMPROBABLE

PAR

YANN BEDZIGUI (\*)

La plupart des médias occidentaux regorgent de ces brèves évoquant un lointain conflit africain, bien évidemment tribal. En quelques lignes ou quelques secondes, un champ lexical convenu est censé provoquer une réaction quasi pavlovienne de pitié et de résignation chez les auditeurs / lecteurs / spectateurs : génocide, purification ethnique, crise humanitaire, haines tribales, division Nord-Sud. La petite note d'espoir étant l'appel d'une entité nommée « communauté internationale » aux parties à trouver une « solution politique » au conflit. Certes, les maux cités ci-dessus ne sont pas étrangers à la majorité des conflits africains, mais ils sont davantage les effets de problèmes, plus que de questions, de plus en plus complexes.

Cette grille de lecture ne tient pas compte de la transformation des conflits africains depuis la fin de la Guerre froide. Les différentes crises internes tendent à devenir les catalyseurs régionaux de conflits impliquant une multitude d'acteurs étatiques et non étatiques. Cette mutation rend difficile la résolution de ces conflits et exige une remise en question des modes d'intervention de la communauté internationale. En effet, si le triptyque « tensions ethniques - ressources - guerre civile » s'avère simplificateur, qu'en est-il de son supposé remède « accord de paix - Casques bleus - élections » ? Ce dernier, comme la perception médiatique des conflits, ne s'attaque-t-il pas davantage aux effets plutôt qu'aux causes ?

Le but de cette analyse est de dégager les raisons de la persistance des conflits, afin de proposer des pistes pour que la résolution des crises s'extirpe des sentiers battus dans lesquels elle s'est embourbée. Les conflits se déroulant en République démocratique du Congo (depuis 1996), au Soudan (au Sud depuis 1983 et au Darfour depuis 2003) et en Côte d'Ivoire (depuis 2002) serviront de toile de fond à cette analyse. Ces trois crises, en dépit des différences d'ordre géographique ou temporel, présentent des caractéristiques communes : ce sont des conflits qui persistent en dépit de la signature d'accords de paix et de la présence de forces

(\*) Doctorant-allocataire de recherche à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

internationales (1); de plus, le Soudan, la Côte d'Ivoire et la République démocratique du Congo (RDC) sont chacun les épïcètres de système de conflits dans leur aire géographique. Nous verrons dans un premier temps que c'est un enchevêtrement d'éléments structurels et conjoncturels qui est à l'origine des conflits en Afrique, puis nous analyserons l'inefficacité des interventions militaires comme mode de résolution des crises et la mise en place de gouvernements d'union nationale; enfin, nous proposerons quelques solutions susceptibles d'améliorer la gestion des conflits.

## CAUSES ET CONSTANTES DES CONFLITS EN AFRIQUE

Les conflits congolais, ivoirien et soudanais sont le produit de l'enchevêtrement entre des causes structurelles et des éléments conjoncturels, qui contribuent à leur donner de l'intensité. Les deux causes structurelles identifiées ici sont un héritage de la colonisation, à savoir la distribution du pouvoir et l'attention portée aux différences ethniques comme mode de mobilisation. Les éléments conjoncturels sont les ingérences extérieures, le rôle des matières premières dans les conflits et l'absence de victoire militaire.

### *Causes structurelles*

#### *La configuration politico-administrative héritée de la colonisation*

L'une des caractéristiques communes entre les conflits en RDC, en Côte d'Ivoire et au Soudan est assurément la distance séparant la capitale du pays concerné du lieu de la rébellion. Pratiquement toutes les rébellions prennent racine et débutent dans les zones frontalières avec des pays voisins : que ce soit les Kivus en RDC, à la frontière avec le Rwanda et l'Ouganda, le Nord de la Côte d'Ivoire, frontalier avec le Burkina Faso, le Darfour, frontalier du Tchad. Cette constante est une conséquence de l'organisation territoriale des pays africains héritée de la colonisation : la priorité donnée par les colonisateurs à l'exportation des biens explique qu'ils aient privilégié comme centres administratifs et économiques des bordures côtières ou fluviales, au détriment de l'arrière-pays. Ainsi, Kinshasa, la capitale de la RDC, est situé en bordure du fleuve Congo, Khartoum

(1) En RDC, les Nations Unies ont déployé une force de 21 868 hommes, sans compter les deux interventions ponctuelles de l'Union européenne : Artémis en Ituri en 2003, puis EUFor en 2005, lors des élections consacrant le processus de paix. Ces deux opérations ont mobilisé respectivement 2 200 hommes (dont 1 035 sur le terrain) et 2 200 hommes (dont 1 200 sur le terrain). La Côte d'Ivoire, en plus de la force Licorne, d'un effectif de 2 400 hommes, déployée par la France sur la ligne de démarcation entre le Nord et Sud du pays, compte aussi sur son territoire une force des Nations Unies de 10 445 hommes. Le Soudan avait jusqu'au 31 août 2006 et le vote de la résolution 1 769 établissant une force hybride ONU-UA de 21 000 hommes la particularité d'avoir deux opérations de maintien de la paix distinctes, pour les deux conflits sur son territoire : au Darfour, la Mission de l'Union africaine (MUAS), d'un effectif approchant les 8 000 hommes, et, au Sud, la Mission des Nations Unies au Soudan, d'un effectif de 13 784 hommes.

dans la vallée du Nil et Abidjan sur la côte atlantique. Cette organisation territoriale a eu les répercussions politiques que sont des disparités en termes d'infrastructures, de développement et, surtout, en termes de contrôle de l'Etat sur certaines régions (2).

A cette configuration politico-administrative s'est ajouté le fait que les Etats africains ont été créés avant d'être des nations. Ainsi, le sentiment national dans des pays comme l'ex-Zaïre et la Côte d'Ivoire, est-il davantage né de l'allégeance au dirigeant en place – respectivement Joseph-Désiré Mobutu (3) et Félix Houphouët-Boigny – que de la définition formelle d'un projet national. Bien qu'existant jusqu'à aujourd'hui, ce sentiment national n'a pas mis fin à la persistance de la solidarité ethnique comme outil de mobilisation politique (4). L'adoption de constitutions démocratiques et l'instauration du multipartisme au début des années 1990, en fragilisant ces régimes autocratiques, a aussi ébranlé la domination de la conception de la nation qu'ils avaient jusque-là imposée. Le règne de la majorité qu'implique le scrutin majoritaire a remis au cœur du débat la question de la composition de la nation, donc du corps électoral. La marginalisation politique de certaines populations (les rwandophones en République démocratique du Congo, les Musulmans en Côte d'Ivoire) a été un catalyseur de crises futures.

Cependant, la faiblesse du sentiment national doit être relativisée dans les pays en proie à des conflits. La plupart des mouvements rebelles manifestent un attachement au cadre territorial et national hérité de la colonisation (5). Excepté le SPLA depuis la mort de son chef historique John Garang (6), les mouvements rebelles du Darfour, de la RDC ou de la Côte d'Ivoire n'affichent pas de tendances sécessionnistes et ne réclament pas un rattachement aux pays voisins (7).

### *Les différences ethniques et religieuses comme élément de mobilisation*

Il est difficile de nier que les tensions ethniques ou religieuses n'existaient pas avant les conflits en Afrique. Cependant, ces tensions constituent rarement l'élément déclencheur du conflit. Loin d'être un élément structurant des conflits, l'appartenance ethnique ou religieuse s'avère avant tout un outil de mobilisation pour des mouvements rebelles et des gouvernements

(2) Gérard PRUNIER, *Darfour : chronique d'un génocide ambigu*, La Table Ronde, Paris, 2005, p. 59.

(3) Herbert F. WEISS / Tatiana CARAYANNIS, «The enduring idea of Congo», in Ricardo René LAREMONT (dir.), *Borders, Nationalism and the African State*, Lynne Rienner Publishers / Boulder, Londres, 2005, p. 159.

(4) Lazare KI-ZEBO, «La crise de l'Etat en Afrique», *L'Europe en formation*, n° 296, print. 1995, p. 65.

(5) Yves-Alexandre CHOUALA, «Patriotes rebelles. Légitimation et civilisation patriotiques des luttes politiques armées en Afrique», *Revue juridique et politique*, n° 4, 2006, p. 563.

(6) Gérard PRUNIER, «Après la mort de John Garang : la paix soudanaise en question», *Géopolitique africaine*, n° 19-20, été-aut. 2005, pp. 5-64.

(7) Cf. Filip REYNTJENS «The privatization and the criminalisation of public space in the geopolitics of Great Lakes region», *Journal of Modern African Studies*, vol. XLIII, n° 4, 2005, pp. 604.

contestés en quête de soutien populaire. Le cas du Soudan en butte au cours des vingt dernières années à des rébellions au sud et à l'ouest du pays est assez révélateur.

Les gouvernements soudanais successifs se sont livrés, au cours des vingt dernières années, à une manipulation des identités des rébellions qui a modelé non seulement la perception, par la communauté internationale, des conflits se déroulant dans le plus grand pays africain, mais aussi la perception qu'ont les rebelles d'eux-mêmes.

La configuration du pouvoir au Soudan durant la colonisation et depuis l'indépendance en 1956 a toujours favorisé les élites arabes de la vallée du Nil au détriment des régions périphériques que sont le Sud et le Darfour, peuplées de populations africaines (8). Depuis l'indépendance, cette configuration a été contestée par les régions périphériques, qui réclament un partage plus équitable du pouvoir et des richesses avec le centre. Afin de neutraliser cette contestation, les différents gouvernements soudanais ont disqualifié les différents mouvements rebelles en les réduisant à des mouvements identitaires. Ainsi, la rébellion au Sud, lors de la guerre de 1955-1972 puis du SPLA (Sudanese People Liberation Army) de 1983-2005, a été qualifiée de rébellion chrétienne en dépit de ses tendances marxistes (9). Cette tactique visait notamment à mobiliser les autres régions périphériques du Soudan en appelant à la solidarité musulmane pour combattre les «impies»; cette mobilisation permettait aussi d'éviter toute coalition de régions périphériques contre les élites de la Vallée du Nil. Ainsi, la tentative du SPLA de fomenter une rébellion au Darfour a échoué du fait des réticences des populations à s'allier à des «Chrétiens» (10). Lorsque deux mouvements rebelles ont lancé une insurrection au Darfour en 2003, le gouvernement soudanais a fait appel à une solidarité raciale de certaines milices suprématistes arabes pour les réprimer. Khartoum a, de fait, instrumentalisé des tensions ethniques déjà exacerbées par les conflits fonciers entre les pasteurs «arabes» et les agriculteurs «africains» (11).

L'exemple soudanais montre que la mise en avant des identités ethniques ou religieuses est le paravent d'un régime contesté, afin d'éviter des questions de fonds comme le partage du pouvoir. La compréhension du conflit du Darfour comme d'autres conflits africains ne repose pas seulement sur

(8) Francis DENG, «Sudan turbulent road to nationhood», in Ricardo René LAREMONT (dir.), *op. cit.*, p. 43.

(9) «La répression du Nord a beaucoup participé de la construction d'une identité du Sud dans l'adversité religieuse. Plus le pouvoir musulman s'est montré intransigeant, plus il a favorisé la radicalisation confessionnelle d'une région où les Chrétiens étaient somme toute très minoritaires. Rétrospectivement, la politique du Nord n'en paraît que plus absurde puisqu'elle a précipité la christianisation du Sud»: Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTLOS, «Le Soudan: une guerre de religions en trompe-l'œil», *L'Afrique politique. Islams d'Afrique: entre local et global*, 2002, p. 43.

(10) Gérard PRUNIER, *op. cit.*, p. 131.

(11) Mariam Bibi JOOMA, *Situation Rapport: Darfur and the Battle for Khartoum*, Institute of Security Studies, disponible sur le site Internet [www.iss.co.za](http://www.iss.co.za), 4 sept. 2006, p. 10.

la dimension interne, mais sur l'enchevêtrement de plusieurs phénomènes, dont les tensions internes et les ingérences des pays voisins.

### *Éléments conjoncturels*

#### *Les ingérences de pays voisins*

La proximité des provinces en rébellion aux frontières du pays renforce la probabilité d'une alliance *ad hoc* entre les mouvements rebelles et les pays avoisinants. Cet aspect des conflits africains est généralement sous-estimé. Le postulat répandu de la faiblesse intrinsèque de l'«Etat africain» tend à exclure toute velléité d'expansion de sa part ou de menées extérieures en vue d'assurer sa sécurité. Or, la régionalisation des crises africaines prouve le contraire : elle ne procède pas tant d'une solidarité ethnique transnationale que de la volonté d'un Etat d'intervenir chez son voisin pour des buts précis (12).

La cause principale de l'instabilité persistante dans l'Est de la République démocratique du Congo est l'ingérence de ses voisins rwandais et ougandais depuis 1996. Ces deux pays, qui ont participé militairement au renversement du maréchal Mobutu, ont créé l'AFDL de Laurent-Désiré Kabila, qui servait de vitrine congolaise à ce qui était de fait une invasion étrangère. Le Rwanda et l'Ouganda justifiaient alors leurs actions par des objectifs sécuritaires qui étaient de priver leurs rébellions respectives de leurs sanctuaires zaïrois dans les Kivus et en Ituri (13). Les événements ont cependant montré que ces objectifs sécuritaires dissimulaient des visées expansionnistes.

Le régime rwandais a utilisé le territoire congolais comme un théâtre de projection de sa puissance au détriment du régime de Mobutu, du régime de Kabila – qui échappa à la défaite en 1998 face à son ancien allié uniquement grâce à la mobilisation populaire et au soutien de l'Angola, du Zimbabwe, du Soudan et de la Namibie – et de son ex-allié ougandais qu'il a vaincu militairement à Kisangani (RDC) (14). Cette affirmation de sa puissance a permis au Rwanda de contrôler, après 1998, les Kivus *via* sa vitrine congolaise, le RCD (Rassemblement des Congolais pour la démocratie)-Goma. Ce mouvement rebelle qui se prétend protecteur des populations tutsies est devenu, depuis le retrait officiel des forces rwandaises en 2002, son bras politique en RDC.

Le Rwanda, à travers le RCD-Goma, instrumentalise le sentiment anti-tutsi de la majorité des Congolais – en réaction aux invasions rwandaises –

(12) Richard BANÉGAS / Richard OTAYEK, «Le Burkina Faso dans la crise ivoirienne : effets d'aubaine et incertitudes politiques», *Politique africaine*, n° 89, mars 2003, pp. 71-87.

(13) Olivier LANOTTE, *Guerres sans frontières*, GRIP / Complexe, Bruxelles, 2003, p. 94.

(14) Bernard LELOUP, «Le Rwanda et ses voisins», *L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire 2004-2005*, pp. 152-159.

pour justifier son refus de désarmer ou d'intégrer les forces armées nationales, afin de maintenir son emprise sur les Kivus (15). Il contribue de cette manière à détacher cette région – et ses populations – de la RDC pour l'installer durablement dans l'orbite rwandaise.

*Les ressources naturelles, outil de prolongation des conflits*

Les liens entre la présence de ressources naturelles et l'éventualité de crises dans les pays africains est aussi évident qu'il peut être diffus. Dans nos trois études de cas, la richesse du sous-sol constitue une donnée importante, que ce soit en RDC (minerais, diamants, bois) au Soudan (pétrole) ou en Côte d'Ivoire (cacao).

S'il est avéré que la présence d'importantes ressources matérielles dans une région augmente la probabilité des conflits du fait de l'absence de redistribution des revenus tirés de leur exploitation (16), une incertitude demeure à propos de son importance dans l'échelle des priorités des belligérants. Deux tendances qui ne sont pas exclusives se dégagent.

La première est que le contrôle des régions produisant des matières premières constitue un but intermédiaire, lequel serait l'affaiblissement de l'Etat qui en tire ses revenus. La tentative de la rébellion ivoirienne de s'emparer de la boucle du cacao en 2003 – stoppée par la force française Licorne (17) – dans un pays qui en est le premier producteur mondial relève de cette logique d'étranglement financier de l'adversaire.

La seconde tendance observée, à l'Est de la RDC mais aussi au Sud du Soudan, fait du contrôle de ces zones un objectif prioritaire à des fins de financement des activités militaires. Au Soudan, l'exploitation des champs pétroliers situés à la frontière avec le Sud a permis au gouvernement de faire pencher la balance militaire en sa faveur par rapport au SPLA (18). Dans l'Est du Congo, le contrôle de l'Ituri et des Kivus par les différents mouvements rebelles et leurs parrains ougandais et rwandais a donné lieu à une exploitation accélérée des minéraux comme l'or, le coltan (19)... L'exploitation des ressources s'avère pernicieuse pour la mise en œuvre d'un processus de paix et s'érige rapidement en facteur de prolongation du conflit. Du fait des positions économiques avantageuses acquises pendant le conflit, il devient difficile pour de nombreuses parties d'intégrer un cadre

(15) Filip REYNTJENS, «Rwanda : ten years from genocide to dictatorship», *African Affairs*, vol. CIII, n° 411, avr. 2004, p. 207.

(16) Harvard BUHANG / Jan Ketil ROD, «Local determinants of Africa civil wars : 1970-2001», *Political Geography*, vol. XXV, n° 3, pp. 318-319.

(17) Comfort ERO / Anne MARSHALL, «L'Ouest de la Côte d'Ivoire : un conflit libérien», *Politique africaine*, n° 89, mars 2003, p. 95.

(18) Francis DENG / J. Stephen MORRISON, *Report of the CSIS Task Force on US-Sudan Policy, US Policy to End Sudan's War*, Center of Strategic and International Studies, disponible sur le site Internet [www.csis.org](http://www.csis.org), fév. 2001, p. 4.

(19) Jeroen CUVELIER, «Réseaux de l'ombre et configurations régionales : le cas du commerce du coltan en République démocratique du Congo», *Politique africaine*, n° 93, mars 2004, pp. 82-92.



politique légal qui exclut certaines pratiques (20). Les acteurs qui en profitent privilégient donc le *statu quo* en entretenant l'instabilité.

*L'absence de victoire militaire*

Le déroulement des conflits africains porte en germe l'échec de toute tentative extérieure d'imposer la paix. En l'absence d'une victoire de l'une des parties, toute sortie de crise est vouée à être un consensus mou, préalable à de futurs affrontements.

Les trois conflits étudiés ici permettent de dégager, en dépit de leurs différences, un modèle classique de déroulement en trois étapes, dont l'ultime est la stagnation. Première étape, le déclenchement d'une rébellion à partir d'une province frontalière, souvent avec le soutien de l'Etat voisin : par exemple, le conflit du Darfour débute dans cette province frontalière avec le Tchad, avec le soutien de certains proches du président Déby (21). Deuxième étape, l'échec des rebelles devant la capitale, après que les forces gouvernementales ont bénéficié d'un soutien extérieur : ainsi, l'offensive du Rwanda et de l'Ouganda et de leurs alliées congolais sur Kinshasa a été mise en échec par le gouvernement de Kabila assisté par l'Angola et le Zimbabwe. Troisième étape, le repli de la rébellion vers son point de départ et la partition du pays : les mouvements rebelles ivoiriens se sont repliés vers le nord du pays qu'ils contrôlent, entérinant ainsi la division du pays.

L'incapacité des belligérants à remporter une victoire militaire définitive tient à la faiblesse de leurs moyens en dépit des soutiens extérieurs et de la stratégie employée. L'absence de capacité relève de la faiblesse de nombreuses armées gouvernementales, dont le budget est consacré à leur rémunération plus qu'à leur équipement (22). Les forces les mieux entraînées sont généralement les gardes présidentielles, qui disposent davantage de capacités défensives, puisque leur fonction première est de protéger le régime en place. Les mouvements rebelles, en l'absence d'un soutien accru de leurs parrains et d'un entraînement conséquent, peuvent manquer de capacités pour l'emporter militairement. De plus, les mouvements rebelles sont souvent composés de déserteurs ou de mutins et ont le même déficit de formation que leurs adversaires.

La victoire militaire est rendue encore plus hypothétique par la configuration des guerres civiles africaines. Dans des conflits où les lignes de partage se font sur des bases ethniques, la victoire militaire nécessite la disparition des populations soutenant l'adversaire ou sa neutralisation pour

(20) Philippe HUGON, « Conflictualité armée en Afrique : le rôle des facteurs économiques », *The European Journal of Development Research*, vol. XVIII, n° 2, juin 2006, p. 26.

(21) Roland MARCHAL, « Chad / Darfur : how two crises merge », *Review of African Political Economy*, vol. XXXIII, n° 109, pp. 467-482.

(22) Marc FONTRIER, « Des armées africaines : comment et pourquoi faire ? », *Outre-Terre*, n° 11, 2005, pp. 375.

un certain temps. Cette stratégie démontre paradoxalement la faiblesse des capacités des belligérants, en ce que les actes de violence à l'égard des civils sont préférés à des affrontements directs. La mise en œuvre de cette stratégie exige cependant une planification, des moyens et un contexte d'indifférence de la communauté internationale. Si ces trois éléments ont été concordants au Rwanda et au Darfour, il n'en a pas été ainsi en Côte d'Ivoire, par exemple, où la présence de la force Licorne a dissuadé les parties de s'attaquer ouvertement aux civils. Toutefois, la multiplication des atrocités, loin de décourager les populations, ne contribue qu'à gonfler les effectifs de la rébellion des rescapés des violences. Le poids croissant de ces derniers au fur et à mesure du conflit fait que les calculs rationnels ayant motivé l'insurrection sont remplacés par des envies de vengeance et des attitudes jusqu'au-boutistes, qui rendent difficile à terme l'établissement d'un dialogue (23). Il se dégage clairement que les hostilités cessent ou baissent d'intensité davantage du fait de l'incapacité des acteurs à l'emporter que d'une réelle volonté. Cette tendance est renforcée par des interventions extérieures, dont l'impact sur le conflit n'est pas forcément décisif.

#### L'INEFFICACITÉ DES SOLUTIONS EXTÉRIEURES

##### *Les interventions militaires comme remèdes aux conflits*

###### *Une vision optimiste des conflits*

La persistance des conflits en dépit du déploiement de forces de maintien de la paix est désormais chose commune. Les interventions de forces internationales dans les conflits africains se basent sur l'hypothèse que les belligérants déposeront les armes après la signature d'un accord de paix. Cette appréciation optimiste sous-estime à quel point la guerre s'est intégrée dans les comportements sociaux. Elle procède d'une vision consistant à opposer la violence à la politique (24). L'usage de phrases telle que «une solution politique pour mettre fin à la violence» démontre que la violence est toujours perçue comme un échec de la politique. Pourtant, la maxime de Clausewitz selon laquelle «*la guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens*» acquiert une certaine véracité au Darfour, dans les Kivus et au nord de la Côte d'Ivoire : le conflit armé a pris dans ces régions le relais d'un débat politique dans l'impasse. Pourtant, les organisations des Nations Unies continuent de penser la violence comme un état d'exception, alors que des pays comme le Soudan ou la RDC battent en brèche cette

(23) Idean SALEYAN, «Refugees and the study of civil war», *Civil Wars*, vol. II, n° 2, juin 2007, p. 132.

(24) Jeppe Plenge TRAUTNER, «The politics of multinational crisis management : the European Union's response to Darfur», *SPIRIT*, 13 sept. 2005, p. 5.

conception : *warfare State* (25) pour le premier et *failed State* pour le second, ce sont deux pays où l'absence d'un système de gouvernement ou de représentation a conduit les différentes minorités ethniques à prendre les armes. Dès lors, le déploiement d'une force chargée de maintenir une paix surtout synonyme de *statu quo* s'avère délicat (26).

Cette vision amène à se demander si l'impact des interventions extérieures dans les conflits n'est pas paradoxalement leur prolongation. Dans nos études de cas, le déploiement de forces onusiennes n'a pas eu d'effet particulier sur le cours des conflits. Il y a davantage d'exemples d'impuissance face aux violences que le contraire. Cela ne signifie pas pour autant que les opérations de maintien de la paix sont inutiles. Cependant, les interventions systématiques dans les conflits qui sont justifiées par des impératifs humanitaires passent sous silence leurs conséquences politiques. Si la poursuite des conflits a des effets désastreux sur la situation humanitaire, l'arrêt des hostilités sous la pression extérieure n'a-il pas des effets tout aussi négatifs sur le plan politique à long terme ? Certes, un conflit comme celui du Darfour bat en brèche une telle hypothèse : sans le déploiement de la MUAS, les populations africaines auraient probablement disparu du Darfour sous la pression des milices djandjawids et de l'armée soudanaise ; dans le même temps, on constate que les violences à l'égard des populations ont continué malgré la présence de la force panafricaine, cette dernière étant déchirée entre deux approches de son rôle.

*Entre une neutralité inefficace...*

L'inefficacité des forces de paix vient de leur incapacité à maintenir ou à imposer la paix, même lorsqu'elles disposent du mandat robuste adéquat.

Les missions déployées en RDC (MONUC), au Soudan (MINUAD) et en Côte d'Ivoire disposent toutes d'un mandat relevant du chapitre VII de la Charte, donc de l'imposition de la paix. Pourtant, elles peinent à accomplir ces tâches du fait de leur incapacité à prévenir les violations, par les belligérants, d'accords de paix qu'ils ont pourtant signés. Cette difficulté provient de la confusion faite entre deux attitudes pourtant distinctes : la neutralité et l'impartialité. Le rapport Brahimi soulignait clairement la distinction entre une impartialité synonyme de « *pleine adhésion aux principes de la Charte et aux objectifs du mandat* » et une neutralité qui implique « *un traitement égal de toutes les parties tout le temps qui peut mener à une politique d'apaisement* » (27).

(25) « *Sudan is a warfare State where the power, security, and prosperity of the state elite depends on the continuation of internal armed conflicts* » : propos de Jeppe Plenge TRAUTNER, *ibid.*

(26) Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTCLOS, « Les Occidentaux peuvent-ils sauver l'Afrique ? », *Politique étrangère*, n° 3, 2006, p. 556.

(27) *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305-S/2000/809, §48, United Nations, 21 août 2000, p. 25.

Cette dernière attitude, qui conduit à la passivité, est une constante répandue dans les différentes opérations de maintien de la paix. Or, cette passivité répond plus au souci de neutralité des organisations internationales qu'aux besoins de protection des populations civiles prises dans les conflits. Elle est guidée par la volonté d'une force de maintien de la paix de demeurer un interlocuteur pour l'ensemble des parties qui lui interdit toute initiative contraignante à leur égard (28). Cette attitude a des résultats contrastés, car il s'avère difficile de rester à équidistance des belligérants. Elle ne peut donc que renforcer l'hostilité de certaines parties et des populations victimes de violences. La multiplication des attaques contre la MUAS au Darfour, par les mouvements rebelles, s'inscrit dans ce raisonnement, de même que les manifestations populaires contre la MONUC après la prise de Bukavu (RDC) par le RCD-Goma. En dépit de ces désagréments, la neutralité comporte moins de risques qu'une attitude impartiale.

*...et une impartialité risquée*

L'impartialité consiste dans l'indépendance à l'égard des belligérants et dans la prise d'initiatives à leur rencontre sans pour autant prendre parti (29). L'Opération Artémis menée par l'Union européenne en Ituri (RDC) en 2003 s'inscrivait dans cette logique : la force intérimaire a employé la force à l'égard des deux milices adverses pour sécuriser la ville de Bunia sans être accusée de prendre parti (30). Une telle posture peut se révéler difficile à tenir du fait des moyens que cela exige, mais aussi de l'implication de forces gouvernementales. L'une des spécificités du théâtre des opérations de la force européenne en Ituri était l'absence des forces armées congolaises (FARDC). Tel est pourtant le défi auquel doivent faire face la force Licorne en Côte d'Ivoire, la MUAS au Soudan et la MONUC en RDC. La marge de manœuvre de ces forces est d'autant plus réduite que leur déploiement doit être autorisé par le gouvernement concerné. Dès lors, ces forces peinent à s'interposer lorsque des forces gouvernementales sont impliquées, sans être accusées de partialité.

Une force impartiale intervenant dans une opération d'imposition de la paix ne peut donc avoir que des résultats limités. En effet, ne pouvant imposer la paix qu'aux seuls rebelles, elle se révèle objectivement partielle. Parmi les trois études de cas, il n'existe pas d'exemple d'une force internationale ayant employé la force à l'égard d'une armée nationale en réaction à une violation du cessez-le-feu. Une telle action risque de produire, outre l'escalade de la violence, une opposition frontale entre le gouvernement et

(28) Ted VAN BAARDA / Fred VAN IERSEL, «The uneasy relationship between conscience and military law : the Brahimi report unresolved dilemma», *International Peacekeeping*, vol. IX, n° 3, aut. 2002, pp. 30-32.

(29) Dominik DONALD, «Neutrality, impartiality and UN peacekeeping at the beginning of the XXI<sup>st</sup> century», *International Peacekeeping*, vol. IX, n° 4, hiv. 2002, p. 22.

(30) Katarina MANSON, «Use of force and civilian protection : peace operations in the Congo», *International Peacekeeping*, vol. XII, n° 4, hiv. 2005, p. 508.

la force de maintien de la paix déployée. Dès lors, l'objectif de cette dernière passe, de fait, au changement de régime, les actions de ce dernier étant considérées comme faisant obstruction à la paix. Or, un tel objectif est en totale contradiction avec la philosophie qui sous-tend les interventions internationales dans les conflits. Il n'est donc pas surprenant que les forces de maintien de la paix se cantonnent à une attitude neutre aux implications nettement moins risquées.

### *Des solutions politiques imposées de l'extérieur*

Au mois de mai 2004, alors que la communauté internationale se félicitait de la signature à venir d'un accord de paix entre le gouvernement soudanais et le SPLA, John Garang tempérerait les enthousiasmes : *«cet accord n'a pas été atteint parce que les deux parties le souhaitent»*, disait-il, *«mais parce qu'elles furent forcées par un ensemble de pressions»* (31). Cette phrase aurait pu être prononcée par les mouvements rebelles du Darfour en 2006, tant l'Accord de paix du Darfour signé par le gouvernement soudanais et une faction du SLA/M devait davantage aux pressions américaines et européennes qu'à une réelle volonté des belligérants (32). Il en est de même en République démocratique du Congo ou en Côte d'Ivoire. Les lignes qui suivent analysent l'impact d'une constante dans les accords de paix censés mettre fin aux conflits : la création d'un gouvernement d'union nationale symbolisant la réconciliation.

### *Légitimation de la rébellion ou soutien au pouvoir légal ?*

Cette constante reflète les contradictions de la société internationale, qui hésite entre soutien au pouvoir légal et légitimation de la rébellion imposée par les événements. Si la formation d'un tel gouvernement a pour objectif d'*«adapter le fonctionnement des différents pouvoirs et des différentes institutions aux intérêts et aux forces en présence»* (33), elle étend d'une certaine manière la division du pays à l'appareil institutionnel, par l'inclusion en son sein d'acteurs qui tirent leur légitimité des armes. La difficulté de l'Accord de Linas-Marcoussis de 2002 à être appliqué par le pouvoir ivoirien s'inscrit dans cette logique. En proposant et en obtenant l'attribution du portefeuille de la défense aux mouvements rebelles sans concertation avec l'armée ivoirienne, la France a davantage donné l'impression de légitimer la rébellion tout en délégitimant le Président en exercice (34). La question qui se pose est de savoir comment mener une action constructive lorsque le

(31) Gérard PRUNIER, *op. cit.*, p. 154.

(32) Roland MARCHAL, *op. cit.*, p. 25; International Crisis Group (ICG) Policy Briefing, *Darfur's Fragile Peace Agreement, Africa Briefing*, n° 39, disponible sur le site Internet [www.ieg.org](http://www.ieg.org), 20 juin 2006, p. 8.

(33) Adama KPODAR, «Politique et ordre juridique : problèmes constitutionnels posés par l'Accord de Marcoussis du 23 janvier 2003», *Revue de la recherche juridique et droit prospectif*, n° 4, 2005, p. 2504.

(34) Laurent D'ERSU, «La crise ivoirienne, une intrigue franco-française», *Politique africaine*, n° 107, pp. 85-104.

pouvoir légal est en butte à l'hostilité de la communauté internationale, dont il demeure pourtant l'interlocuteur obligé. Peut-on traiter de la même manière un pouvoir légal, reconnu internationalement mais contesté, et des mouvements rebelles, sans se voir accusé de complaisance par les uns ou de complicité par les autres ? Telle est la question à laquelle la France peine à répondre depuis le début de son implication dans la crise ivoirienne.

La création *ad hoc* de ce type de gouvernement relève d'une logique d'extraversion, en ce que la communauté internationale se dote ainsi d'interlocuteurs qui lui sont surtout viables. N'existant que par la pression internationale, ils symbolisent aussi bien l'absence d'appropriation, par les parties, du processus de sortie de crise que la fragilité de ce dernier en l'absence de caution politique et financière extérieure. L'échec du Premier ministre ivoirien de transition Charles Konan Banny à organiser un scrutin ou à convaincre les rebelles ivoiriens de désarmer n'est de ce point de vue guère surprenant.

*L'exemple ivoirien : entre tutelle internationale et respect de la souveraineté nationale*

La nomination de ce «Premier ministre aux pouvoirs élargis», afin de mener à bien l'organisation du scrutin présidentiel et le désarmement des rebelles, devait combler le vide juridique causé par l'expiration du mandat de Laurent Gbagbo le 30 septembre 2005. Or, cette décision, qui reflétait les hésitations et les contradictions de la communauté internationale, posait problème, tant du point de vue de la légalité que de la légitimité du Premier ministre ainsi désigné.

D'un point de vue légal, la nomination de Charles Konan Banny sous la pression internationale revenait à affirmer la primauté des résolutions des Nations Unies sur la constitution ivoirienne, donc la mise sous tutelle du pays. Or, cette orientation n'était pas partagée par le camp présidentiel. En effet, la résolution 1 633 du Conseil de sécurité transférait l'essentiel des pouvoirs du Président ivoirien au nouveau Premier ministre. De manière indirecte, elle faisait de Laurent Gbagbo le principal obstacle à la paix.

Sur le plan de la légitimité, le Groupe international de travail (GIT) (35) s'est doté d'un interlocuteur viable, à défaut d'être un Premier ministre «acceptable par toutes les parties» (36). En choisissant le gouverneur de la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest, le GIT entendait privilégier un personnage sans vécu politique, qui ne tirait sa légitimité ni des urnes

(35) Créé par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine le 6 octobre afin de suivre le processus de paix en Côte d'Ivoire, il est composé du Bénin, du Ghana, de la Guinée, du Niger, du Nigeria, de l'Afrique du Sud, de la France, du Royaume-Uni, des Etats-Unis, des Nations Unies, de l'Union africaine, de la CEDEAO, de l'Union européenne, du FMI et de la Banque mondiale.

(36) François SOUDAN, «Trois jours qui ont changé la Côte d'Ivoire», *Jeune Afrique*, n° 2 344, 11-17 déc. 2005, pp. 12-15.

ni des armes. On peut d'ailleurs se demander si, en nommant Konan Banny (Baoulé et fils de planteur, comme Houphouët-Boigny, membre de l'ancien parti unique), le GIT n'entendait pas ressusciter la figure tutélaire de ce dernier comme facteur de stabilité nationale et régionale

Cet exemple montre comment des « solutions politiques » imposées par des acteurs extérieurs sûrs de leur fait peuvent s'avérer inefficaces. L'absence d'appropriation du processus de paix par les acteurs du conflit du processus tend à aggraver alors la situation.

#### QUELQUES PISTES POUR RÉSOUDRE LES CRISES AFRICAINES

La persistance des conflits africains rend nécessaire une nouvelle approche de leur résolution sur les plans diplomatique, militaire et interne. Cette nouvelle approche, qui doit responsabiliser les acteurs des conflits, doit s'articuler sur la primauté de la médiation et de la réforme des pays africains sur les interventions militaires.

#### *Pour un renforcement des mécanismes de prévention et de médiation des crises*

Il convient de définir des modalités et des structures d'intervention rapide dans les conflits. Ces structures doivent même en temps de paix étudier la situation politico-économique des pays africains et déceler les causes potentielles de conflits.

De ce point de vue, la création d'une structure continentale d'alerte rapide, basée sur la coopération et les échanges d'informations entre l'Union africaine et les organisations sous-régionales, est donc capitale. Le protocole du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine prévoit d'ailleurs la création d'un système continental d'alerte rapide continental, disséminé en mécanismes régionaux (37). Il serait plus sage, du fait des moyens limités tant de l'Union africaine que des organisations sous-régionales, d'éviter de multiplier les organes ayant les mêmes fonctions. Alors que les organisations sous-régionales ont toutes reconnu l'utilité des mécanismes d'alerte rapide et s'en dotent progressivement, il serait contre-productif que l'Union installe des organes distincts dans les sous-régions.

La subsidiarité entre le système continental et les mécanismes régionaux devrait donc être conceptualisée et mise en œuvre. Une piste à retenir serait le brassage de personnel entre les différentes entités, la mise en place d'un système de communication et de partage de données, des financements con-

(37) Union africaine, Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité, art. 12, disponible sur le site Internet [www.african-union.org](http://www.african-union.org), p. 18.

joint. De même, une convergence des vues entre les pays africains s'impose sur le concept de mécanismes d'alerte rapide : par exemple, la CEDEAO dispose d'un mécanisme ouvert à la société civile (38), tandis que le mécanisme de la SADC est considéré comme un prolongement des organes sécuritaires (39). Il appartient à l'Union africaine de faire émerger un consensus continental et de promouvoir une harmonisation entre les différents mécanismes (40).

Ce sont les mécanismes d'alerte rapide qui devront fournir, en cas d'éclatement d'un conflit, les données nécessaires aux équipes de médiation continentale ou sous-régionale : identification des acteurs-clefs et des enjeux, proposition de solution de sortie de crises. Les équipes de médiation se baseraient sur ces données pour établir un calendrier de négociations adapté et un cadre de négociation le plus large possible, tenant compte de la dimension régionale des conflits.

### *Quelques mesures d'ordre militaire*

#### *Le renforcement des forces africaines*

Depuis sa création en 2002, l'Union africaine a fait de la création d'une force africaine permanente une priorité symbolisant son implication dans la résolution des conflits. La Force africaine permanente, qui sera opérationnelle en 2010, sera composée de cinq brigades régionales de 5 000 hommes chacune, pour un total de 25 000 hommes. La création d'une force africaine ne doit cependant pas signifier la fin de l'engagement des forces des Nations Unies, car elle ne peut gérer à elle seule les conflits se déroulant sur le continent, faute de moyens humains et logistiques. Par exemple : les effectifs totaux de la future Force africaine (25 000 hommes) sont équivalents aux missions des Nations Unies dans le seul Soudan (MINUS dans le sud et MINUAD au Darfour). Les errements de la MUAS ont surtout démontré que l'organisation panafricaine ne dispose pas d'une culture approfondie du maintien de la paix, du fait de la priorité donnée au respect de la souveraineté soudanaise au détriment des populations civiles. La solution qui s'impose serait de progressivement multiplier l'envoi de forces hybrides, de manière à privilégier un partage d'expériences et de connaissances entre les Casques blancs et les Casques bleus.

En attendant que la Force africaine arrive à maturité, une solution transitoire à étudier serait le recours aux sociétés militaires privées.

(38) Jakkie CILLIERS, «Towards a continental early warning system for Africa», *Institute of Security Studies Occasional Papers*, n° 102, disponible sur le site Internet [www.iss.co.za](http://www.iss.co.za), avr. 2005.

(39) *Id.*

(40) John F. CLARKE, «Early warning analysis for humanitarian preparedness and conflict prevention», *Civil Wars*, vol. VII, n° 1, print. 2006, pp. 66-68.



*Le recours aux sociétés militaires privées*

L'éventuelle implication des sociétés militaires privées (SMP) dans le règlement militaire de conflits en Afrique se justifie par la faiblesse des capacités africaines, mais aussi par les tergiversations des pays développés quant à la fourniture en compétences et en moyens aux opérations de maintien de la paix. Il est difficile de nier que le recours aux sociétés militaires privées (SMP) dans les opérations de maintien de la paix risque, à terme, de transformer cette activité en un marché, bafouant ainsi le principe de solidarité internationale qui le sous-tend. Toutefois, l'urgence de certains conflits exige l'émergence d'un consensus international sur cette question. Ce consensus devrait s'articuler autour du caractère transitoire du recours aux SMP.

L'exemple du Darfour, à la suite de la résolution 1 706 créant une force hybride ONU-UA, est éclairant. Alors que la résolution a été votée un an auparavant, le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, Jean-Marie Guéhenno, déplorait, en novembre 2007, le manque de moyens, dont des hélicoptères nécessaires à la projection des forces (41). Dans ce cas précis, la sous-traitance de cette tâche à une société militaire privée s'avère plus que nécessaire, pour un souci d'efficacité. Les moyens propres dont disposent les sociétés militaires privées et la rapidité avec laquelle elles peuvent les mettre à disposition seraient une plus-value pour des opérations de maintien de la paix (42). Une telle implication peut se révéler bénéfique pour l'ensemble des forces étrangères s'interposant dans un conflit. En effet, la mauvaise image de «*cow-boy*» dont jouissent les SMP pourrait paradoxalement avoir le mérite de renforcer la capacité de dissuasion de l'ensemble des forces et éviter les violations répétées d'un cessez-le-feu.

*Sur le plan interne, la nécessaire définition d'une nouvelle gouvernance africaine*

Les conflits que nous avons observés dans le cadre de cette étude consistent pour la plupart en une opposition entre un pouvoir central – d'un point de vue géographique et politique – et les régions périphériques. Cette constante, qui s'explique par l'absence de contrôle politique et socio-économique du territoire par les Etats, soulève des griefs de la part de certaines élites et des populations. On peut dès lors se demander si on ne doit pas passer d'une Afrique des Etats à une Afrique des provinces. Une telle évolution peut s'avérer hypothétique, mais n'en demeure pas moins d'actualité : il ne s'agit pas de promouvoir une nouvelle balkanisation de

(41) Philippe BOLOPION, «L'ONU alerte sur le risque d'échec au Darfour», *Le Monde*, 15 nov. 2007.

(42) Oldrich BURLLES, «Private military companies : a second best peacekeeping option?», *International Peacekeeping*, vol. XII, n° 4, hiv. 2005, p. 543.

l'Afrique sur la base de lignes ethniques – battues en brèche par les migrations –, mais un renforcement du processus de décentralisation dans les pays africains. Une telle impulsion devrait être donnée par les gouvernements concernés et faire l'objet d'un consensus national. A l'échelle sous-régionale, un fonds d'appui aux provinces serait créé afin de suppléer les Etats dans les projets de développement des provinces enclavées et sous-développées.

Pour les bailleurs de fonds, une telle configuration présente l'avantage d'allouer l'aide au développement directement à des régions, *via*, par exemple, les organisations sous-régionales, et non à des pouvoirs centraux susceptibles de mauvaise gestion et de détournements. Ainsi, il serait possible de combattre les disparités politiques, économiques et sociales et de réduire la probabilité de conflit.

\* \*  
\*

La persistance des conflits en Afrique tient à l'incapacité de nombre de pays à définir un projet politique permettant de conjuguer le développement économique et la construction d'un Etat de droit au service des populations.

Cependant, il convient aussi de se demander si les Etats en Afrique disposent des moyens nécessaires à la résolution des questions à l'origine des crises. Alors que les institutions de Bretton Woods ont théorisé et appliqué sur le continent noir, à travers les fameux plans d'ajustement structurel, le retrait de l'Etat de la sphère économique, comment s'étonner que le seul outil dont disposent désormais les Etats africains pour maintenir un ordre apparent afin de rassurer les investisseurs soit «*la technique sociale la plus rudimentaire : la violence*» (43)? L'exercice par l'Etat de ses fonctions régaliennes contre ses populations n'est-elle pas la suite logique d'une idéologie dominante, qui limite à ce champ précis la puissance étatique et néglige les attentes que nourrissent les populations à l'égard de l'Etat, en termes de régulation sociale et de redistribution sociale des richesses?

De ce point de vue, l'angle mort de la résolution des crises semble être l'impact de la mondialisation des échanges sur les pays africains. La priorité donnée au retour de l'Etat de droit, la tenue d'élection dans les solutions de sortie de crise laissent à penser que les conflits africains constituent de simples dérèglements administratifs et politiques. L'absence de réflexion sur la définition d'un ordre économique plus juste voue les sorties de crises à l'échec sur le long terme.

(43) Lazare KI-ZERBO, *op. cit.*, pp. 67.

L'ACTION  
DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Alain DEJAMMET

*A quoi servent les Nations Unies*

James MOUANGUE KOBILA

*L'OMC et les tribulations du Cycle de Doha*

Julian FERNANDEZ

*L'expérience mitigée des tribunaux pénaux internationaux.*

*Les limites de la justice pénale internationale*



## A QUOI SERVENT LES NATIONS UNIES

PAR

ALAIN DEJAMMET (\*)

Longtemps, les Nations Unies ont beaucoup servi, du moins en paroles et comme instance d'appel lointaine, plutôt flatteuse à évoquer, vers où détourner une foule de problèmes et dont on feindra d'attendre, sans trop y croire, la consensuelle solution. Innombrables sont les références ainsi faites dans les discours français, jusqu'aux récentes élections, à ce symbole de rassemblement vertueux et d'hypothétique action. Tel ne fut pas toujours le cas : voici près d'un demi-siècle, la France du général de Gaulle se tint pendant quelques années, pour cause de crise algérienne, à hautaine distance de l'Organisation. Toutefois, la parenthèse se referma tôt et quelques Secrétaires généraux plus tard, bien inspirés ou sachant habilement manier notre langue, la France devint cet élève modèle, cette fille aînée du système onusien, payant à l'heure ses cotisations, soutenant vigoureusement, troupes comprises, ses opérations. Témoigne de cet engouement l'empressement mis alors par le Président Chirac à se rendre à New York, à célébrer le Secrétaire général, le recevoir en France, lui prêter assistance, collaborateurs, avion pour des missions difficiles. Faut-il ajouter que ces déplacements de chefs d'Etat et de ministres à New York, outre le grand air stimulant qu'ils en attendent, leur donnent l'occasion de mille rencontres qui les sortent utilement du zig-zag européen ? Bienvenu dépaysement.

Cependant, comme les Présidents, les temps changent et l'air du temps avec. Nul doute que les bons usages continueront de dicter aux orateurs français le ton élogieux et syncopé qui sied aux discours devant l'Assemblée générale de l'ONU ; mais il pourra arriver à des affamés d'action de s'interroger sur la pertinence de débats qui traînent depuis des décennies autour de la définition de l'agression ou du terrorisme, à des impatients de résultats de s'étonner de ce que le Conseil de sécurité réclame chaque année, comme si de rien n'était, la mise en œuvre immédiate d'une résolution majeure sur le conflit israélo-arabe vieille de plus de trente ans (résolution 338 d'octobre 1973), à des chefs de commandos, prônant les équipes resserrées, incisives, de douter de l'efficacité de négociations à 192 pays... A certains signes, au déclin des allusions, encore récemment mécaniques et hyperboliques, au rôle de l'ONU, tandis que sont soulignés

(\*) Ancien ambassadeur de France auprès des Nations Unies.

les mérites d'autres modes de travail, on discerne que l'humeur évolue et qu'il n'est plus incongru de poser la simple question : à quoi servent les Nations Unies ?

#### ECONOMIE : DE L'INVENTION A L'ACCOMPAGNEMENT

L'époque étant celle du pragmatisme et la priorité allant aux réalités matérielles, le premier terrain où éprouver l'utilité de l'Organisation sera celui de l'économie. Les Nations Unies y jouent-elles encore un rôle ? Interrogés, nos dirigeants répondent Union européenne (UE), Organisation mondiale du commerce (OMC), G8, Fonds monétaire international (FMI), Banque mondiale, mais fort peu Assemblée générale de l'ONU, Conseil économique et social ou CNUCED. C'est dire que les instances régulières sont déchuées du rôle central et moteur que leur avaient assigné les pères fondateurs de la Charte. A Bretton Woods, à Dumbarton Oaks en 1944, à San Francisco en 1945, on mettait en place des institutions financières autonomes, plus tard on multipliera pour les différents secteurs de l'économie et de la société les institutions spécialisées, de la FAO à l'UNICEF. Cependant, on pensait que ce vaste réseau qualifié alors au sens large de « famille des Nations Unie » serait de quelque façon coordonné, mis en mouvement par le quartier général de l'ONU à New York. Il ne reste rien de cette ambition, sinon le fonctionnement falot d'un Comité dit de l'administration et de la coordination et les rencontres annuelles, en forme de déjeuners, que le Secrétaire général de l'ONU tente d'organiser avec les grands barons des institutions spécialisées, ainsi que le FMI et la Banque mondiale. Chacune de ces instances, séparées pour la plupart physiquement de New York, a pris son essor, vole de ses propres ailes, sans grand souci de ce que pense le siège de l'Organisation.

L'Assemblée générale des Nations Unies reprend certes le dessus lorsqu'elle lance, tous les quatre ou cinq ans, le projet de l'une de ces grandes conférences thématiques, sur l'habitat, la population, le développement durable, *etc.* qui mobilisent quelques semaines l'attention. Toutefois, ces réunions massives et médiatiques ont aussi leur vie propre, se cristallisent autour d'experts et d'équipes convoquées sur mesure et se matérialisent dans des villes (Le Caire, Pékin, Rio, Durban...), distantes du Secrétariat général, des délégations permanentes accréditées à New York et des réflexions que les uns et les autres y échangent. L'ONU, en résumé, ne donne pas le sentiment d'être le chef d'orchestre animant les débats et conduisant la marche de l'économie mondiale. A cela, deux raisons, deux reproches faits aux Nations Unies : le premier est que le volume même de leurs assemblées régulières, à 192 pays, interdit tout type de travail continu, concret, entre délégations aux intérêts soit contraires soit factices – « *les notions de Tiers-monde – non-alignement n'ont plus de sens* », disait récemment le

Président français ; le second est que la philosophie économique, née voici cinquante ans aux Nations Unies et longtemps dominante, celle de l'interventionnisme étatique et interétatique, est désormais décriée, condamnée.

Construit alors que les Nations Unies avaient moins de soixante membres, le système de réunions épuisant en interminables discours puis querelles de propositions et d'amendements, à l'ordre du jour fleuve d'une session ordinaire de trois mois (octobre-décembre), aussitôt suivie de reprises de discussions en commissions et comités, décourage le praticien de l'économie et explique le peu de crédit prêté par les opérateurs industriels, commerciaux et financiers au paquet de résolutions votées chaque année par l'Assemblée générale. Qui, dans la négociation d'un contrat, se souviendra d'une objection tirée soudain par son partenaire d'un texte de résolution onusienne ?

Cela étant, il serait injuste de s'en tenir à cette image brouillonne des Nations Unies et de ne pas faire la part des effets de mode. Le constat que l'ONU ne fournit plus aujourd'hui le cadre naturel des concertations économiques majeures s'explique aussi par la méconnaissance de ses mécanismes et de ses potentialités. Les puissances qui se réunissent au sein des sommets des pays industrialisés, le G8, se disent à la recherche d'une formule qui leur permettrait de dialoguer, pour au moins quelques heures, avec les dirigeants des grands pays émergents. On parle donc de possibles rencontres G8-G20, tout en affectant d'ignorer que l'enceinte de concertation souhaitée existe déjà, sous la forme d'un organe principal des Nations Unies, le Conseil économique et social, qui, composé fort simplement de cinquante-quatre membres généralement bien choisis, peut tenir session à Genève, à proximité immédiate de l'OMC et d'autres grandes institutions spécialisées. Le Conseil économique et social était fréquenté, voici quelques décennies, par des ministres venus tant du Nord que du Sud, qui y apprirent à se connaître et à travailler ensemble. Il n'est jamais trop tard pour en reprendre le chemin et on serait tenté d'en souffler l'idée à ceux, fort importantes personnalités françaises qui, voici quatre ou cinq ans, en proposant par articles de presse la création, par les Nations Unies d'un « Conseil de sécurité économique », réinventaient ce qu'ils ignoraient sans doute : le chapitre X de la Charte des Nations Unies.

Le second tort encouru par l'ONU est celui de l'échec des doctrines qu'elle propagea. Voulues par les dirigeants des jeunes pays indépendants – notamment ceux d'Algérie, de Tanzanie, d'Indonésie –, encouragées par le Secrétariat général et celui de la CNUCED, acceptées en partie par plusieurs pays du Nord – dont la France –, ces idées, en vogue des années soixante aux années quatre-vingt, étaient celles de l'interventionnisme d'Etat, du contrôle centralisé des ressources, de l'organisation planifiée des échanges et de la stabilisation des recettes tirées des exportations de matières premières. Le « volontarisme » économique, ose-t-on dire en nos temps où

le mot redevient très à la mode, était tel alors que les Nations Unies, au détour d'une entreprise magistrale de refonte du droit de la mer, projetaient d'exploiter «*au bénéfice de l'humanité tout entière*» les richesses minérales des fonds marins, puis, dans le mouvement, celles tirées de l'espace extra-atmosphérique.

Ces temps marqués par l'adoption de principes forts, la primauté de l'aide publique au développement, les préférences généralisées, le déliement de l'aide, l'affectation aux pays pauvres des ressources dégagées par l'arrêt de la course aux armements, l'établissement d'un fonds commun de stabilisation des recettes d'exportation des matières premières..., ces temps faustiens, parfois utopiques, sont morts, brisés par le froid réalisme du capitalisme financier, balayés par la vague, entièrement étrangère aux Nations Unies, de l'économie libérale, de l'ouverture des marchés, de l'élimination des contrôles. L'ONU peut se réunir en sommets successifs (1995, 2000, 2005), mettre en avant les sujets économiques au prétexte que la lutte contre toutes les formes de l'insécurité passe par l'éradication de la pauvreté – nouveau mot d'ordre, popularisé par les Anglais de Tony Blair –, rien n'y fait.

La foi dans la machine onusienne, dans les objectifs qu'elle assigne, à dix ou quinze ans, et qu'elle reprend d'ailleurs, sans vergogne, d'engagements souscrits lors d'une «*Décennie du développement*» vieille de plus de trente ans, n'y est plus. Les moyens d'aboutir sont à peine indiqués puisque aussi bien confiance maîtresse est accordée à la libre initiative. C'est en passant, à titre d'exemple, que le Sommet de 2005 évoque l'une des rares propositions pratiques de «*financement innovant*», la taxe sur les billets d'avion imaginée par la France. Chacun devine, en fait, que la réalité du pouvoir économique n'est plus dans les instances de l'ONU ni dans les mains des diplomates qui y discutent, mais qu'elle se trouve à l'extérieur, dans les entreprises, chez les opérateurs privés. Adieu donc aux grands directeurs de la CNUCED, aux Secrétaires généraux latino-américains, intuitifs, subtils, aux penseurs de l'École de Dakar. Les Chinois, masse déferlante de dynamisme, ne s'encombrent plus du jargon et des rites du groupe dit des 77, celui des sous-développés.

Pourtant, là encore, il serait excessif d'en déduire l'inutilité de ces sommets, conférences ou plus modestement résolutions des Nations Unies. Ces rencontres préservent encore l'essentiel, à savoir la conscience, qui pourrait échapper à beaucoup dans le camp des puissants, que la pauvreté existe encore et qu'elle est bien une menace tout aussi forte, comme le soulignait Kofi Annan, qu'un extrémisme confessionnel quelconque... Ces séances, ces pourparlers enregistrent surtout les évolutions fondamentales de l'opinion : ainsi désormais de l'idée que le développement n'est pas le seul effet d'un transfert du plus riche au moins riche, mais qu'il relève de la responsabilité partagée du Nord et du Sud et que le Tiers-Monde, qui n'est pas une image



vaine et qui continue bel et bien d'exister aux Nations Unies, se doit en conséquence de mieux se « gouverner ».

Longtemps flou et donc suspect, ce thème de la « gouvernance », de la « bonne gouvernance » doit à des années de controverses et discussions aux Nations Unies d'avoir pris consistance et de peser, dans le bon sens, sur les manières de faire de pas mal de pays. Les mouvements de pensée qui agitent l'Assemblée générale et qu'observent parfois avec ironie les capitales ne sont donc pas innocents. Les consignant, les coulant dans le texte de ses résolutions, les Nations Unies aident à les fortifier, à en faire ainsi, pas à pas, une nouvelle manière de réfléchir et d'agir, plus consensuelle que dominante. L'ONU n'est certes plus en matière économique un laboratoire d'idées ou le moteur du progrès, mais elle aide à l'évolution des esprits, de manière à la vérité bien lente, mais aussi suffisamment prudente et progressive pour que s'affaiblissent les risques d'affrontement. Ce n'est pas une mince contribution.

#### DROITS DE L'HOMME : DES PROGRÈS LABORIEUX ET LA DÉCOUVERTE DES AUTRES

C'est ce rôle de témoin, dépositaire et diffuseur des signes d'évolution et de progrès qu'on peut attendre des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme. L'Organisation ne dispose pas, hors le champ nouveau des tribunaux pénaux internationaux, de moyens judiciaires propres à punir les manquements au droit. Celui-là se construit donc par addition de déclarations, résolutions, conventions, dont l'autorité tient essentiellement à l'adhésion plus ou moins sincère et convaincue que lui apporteront les Etats. L'ambiguïté de plusieurs textes, l'apparente contradiction mutuelle de certains, jointes à l'absolu que représente le principe de l'égalité souveraine de tous les Etats membres (article 2, §1 de la Charte), expliquent les difficultés de la démarche des Nations Unies vis-à-vis des droits de l'homme. Le Préambule de la Charte proclame certes *« la foi des peuples des Nations Unies dans les droits fondamentaux de l'homme »*, dont il ne précise cependant pas le contenu, mais, de façon déjà plus explicite, les Nations Unies s'assignaient comme second « but », aussitôt après le maintien de la paix, celui de *« développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect des principes de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes »*.

Très tôt, dans la pratique des Nations Unies, ce principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes prit le dessus sur tous les autres. Il inspira et justifia pendant les premières années de l'Organisation les luttes pour l'indépendance, mais il fut aussi interprété, sans que les défenseurs des droits de l'homme prissent aussitôt la mesure de ce phénomène, comme signifiant que les gouvernements des pays disposant d'eux-mêmes sont

aussi libres d'agir comme ils l'entendent, vis-à-vis des autres bien sûr, mais aussi vis-à-vis de leurs propres affaires, c'est-à-dire de leurs gouvernés. Interprétation simple, d'allure absolutoire, qui se retrouve formellement exprimée dans un autre article de la Charte, l'article 2, §7, qui interdit l'intervention des Nations Unies «*dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat*». C'est – on l'aura reconnu – la négation même de l'idée d'un droit d'ingérence dans les affaires intérieures des Etats et donc, en théorie, un obstacle sérieux à l'examen et à la répression des atteintes aux droits de l'homme commises par un Etat sur son propre territoire. Au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et donc à se doter, une fois assurée l'indépendance, du gouvernement de leur choix, au nom du principe selon lequel on ne se mêlera pas des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale, l'ONU, impavide, a laissé des Etats, jeunes ou vieux, mener des politiques bafouant les droits de l'homme tels que la Déclaration universelle de 1948 ou les nombreuses conventions ultérieures les avaient décrits.

Quel résultat espérer d'une Commission des droits de l'homme, créée pourtant dès l'origine de la Charte, ou du Conseil des droits de l'homme qui lui a succédé, si, par le biais de motions de «non-action», soutenues par une majorité de pays complaisants, certains Etats connus comme graves délinquants échappent à toute critique? Cela est l'histoire regrettable mais véridique d'un demi-siècle de débats dans les instances diplomatiques traitant des droits de l'homme à l'ONU. De fait, le bouleversement majeur qui s'est produit dans la vie des sociétés grâce à l'effondrement du bloc soviétique ne fut pas, comme on le sait, la conséquence d'une action délibérée des Nations Unies, mais plutôt le fruit des idées martelées et des mécanismes de vérification mis en place dans une tout autre enceinte, celle de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE).

On ne doit cependant pas conclure de cette prééminence du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – le premier, semble-t-il, aux Nations Unies des droits de l'homme –, à l'effacement du rôle de l'Organisation vis-à-vis des autres droits et libertés. Tout, en réalité, est question d'opinion dominante, de majorité et de volonté politique. Car si cette volonté existe, partagée par un nombre important de pays, l'ONU plie ou interprète à sa guise ses règles et franchit sans coup férir la barrière, toute théorique, de l'article 2, §7 de la Charte qui sanctuarise les affaires intérieures. Parce qu'une majorité de pays voulait que les peuples colonisés accèdent à l'indépendance, les Nations Unies débattirent du sujet – sans grand souci des protestations solennelles émises par exemple par la France à propos de l'Algérie –, votèrent, si le nombre y était, résolution sur résolution, adoptèrent le cas échéant des sanctions contre l'Afrique du Sud, la Rhodésie, vainquirent l'apartheid, bref «s'ingérèrent» dans les affaires relevant de la compétence nationale des Etats, sans jamais s'autoriser d'un «droit d'ingérence»,

qu'elles persistent parallèlement, jusqu'aux dernières grandes déclarations des sommets, à condamner, car attentatoire, par essence, au socle des nations qu'est leur souveraineté.

Nul besoin donc pour les Nations Unies, si elles en ont la volonté, d'invoquer un droit nouveau pour s'immiscer dans les affaires d'un Etat en vue d'y rétablir tel ou tel droit de l'homme malmené. S'il faut trouver prétexte, on arguera que la conduite de l'Etat délinquant représente une menace pour la sécurité internationale et c'est avec de tels arguments que la France, dès 1946, engagea le Conseil de sécurité à enquêter sur la situation intérieure en Espagne, que, plus tard, on sanctionna l'apartheid en Afrique du Sud ou qu'on combattra dans les Balkans les pratiques d'épuration ethnique. La volonté d'agir, face à une situation jugée par le grand nombre inadmissible, suffit. Cependant, puisque aussi bien les Nations Unies récusent, dans leur majorité, l'emploi d'une expression, l'«ingérence», trop chargée de relents dominateurs pour séduire, elles usent très librement, pour fonder leur intervention, de différents principes déduits de la Charte : le plus courant est celui du maintien de la sécurité internationale en réprimant ce qui peut la menacer.

Plus récemment et pour consacrer habilement la primauté accordée à la souveraineté nationale, le Secrétaire général et ses experts ont fait valoir que le premier attribut de la souveraineté réside dans la capacité d'un Etat à protéger sa population. La souveraineté est une responsabilité et la première de ces responsabilités est de préserver son peuple. Un Etat fait-il le contraire, tyrannise-t-il sa population qu'il manque au devoir premier dans lequel s'incarne sa souveraineté. Aux autres Etats, au Conseil de sécurité de rappeler le délinquant à son devoir et d'intervenir en conséquence pour défendre les droits de ce peuple. Le principe de la «responsabilité de protéger», enregistré sinon dans la Charte, du moins dans la Déclaration du Sommet de 2005, aboutit donc paradoxalement, au nom d'une conception exigeante de la souveraineté, à contraindre celle-là pour mieux la rétablir. Or ce sont là, foncièrement, des constructions intellectuelles destinées à servir un objectif qui est avant tout celui décidé, selon l'évolution des esprits, par la volonté des Etats membres. Pour autant qu'elles reflètent l'état d'une opinion changeante, les Nations Unies peuvent traduire en actes les progrès des droits de l'homme.

Certes, il y eut, en cinquante ans, malgré les embûches, progrès. On n'évoquera pas les conventions signées à Genève et visant à bâtir et à codifier le droit humanitaire ou les textes spécifiques sur les femmes, les enfants, contre la torture... L'essentiel dépend comme toujours du degré de bonne foi avec lequel les Etats respectent leurs signatures. Plus importante finalement est donc la mutation profonde des esprits telle qu'elle pourrait se révéler face à des questions de principe touchant le comportement de l'être humain. Ainsi celle, fondamentale, touchant l'obligation ou l'oppor-

tunité de punir un coupable. C'est le grand débat, tout à fait symbolique de l'évolution des droits de l'homme, de la justice pénale internationale : un homme peut-il impunément massacrer, violer les droits de l'homme sans que la justice, nationale, à défaut internationale, le rattrape et le juge ? Et certes, progrès, semble-t-il, il y a, puisque, après la création par le Conseil de sécurité de tribunaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, les Nations Unies sont parvenues à faire signer à Rome un traité établissant une Cour pénale internationale. Acclamations de multiples commentateurs célébrant la victoire de la justice sur l'impunité, une étape cruciale dans le progrès des droits de l'homme.

La réalité, telle que l'ONU nous la restitue, n'est pas aussi flatteuse – ou simple. Signé par une écrasante majorité de pays, mis en œuvre, le Traité de Rome, à voir les choses de plus près, n'est pas ratifié par la grande masse de l'humanité, rassemblée dans des Etats allant des Etats-Unis au Japon, en passant par la quasi-totalité – hors les Philippines – des pays asiatiques et des Etats de la Ligue arabe – hors la Jordanie. Preuve que si beaucoup pensent progrès, l'unanimité est loin d'être faite. Et qui ne pourrait s'étonner, à comparer à ses versions successives le texte de la Déclaration finale du Sommet de 2005, que le paragraphe appelant à combattre l'impunité a disparu de l'ultime document – tout comme d'ailleurs le chapitre, qui n'est pas indifférent aux droits de l'homme, du désarmement ? Une fois de plus, force est de constater que les valeurs de société qui inspirent la codification des droits de l'homme sont loin d'être universelles. Au jugement d'un Tribunal pénal international, beaucoup, de l'Afrique du Sud à l'Indonésie, préfèrent la recherche de la réconciliation fondée ou non sur le pardon. Les tentatives esquissées par les Européens pour faire abolir la peine de mort échouent tout aussi régulièrement.

L'Est est l'Est, l'Ouest est l'Ouest et le Sud aussi. Et le Saint-Siège inspire encore sur les questions de famille, de procréation et de clonage, beaucoup de pays latino-américains. Le grand thème de l'«harmonie sociale» proclamé bruyamment par la Chine relativise ce droit à la différence que prônent les Occidentaux. Le recours au consensus, l'oubli des heures tragiques, à Timor comme au Cambodge, prévalent, chez plusieurs en Asie, sur cette soif de justice et de nécessaire expiation sans laquelle, nous disent des Occidentaux, la vraie paix n'existerait pas. Les débats de New York ou des grandes conférences internationales reflètent cette diversité persistante d'analyse. Faut-il vraiment s'en plaindre ? Au nom de principes jacobins, révolutionnaires puis chrétiens, légitimistes ou bien encore laïques, républicains, beaucoup d'aventures furent lancées, dans les deux derniers siècles, en Italie, en Egypte, en Espagne, tour à tour sous Napoléon et Louis XVIII, un peu partout ensuite en Afrique et en Asie, sans que l'avis des peuples indigènes fût sollicité, sans grand colloque ni débat. L'ONU tarde à faire régner les principes raisonnables auxquels, en Occident, nous

pensons être parvenus. Cependant, la première manière d'honorer les droits de l'homme n'est-elle pas d'écouter, de prêter quelque attention à l'opinion d'autrui ? Où trouver ailleurs qu'aux Nations Unies l'occasion d'en rabattre un peu sur notre superbe, sur nos dogmes et nos exigences ?

PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES :  
A QUOI SERT L'INSTRUMENT SI ON REGARDE AILLEURS ?

Nées d'une guerre mondiale, les Nations Unies en ont évité la répétition. C'était là – il faut toujours s'en souvenir – leur premier objectif, affirmé tout au début du Préambule de la Charte – *«résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui, deux fois en l'espace d'une vie humaine, a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances»* –, proclamé comme premier but de l'Organisation – *«maintenir la paix et la sécurité internationales»*. La troisième guerre mondiale n'a pas eu lieu et si dérisoires puissent paraître les flots de parole déversés pendant plus d'un demi-siècle, si vaines puissent sembler ces montagnes accumulées de résolutions et de déclarations, ce résultat – l'absence de guerre totale – suffirait à lui seul à justifier l'existence des Nations Unies.

On objectera aussitôt que cette situation, si positive mais fragile soit-elle, tient moins aux efforts de l'Organisation qu'à l'équilibre de la terreur entre les grandes puissances détentrices de l'arme de dissuasion nucléaire. C'est bien le tête-à-tête si détestable depuis cinquante ans entre Etats et alliances surarmées qui a reconduit la paix mondiale plutôt qu'une introuvable soumission des capitales aux recommandations de l'ONU. Les Nations Unies ont-elles joué un rôle ?

L'examen de ce qui se passait et se passe encore à New York, siège de l'ONU où toutes les crises ont au moins leur écho, permet de répondre par l'affirmative. Cependant, paradoxalement, l'action positive des Nations Unies tint à la mise en jeu fréquente de l'une des dispositions les plus critiquées de la Charte, cette reconnaissance à quelques grandes puissances, membres permanents du Conseil de sécurité, du privilège de bloquer par leur vote négatif l'adoption d'une décision. Ce droit de veto est souvent présenté comme la cause majeure de la passivité coupable des Nations Unies. Pour regrettable que soit cette neutralisation du Conseil de sécurité, celle-ci pourtant peut se révéler moins dangereuse qu'une décision qui, prise à la majorité et mettant au ban une superpuissance, risquerait de la pousser, par esprit de revanche et de défi, à recourir aux armes.

Les très nombreux vetos qu'échangèrent durant plus de trente ans les puissances de l'Est et de l'Ouest scellèrent des désaccords cruciaux qui, faute d'être tranchés par le vote de victoire des uns sur les autres, faute de déboucher sur rupture et représailles, ne dégénèrent jamais en guerre. Les

Nations Unies décidèrent certes leur entrée en lice en Corée en 1950, contre la volonté de l'URSS, mais celle-là, absente de New York, ne put que s'en prendre à elle-même. Quelques années plus tard, en 1956, après avoir bloqué par leur veto des textes qu'ils jugeaient outrageants, la France et le Royaume-Uni s'accommodèrent volontiers des solutions qui furent proposées pour organiser leur retrait du canal de Suez.

La leçon de ces moments de tension est qu'il vaut mieux contenir l'affrontement en permettant aux passions de s'exhaler dans des péripéties de scrutins plutôt que de chercher au plus vite la décision qui condamnerait à l'irréparable. S'arrêtant au bord de celui-là, grâce au veto ou à la menace de son emploi, les puissances les plus redoutables se donnent le temps d'un surcroît de réflexion, au mieux d'un renouvellement de la concertation, dont l'effet, prolongé sur plusieurs décennies, fut d'accoutumer les adversaires à se considérer progressivement comme partenaires. Ce travail de Pénélope s'apprécie difficilement puisque la plupart des débats eurent lieu à huis clos et qu'aucune résolution par définition le sanctionne, mais l'histoire montre que les échanges serrés qui se maintinrent aux Nations Unies entre puissances titulaires du veto, en marge des grandes crises de Berlin en 1960, de Cuba en 1962, du Proche-Orient en 1967 et 1973, de Tchécoslovaquie en 1968, d'ex-Yougoslavie et d'Afrique dans les années 1990, contribuèrent à faire prévaloir l'esprit de compromis et à éteindre les étincelles d'un conflit mondial.

Par le jeu donc un peu inattendu d'un de ses mécanismes les plus controversés, le veto, l'Organisation des Nations Unies a aidé à empêcher le pire des affrontements. Cependant, quelle est son utilité face aux innombrables conflits locaux, grands ou petits, qui depuis 1945 ont quasiment suscité autant de pertes humaines qu'une guerre mondiale : conflits liés à la décolonisation, affrontements classiques de voisins et, surtout, guerres internes, sur le sol d'un même pays, entre clans politiques, ethniques, tribaux, religieux ?

Incapables d'avoir éteint à temps les foyers d'incendie, les Nations Unies ne peuvent cependant être accusées d'indifférence. Loin d'être absorbées par la seule grande affaire de l'équilibre des puissances, elles se sont pratiquement mêlées de tous les conflits. Leur échec ou plus modérément leur insuccès ne s'explique ni par leur constitution, les normes auxquelles elles obéissent, ni par défaut de moyens d'intervention. Il tient à la volonté des certains de regarder ailleurs. Ainsi qu'il a déjà été dit à propos des droits de l'homme, l'Organisation n'a pas buté sur l'obstacle qu'aurait représenté, face à ses prétentions, l'exception de l'article 2, §7 de la Charte, prohibant l'intervention des Nations Unies dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat. La décolonisation, l'éradication de l'apartheid eurent lieu parce que les Nations Unies avaient, dans leur majorité, la volonté d'intervenir. Et qu'importe dès lors l'habillage politico-juridique – présen-

tation de la sécurité régionale hier et aujourd'hui (Darfour), demain peut-être substitution à la responsabilité défaillante de protéger la souveraineté d'un Etat ?

La grande leçon des Nations Unies, leur loi non écrite mais capitale, est que l'ONU peut intervenir à tout propos, comme elle l'entend, sans autre motif que celui qu'elle se donnera, si elle en a la volonté. Tout est question de consensus ou de majorité et donc d'absence de veto. Parce que la Russie était d'accord, parce que la Chine ne disait pas non, l'ONU est intervenue militairement sur ce terrain ô combien sensible qu'étaient les affaires intérieures des Balkans. Parce que les Occidentaux pressentaient, sans vouloir d'ailleurs pousser trop loin la négociation, que la Russie et la Chine mettraient leur veto au bombardement de Belgrade, l'ONU n'a pas franchi le pas de la guerre du Kosovo.

Ce ne sont pas non plus les moyens d'intervention qui manquent. Au-delà des voies diplomatiques classiques, conseils, bons offices, médiation, l'ONU tira assez vite parti, pour contraindre la Rhodésie et l'Afrique du Sud, des mesures économiques à caractère de sanctions prévues par la Charte (article 41, chapitre VII) sur un modèle hérité de la Société des Nations. Et la gamme des actions étant aussi large que ce que la volonté du Conseil de sécurité peut imaginer, d'autres moyens furent spontanément inventés et mis en place pour appuyer un effort de règlement. Furent ainsi lancées les opérations dites de maintien de la paix qui, bien qu'elles ne soient pas prévues sous ce nom par la Charte, peuvent être considérées comme relevant au sens large de ce pouvoir d'«action» reconnu au Conseil de sécurité par l'article 24. Aux observateurs de cessez-le-feu, médiateurs dépêchés sur les zones de conflit au Proche-Orient comme au Cachemire dès l'entrée en scène des Nations Unies, en 1947 et 1948, succédèrent en 1956 sur le canal de Suez, puis en 1960 au Congo, des hommes plus ou moins lourdement armés, susceptibles d'observer, mais aussi de surveiller, de s'interposer, de calmer des tensions, de tenir à l'écart des parties opposées.

Nul besoin d'échafauder des théories, d'interpréter les textes pour doter ces opérations d'une base juridique. Le Conseil dispose certes du pouvoir de recommander toute «*procédure appropriée*» (article 36), «*il peut inviter les parties à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables*» (article 40) ou «*décider [des] mesures impliquant ou non l'emploi de la force*» (articles 42 et 41), mais il bénéficie, par-dessus tout, du privilège d'«action» qui lui est spécifiquement reconnu – à la différence des pouvoirs attribués limitativement à l'Assemblée générale – par l'article 11, alinéa 3 et l'article 24 de la Charte. Saisis d'une crise, de quelque importance qu'elle soit, les membres du Conseil de sécurité en délibèrent librement (article 2, §7) ou non, échafaudent une solution et, à la vérité, se sont bien longtemps moqués de justifier leur réponse par un considérant visant un article précis de la Charte. Il suffit pour se convaincre de cette extraordinaire liberté du

Conseil de feuilleter la liasse des résolutions touchant la situation au Moyen-Orient.

Sait-on également que, s'il arriva au Conseil de mentionner quelques articles précis du Chapitre VI qui concerne le «Règlement pacifique des différends», jamais l'expression même «Chapitre VI» ne fut mentionnée, comme si le Conseil voulait maintenir une sorte de *continuum* souple entre deux types d'action, celui relevant du Chapitre VI et celui décrit par le Chapitre VII? Ce n'est que depuis une quinzaine d'années, depuis la première guerre du Golfe en fait, avec la progression du recours aux mesures coercitives et la multiplication des opérations du maintien de la paix appelées de plus en plus à recourir aux armes, que l'usage s'est enraciné de citer le Chapitre VII qui autorise expressément l'emploi de la contrainte et de la force armée. Le développement de la justice pénale internationale n'est pas étranger à cette nouvelle «juridisation» du Conseil, car militaires et officiers trouvent avantage à savoir leur possible recours au feu autorisé par avance par une résolution des Nations Unies.

Le nombre et la diversité de ces «opérations du maintien de la paix», allant de l'interposition au cessez-le-feu, de la police à l'aide à la reconstruction de l'Etat, témoignent des capacités d'adaptation des Nations Unies. Dans certains cas, comme à Suez en 1956, la stabilisation entraînée par le déploiement des Casques bleus a débouché sur un état de paix. Dans d'autres cas, la stabilisation seule est déjà un progrès. Qu'on songe à la force maintenue à Chypre depuis des décennies et, plus récemment, qu'on se rappelle les sauvages bombardements de l'été 2006 entre Israël et le Liban et l'accalmie durable, à laquelle bien peu croyaient, due au redéploiement et au renforcement, à l'initiative de la France, de la force d'interposition des Nations Unies, la FINUL.

Les critiques se sont cependant intensifiées et on sait combien amères sont celles mettant en cause le comportement de certains membres des contingents. L'image des Nations Unies en est indéniablement affectée et rend d'autant plus impérieuses les réformes de commandement et de contrôle entreprises tardivement par le Secrétariat. Il reste que le principal reproche adressé aux Nations Unies est que, à l'exception des cas assez rares comme Suez au Proche-Orient ou les opérations en Amérique centrale ou au Cambodge dans les années 1980, les actions menées un peu partout en Afrique au titre du maintien de la paix ont souvent stabilisé une situation, fixé une ligne de démarcation, préservé tant bien que mal une zone tampon, mais n'ont pas réglé la crise. L'échec, accusa-t-on, fut cruel en ex-Yougoslavie et au Rwanda, où les opérations de maintien de la paix laissèrent se poursuivre les abominations.

A ces critiques, la première réponse est souvent que les opérations décidées n'ont pas disposé, par la faute expresse assumée par certains grands pays, de l'appui matériel, financier, humain, qui aurait été, de l'avis du



Secrétariat, indispensable. A plusieurs reprises, lors des guerres en ex-Yougoslavie et au Rwanda, le Secrétaire général, soutenu par quelques pays, réclama du Conseil de sécurité un renforcement – qui lui fut refusé – de ses moyens. Se dessine en filigrane de ces controverses l'opposition constante aux méthodes, sinon à la raison d'être même, des Nations Unies qu'élèvent certains grands pays désireux de faire prévaloir les capacités qu'ils possèdent en propre ou dont ils ont doté l'alliance militaire qu'ils dirigent. A quoi bon l'ONU et son lourd appareil de négociation quand on a, sous les mains, à portée de bouton, l'OTAN, ses chaînes de commandement rodées, ses armes sophistiquées ?

On discerne, au bout du compte, que la véritable raison de l'échec des Nations Unies ne tient pas à des obstacles juridiques, ne réside pas non plus dans des carences d'imagination ou de direction, mais est dû à un mal plus grave, qui est l'absence d'adhésion réelle, chez beaucoup trop de gouvernants, au principe phare de l'Organisation, le principe de décision « collective », qui veut que la sécurité soit assurée non par un ou quelques-uns, mais « collectivement », par l'instance créée pour cette tâche, le Conseil de sécurité. Le mal est profond : qu'on ne fasse pas de différence, à propos des Etats-Unis par exemple, entre administration démocrate bien pensante, bienveillante, et administration républicaine, méfiante, égoïste. Le Président Clinton et ses collaborateurs cédaient tout autant que d'autres aux vertiges de l'acte solitaire.

Cette désaffection vis-à-vis de l'Organisation, qui va bien au-delà cependant du comportement de certains dirigeants américains, se manifeste de façon quasi permanente dans la légèreté avec laquelle est traité le travail des conseils et des assemblées. Les résolutions sont dûment discutées, amendées, votées avec l'espoir, on ose l'imaginer, qu'elles seront appliquées. Erreur. Combien de ces textes, la majorité assurément, restent lettre morte, notamment ceux qui ont fixé depuis près d'un demi-siècle le cadre de paix pour le Proche- et le Moyen-Orient ? On peut comprendre que, à l'Assemblée générale, les Etats qui approuvent, s'abstiennent ou se prononcent contre une résolution, ne portent au contenu de celle-là qu'un intérêt distant, sachant qu'il n'a valeur, en tout état de cause, que de « recommandation ». Et, certes, les députés et ministres d'un gouvernement seraient très étonnés s'ils étaient interrogés, à l'heure d'une session ordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU, soit vers la fin de l'année, sur la portée de ce qui a été voté au nom de leur pays.

Cependant, à la différence des « recommandations » exprimées par l'Assemblée générale, les textes votés par le Conseil de sécurité, destinés à permettre à celui-là de s'acquitter de sa tâche principale de maintien de la paix, ont été conçus par les rédacteurs de la Charte comme témoignant d'une volonté d'« action », comme devant « agir » sur le cours des événements, forcer les Etats membres à « faire ». Cette « action », qui est le propre du Conseil en

vertu de l'article 24, peut s'exprimer de différentes façons, y compris sous la forme de l'avis, de l'invitation, de la « recommandation », quand le Conseil, pour aider au « règlement pacifique d'un différend » (Chapitre VI) ou pour écarter une menace ou réprimer un acte d'agression (Chapitre VII), indique aux Etats membres ou aux parties en querelle une procédure ou une méthode d'ajustement. Toutefois, la spécificité des pouvoirs du Conseil est que son « action » peut aussi se traduire, « s'exécuter », dans des mesures matérielles, opérationnelles, mesures économiques (article 41) ou envoi de forces répressives (article 42).

L'important, en conformité avec la Charte, est que tous les actes du Conseil, quelle que soit leur désignation, soient appliqués, suivis d'effet. Quel que soit le langage – recommandations, mesures – de la résolution adoptée par le Conseil, ce qui est voté est justement qualifié par la Charte (article 25) de « décision ». Le terme de résolution, couramment utilisé dans la pratique, ne figure nulle part dans la Charte. Certes, le mot « décision » est également employé par la Charte pour désigner ce qui est voté par l'Assemblée générale, mais c'est exclusivement pour les actes, « décisions », du Conseil de sécurité que la Charte précise, dans un article singulier (article 25), taillé pour souligner l'autorité exceptionnelle de cette instance, que « les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la Charte ». Ainsi est consacré le principe que, par accord des Etats, lorsqu'ils deviennent membres de l'Organisation, tout ce qui résulte du travail du Conseil de sécurité est obligatoire.

On peut s'étonner, si l'issue de cette délibération prend la forme d'un simple avis, que cette « recommandation » puisse être jugée obligatoire. Cependant, tel est bien l'esprit de la Charte, car, dans le domaine capital de la paix – ce pour quoi l'ONU a été d'abord créée –, quelle serait l'utilité du Conseil de sécurité si chaque Etat était laissé libre de respecter ou non sa décision ? Les très nombreuses résolutions du Conseil qui ne citent pas le Chapitre VII, qui ne décident pas de mesures exécutoires par la contrainte, qui se bornent à inviter les parties ou les Etats membres à faire telle ou telle chose, ne sont pas des vœux pieux, des souffles d'air, des traces d'écriture. Le langage retenu par le Conseil (prie, invite, demande, demande instamment, exige et, rarement, « recommande ») donne assurément de la latitude – plus ou moins grande – aux gouvernements pour s'acquitter d'une procédure, mettre en train un ajustement, une méthode de règlement, mais la substance de l'appel est que celui-là doit être suivi, qu'il s'impose même si les modalités de sa mise en œuvre sont souples. La portée du texte est bien celle d'une obligation, sinon de moyens, du moins de résultat.

Cet axiome, indissociable de la spécificité du Conseil, voulu par les rédacteurs de la Charte qui demandaient que l'organe chargé de la responsabilité principale du maintien de la paix fût « efficace » (article 24), a été très vite oublié ou méconnu par la plupart des Etats membres. Ceux-là ont préféré,

plutôt que d'obéir à des décisions prises en leur nom, se donner bonne conscience en multipliant réunions, délibérations et textes sans pour autant les prendre au sérieux... Inflation de résolutions, plus de cinquante par an contre une dizaine en moyenne les premières années; ignorance ou dédain de leurs dispositions. Confondant l'exécution et l'obligation, certains plaident que seules justifient d'être mises en œuvre les résolutions du Chapitre VII prévoyant l'exécution par la sanction (article 41) ou la force armée (article 42). Autant dire, dès lors, que l'entier volume de résolutions votées depuis les origines du conflit israélo-arabe et qui posent notamment (résolution 242 de novembre 1967) les termes d'un règlement de paix fondé sur le retrait de(s) territoires occupés n'a pas de valeur, puisque dépourvues de toute référence au Chapitre VII. On est bien proche, à ce stade de raisonnement, de se détourner des Nations Unies, de ses actes privés d'effets et de flatter d'autres instances, alliances ou coalitions, aux méthodes plus expéditives. Ce fut le propos entendu lors de la dernière crise iraquienne et qui redevient de mode avec l'Iran.

Toutefois, le dernier coup porté à la crédibilité de l'Organisation vient, une fois de plus, des Etats membres, quand ceux-ci, entretenant délibérément l'ambiguïté sur le concept de l'ingérence, déclarent, au nom d'un prétendu droit qu'ils revendiquent pour eux-mêmes et qu'ils parent naturellement des plus nobles justifications, intervenir seuls par la force à l'écart de toute délibération collective. On l'a déjà dit : l'«ingérence» dans les affaires intérieures des autres Etats, exclue par l'article 2, §7 de la Charte, est rituellement condamnée par les grands textes des Nations Unies jusqu'à, y compris, les déclarations de derniers sommets, 2000 et 2005. Cependant, dans la réalité, le Conseil «s'ingère» bel et bien. Il en a le droit puisqu'il agit «collectivement», au nom et au bénéfice de toute l'Organisation. Ce que les Nations Unies condamnent comme ingérence, c'est l'action de force, engagée individuellement ou conjointement avec plusieurs alliés, en dehors de la légitime défense face à une agression (article 51 de la Charte) ou en dehors du système d'approbation existant aux Nations Unies – réunion, vote affirmatif, absence de veto.

Le déclenchement des hostilités contre l'Iraq en janvier 1991, le déploiement des forces de l'ONU à Timor en 1999 ne sont pas des actes d'ingérence, puisque décidés dans les formes par le Conseil de sécurité. L'attaque par l'OTAN contre la Serbie à propos du Kosovo en mars 1999 ne peut être expliquée, fort laborieusement, que par une combinaison alambiquée des termes tirés des résolutions antérieures du Conseil sur le Kosovo et de la menace imminente d'agression armée, justifiant le recours à l'article 51, qu'aurait représentée le comportement militaire serbe. Toutefois, la véritable, quoique piètre, excuse de l'action unilatérale de l'OTAN, vint de l'échec d'un texte qui, présenté ultérieurement au Conseil par la Russie et par la Chine, condamnait l'action occidentale. L'attaque armée contre l'Iraq, en

mars 2003, décidée en toute clarté hors des Nations Unies, menée à l'écart de l'Organisation, est sans ambages une ingérence injustifiable, un acte illégal. Et l'on sait que la tentation d'agir ainsi, par facilité, est toujours présente.

La clef de la légitimité d'une action de force tient donc au caractère collectif de la décision dont elle procède. La mise en œuvre du principe de la «*responsabilité de protéger*», approuvé par le Sommet de 2005, obéira au même canon de procédure collective. Ce n'est pas tel ou tel Etat qui pourra décider de lui-même d'intervenir pour créer, par exemple, un corridor humanitaire au Darfour ou bombarder, autre exemple, une installation nucléaire. Pour que l'ONU se substitue à un Etat qui dévoierait sa responsabilité de protection de sa propre population, il y faut des manières : appréciation collective, délibération collective, décision collective du Conseil.

On touche là au cœur même du débat sur l'utilité des Nations Unies. Pour que les Nations Unies soient utiles, il faut vouloir qu'elles le soient. Et pour vouloir qu'elles soient utiles, il faut trancher. D'un côté, il y a la voie rapide, celle consistant pour une puissance, grande ou moins grande, à agir unilatéralement, seule ou avec l'appui de ses alliés. Garantie de temps et peut-être sur le moment, d'efficacité. De fait, rien n'empêche un pays de prendre à l'égard d'un autre des mesures de rétorsion économique et la tentation peut être grande d'inciter des alliés à faire de même, pour accroître la pression, puis, si la politique de l'adversaire ne change pas, de glisser de la sanction à la force armée, en flagrante contradiction alors avec une Charte que l'on aura, au passage, appris à oublier. De l'autre côté, il y a le cheminement compliqué devant les membres du Conseil de sécurité, les explications, le processus ardu, frustrant, de négociation. Comme il paraît plus expéditif de frapper seul ou avec de solides partenaires – OTAN, G7 par exemple.

Ce fut la méthode à laquelle les victimes du comportement libyen en 1991 songèrent, en imaginant à quelques-uns d'infliger à Tripoli de redoutables sanctions. La France plaïda alors qu'il valait la peine d'agir dans le cadre du Conseil de sécurité. Ce que l'action perdrait en rapidité, elle le gagnerait en autorité, en poids politique et, qui sait, au bout de l'exercice, nécessairement long, le régime même du colonel Kadhafi pourrait évoluer. Ainsi, il fut proposé et finalement accepté par les Américains et les Anglais, encore sous l'effet heureux de l'approbation par les Nations Unies d'une guerre de libération du Koweït. Des années plus tard, les événements ont donné raison au choix fait par les Nations Unies. On souhaiterait que celles-ci continuassent d'apparaître comme telles : non pas un lieu de rencontre ou une agence de voyages, une tribune d'où clamer de grandes phrases vite oubliées, non pas comme l'instance lointaine d'appel que l'on cite sur le ton

psalmodique des incantations à la «communauté internationale», mais comme une enceinte de négociation, difficile, irritante, mais dont le moindre des bienfaits n'est pas d'enseigner que les hommes – et les femmes – sont différents et méritent d'être pris au sérieux.



# L'OMC ET LES TRIBULATIONS DU CYCLE DE DOHA

PAR

JAMES MOUANGUE KOBILA (\*)

Le cycle de négociations de Doha appartient à la catégorie d'événements qui n'incitent guère à porter un regard émerveillé sur le monde. Ce constat résulte moins du prosaïsme du sujet, les négociations commerciales, que de l'esprit général qui préside aux négociations ouvertes en 2001 au Qatar, astucieusement baptisées «Cycle du développement». Une appellation qui laisse d'abord penser à une réelle prise en considération de la revendication légitime de développement exprimée par les pays en voie de développement (PVD) et fait ensuite croire que les négociations, dans leur ensemble, seraient très finalisées et «*polarisées vers l'objectif de développement*», selon la formule de Gérard Blanc (1).

Ce cycle de négociations devrait en effet, selon la Déclaration de Doha (2), ouvrir la voie au développement des pays en développement (PED) par l'approfondissement du libéralisme, principalement à travers : i) la suppression des obstacles invisibles aux échanges que sont les subventions à l'exportation versées par les pays développés à leurs agriculteurs ; et ii) l'ouverture des marchés des PVD aux produits manufacturés, à travers la suppression des obstacles visibles aux échanges que constituent les barrières douanières. Cependant, ces négociations s'enlisent dans d'interminables tribulations depuis leur ouverture en 2001, même si leur durée n'a

(\*) Chargé de cours à l'Université de Douala (Cameroun).

(1) Gérard BLANC, «Peut-on encore parler d'un droit du développement?», *JDI*, vol. IV, 1991, p. 905. Dans le même sens, cf. Guy FEUER/Ange OURAGA, «Cancún, en deçà et au-delà», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, p. 105. Mehdi Abbas est aussi d'avis que «[l]a mise en avant du développement économique des Etats et non de son impact sur le fonctionnement du système commercial multilatéral»; mais c'est pour se désoler aussitôt de l'«*effet de mode consistant à inscrire le terme 'développement' au fronton de l'ensemble des programmes de coopération internationale, sans que cela n'aboutisse à des résultats concrets*»: cf. Mehdi ABBAS, «De Doha à Cancún : éléments d'analyse de la crise du multilatéralisme commercial et de l'Organisation mondiale du commerce», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 890 et 895-896.

(2) Déclaration de la Conférence ministérielle de Doha (9-14 déc. 2001), document WT/MIN(01)/DEC/1, 20 nov. 2001, adopté le 14 nov. 2001. La valeur juridique des déclarations ministérielles s'intercale «entre la simple résolution d'une organisation internationale et le traité multilatéral [...elles] permettent l'énoncé de principes qui pourront par la suite faire l'objet de normes précises. Il s'agit d'engagements politiques signés par les chefs ou représentants d'Etats et de gouvernements». Cf. Bernard COLAS, «Acteurs, sources formelles et hiérarchie des normes en droit international économique», *RGD*, n° 22, 1991, p. 389. Dans le cas spécifique de l'OMC, la valeur juridique des déclarations de la Conférence ministérielle, organe collégial de décision suprême de l'OMC en vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article IV de l'Accord de Marrakech, par ailleurs investi du pouvoir exclusif d'interprétation de cet accord et des instruments y annexés (alinéa 2 de l'article IX), correspond parfaitement à ce schéma.

encore rien d'exceptionnel au vu de l'histoire des négociations commerciales internationales (3).

Alors qu'il a commencé sur une note d'optimisme, le «Cycle de Doha» a connu un premier blocage lors de la 5<sup>e</sup> conférence ministérielle, qui s'est tenue à Cancún (Mexique) en septembre 2003. La première date butoir (janvier 2005) a ensuite été atteinte sans que les parties aux négociations ne parviennent aux accords projetés. Le Conseil général a alors adopté un programme de travail le 1<sup>er</sup> août 2004. La date du 30 avril 2006 a été fixée aux 149 pays membres de l'OMC comme nouvelle date butoir pour parvenir à un accord. Les résultats sont restés incertains jusqu'à la suspension des négociations par le directeur général de l'OMC. Les négociations ayant repris en septembre 2007 sur la base de la version corrigée du projet révisé de «modalités» que le président des négociations sur l'agriculture a initialement distribué le 17 juillet 2007 – la version corrigée a été distribuée le 1<sup>er</sup> août 2007 –, elles devaient entrer dans leur phase finale fin 2007, mais, cette fois, aucune échéance n'a été fixée pour leur clôture. Ces tribulations ne font pas uniquement planer des inquiétudes sur le Cycle de Doha. Elles pourraient compromettre la pertinence de l'OMC comme cadre de négociation du développement, en raison des stratégies parallèles déployées par les principaux acteurs économiques internationaux.

Une série d'interrogations préliminaires affleure aussitôt : le développement se négocie-t-il ? Les pays développés et asiatiques en expansion rapide ont-ils négocié leur développement ? Les préconditions endogènes du développement sont-elles réunies dans la majorité des pays sous-développés pour rendre l'action internationale fertile ? Si les Etats européens ont bien sûr bénéficié, pour leur développement, du Plan Marshall, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, cet effort n'a-t-il pas germé sur des conditions internes favorables ?

La question sacrilège peut aussi être posée : les pays d'Asie en expansion rapide et les nouveaux pays industrialisés (NPI) ont-ils bénéficié d'un Plan Marshall ? Le rapport de la Commission for Africa, mise en place par Tony Blair à la veille de la réunion du G8 en juillet 2005 en Ecosse, a rappelé une évidence : ce sont les pays pauvres qui doivent effectuer eux-mêmes leur propre développement (4). Plus de quatre décennies auparavant, Michel Virally avait déjà effectué le constat selon lequel «*la coopération internationale ne peut que soutenir et compléter un effort qui constitue, premièrement et fondamentalement, celui de chaque peuple luttant pour son propre développement*» (5). Le pré-

(3) Le cycle de négociations de Doha en est à sa septième année, alors que le Cycle de l'Uruguay a duré sept ans et demi, entre 1986 et 1994.

(4) Cité par Jean-Pierre COLIN, «Variations sur le développement», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006, p. 18.

(5) Cf. Michel VIRALLY, «Vers un droit international du développement», in Institut universitaire des hautes études internationales, *Le Droit international en devenir : essais écrits au fil des ans*, Presses universitaires de France, Paris, 1990, p. 423.



requis de la mise en place d'«une politique raisonnée de développement», tant au plan interne qu'au plan international, qu'évoque Jean-Pierre Colin (6), ne peut résulter des négociations de Doha, comme il n'a découlé des précédents cycles de négociations commerciales multilatérales (NCM).

La doctrine libérale imprègne en effet profondément le GATT et l'OMC (7). Cette dernière étant la consécration institutionnelle du néo-conservatisme triomphant au moment de sa mise en place (8), la question de savoir si le développement participe des visées du néo-conservatisme s'impose d'elle-même. La réponse étant négative (9), il devient presque superflu de se demander si l'OMC constitue bien le cadre pertinent de négociation du développement. Cette interrogation devient en revanche plus intéressante lorsqu'on situe ce cycle de négociations dans son contexte. Le Cycle de Doha se déroule dans un contexte général de remise en cause de l'«ultra-libéralisme» (10). Les tribulations de ce cycle de négociations s'inscrivent ainsi dans une dynamique plus large, qui est celle de la répudiation, par les PVD, de l'ordre économique international en vigueur depuis cinq siècles (11).

S'agissant de l'objet même des négociations, les désaccords entre pays développés et PVD se superposent, d'une part, aux désaccords transatlantiques entre les Etats et l'Union européenne (UE) ou entre les membres de ce que Mehdi Abbas appelle «la nouvelle Quadrilatérale» (12) et, d'autre part, aux exigences des pays développés vis-à-vis des pays en expansion rapide et des NPI. La configuration de la nouvelle Quadrilatérale témoigne du fait que les pays développés reconnaissent que, en ce début de millé-

(6) Cf. Jean-Pierre COLIN, *op. cit.*, p. 26.

(7) Cf. Dominique CARREAU/Patrick JUILLARD, *Droit international économique*, Dalloz, Paris, 2005, p. 113.

(8) Bernard Remiche évoque à cet égard la substitution du «dogmatisme du marché» au «dogmatisme marxiste», là où ce dernier prévalait : Bernard REMICHE, «Droit économique, marché et intérêt général», in *Philosophie du droit et droit économique. Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat*, Frison-Roche, 1999, p. 253. Cf. aussi M. SORNARAJAH, «Power and justice : third world resistance to international law», *Singapore Yearbook of International Law (SYIL)*, vol. X, 2006, p. 36.

(9) Pour une vue synoptique des principales orientations du néo-conservatisme, cf. *ibid.*, p. 23.

(10) Cette remise en cause se vérifie aussi bien dans le domaine des échanges que dans le champ des investissements, notamment à travers la recherche d'un plus grand équilibre entre les exigences de liberté des opérateurs économiques et les nécessités de l'action étatique dans l'intérêt général. Cf. M. SORNARAJAH, *op. cit.*, pp. 35-39. En matière d'investissements cet auteur note que «[t]here is a beating back of the neo-conservative views on foreign investment which have stressed only the protection of multinational investment» (p. 35); après avoir également relevé «[t]he beating back of the 'Singapore issues' through the concerted action of the developing states» (p. 38), cet auteur conclut que «[t]he neo-conservative trends in the area of international trade are diminishing» (p. 39). Cf. aussi Mehdi ABBAS, qui souligne la remise en cause du dogme néo-conservateur du lien de causalité entre libre-échange et croissance, la proposition consensuelle actuelle étant que «l'ouverture ne saurait constituer une politique de développement», *op. cit.*, p. 894.

(11) Sur les caractéristiques de cet ordre (formalisme, asymétrie, dépolitisation de l'économie et valorisation de l'inégalité), cf. François RIGAUX, «D'un nouvel ordre économique international à l'autre», *Souveraineté étatique et marchés internationaux à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, à propos de 30 ans de recherches du CRE-DIMI. Mélanges en l'honneur de Philippe Kahn*, Litec/CREDIMI, Dijon, 2000, pp. 715-716.

(12) L'ancienne Quadrilatérale comprenait les Etats-Unis, l'Union européenne, le Canada et le Japon. La nouvelle Quadrilatérale comprendrait les Etats-Unis, l'Union européenne, le G3 (Brésil, Inde et Chine), ainsi que le groupe formé par les PVD-PMA, tandis que le Canada et le Japon se fondent dans les deux premiers groupes. Cf. Mehdi ABBAS, *op. cit.*, pp. 892-893.

naire, la question de la libéralisation des échanges ne peut être négociée, de bonne foi (13), qu'entre les Etats dont les intérêts s'opposent (14), c'est-à-dire entre pays développés et PVD, et non entre pays développés, comme ce fut naguère le cas et comme une partie de la doctrine persiste à croire.

Pendant que les pays développés s'acharnent à obtenir l'ouverture des marchés pour leurs produits manufacturés tout en essayant de maintenir leur secteur agricole à l'abri de la concurrence, les PVD ont pour objectif primordial l'élimination des protections dont bénéficie le secteur agricole des pays développés, tout en limitant l'ouverture de leur marché aux produits des pays développés. Dans cette perspective de confrontation, le lancement tumultueux du cycle des négociations de Doha, consécutif à l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle de novembre 1999 – qui devait lancer le cycle de négociations dit «Cycle du Millénaire» –, préfigurait assurément les tribulations que connaît le premier cycle de négociations conduites sous l'égide de l'OMC. Ces tribulations procèdent, d'une part, du décalage entre l'orientation officielle des négociations et la teneur de l'agenda de Doha et, d'autre part, des difficultés de l'orientation du droit commercial en faveur du développement.

#### LE DÉCALAGE ENTRE L'ORIENTATION OFFICIELLE DES NÉGOCIATIONS ET LA TENEUR DE L'AGENDA DE DOHA

La teneur de la Déclaration de Doha révèle le stratagème de l'organe dirigeant de l'OMC, qui proclame l'évangile du développement tout en inversant subrepticement les priorités et l'objectif de ce cycle de négociations. Beaucoup se sont laissés prendre au sortilège des mots, dans la mesure où le «développement» comme objectif central du Cycle de Doha n'a jamais été qu'un mirage. Alors que le nom de baptême du Cycle de Doha suggère que les négociations en cours ont pour but de réorienter tout l'ordre juridique commercial multilatéral autour de l'impératif du développement, à l'instar de la Déclaration du Millénaire (15), et de mieux prendre en compte les «*besoins et intérêts des PVD*» dans le cadre du «*traitement spécial et différencié pour les pays en développement*, [qui ferait] *partie intégrante de tous*

(13) C'est-à-dire, selon la jurisprudence de l'OMC, «*dans un effort visant à*» parvenir à un accord. Cf. le Rapport de l'organe d'appel dans «*États-Unis – FSC*», document WT/DS108/AB/R, §166.

(14) Cf. Michel VIRALLY, *op. cit.*, p. 424. Dans le même sens, Jean Salmon a pronostiqué que, pour l'essentiel, l'opposition des prétentions en droit international se joue entre pays développés et pays en développement. Cf. Jean SALMON, «*Changements et droit international public*», *Mélanges François Rigaux. Nouveaux itinéraires en droit*, Bruylant, Bruxelles, 1993, p. 442.

(15) Cf. le paragraphe 19 de la Déclaration du Millénaire adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 septembre 2000, à l'issue du Sommet du Millénaire (rés. 55/2).

les éléments des négociations» (16), le «centre du programme de travail» a discrètement été réorienté au profit des intérêts des pays développés.

Derrière l'écriteau «développement» placé au fronton des négociations du Cycle de Doha, l'observation révèle en effet une réorientation néo-libérale du contenu même de la déclaration ministérielle. Une réorientation qui s'est confirmée dans la conduite des négociations, à travers l'attitude des pays développés, laquelle contredit radicalement l'objectif annoncé.

### *L'orientation néo-libérale de la Déclaration ministérielle de Doha*

En raison du contenu néo-libéral de la Déclaration de Doha, on peut rattacher le nom de baptême de ce cycle de négociation aux «séductions pour mieux convertir le Tiers-Monde au marché et à l'ultra-libéralisme» évoquées par Yves Daudet (17). D'abord, contrairement à la lecture littérale et assez répandue (18) du paragraphe 2 de la Déclaration ministérielle de Doha (19) et en dépit du nom officiel donné à ces négociations, Cycle pour le développement, les questions de développement ne sont guère au centre de la Déclaration ministérielle. Dans ces circonstances, Petros C. Mavroidis déduit pertinemment que «*an undue burden has been placed on the shoulders of the WTO by naming the Doha round a 'development round'*» (20).

Il ressort en effet de l'analyse du contenu de cet instrument que l'orientation générale de la Déclaration de Doha dans le sens du développement ne consiste pas à les placer au centre des négociations, mais se borne, par ordre logique, à reconnaître «*les besoins des pays en développement*» (§21, 24, 33 et 42), puis à tenir «*pleinement compte des besoins et intérêts spéciaux des pays en développement et pays les moins avancés participants*» (§16). Cette orientation limitée en faveur du développement est confirmée dans plusieurs paragraphes de cette Déclaration ministérielle (21). Cette option est

(16) Paragraphe 13 de la Déclaration ministérielle de Doha précitée. L'intégration et le renforcement (effectivité) du traitement spécial différencié faisaient partie des objectifs majeurs des pays en développement dans le cadre du cycle de négociations de Doha. Cf. Edwini KESSIE/Yvonne APEA, «The Participation of African countries in the multilateral trading system», *AYIL*, vol. XII, 2004, pp. 9-66, en particulier pp. 19 et 30. Le traitement spécial différencié a été mis à l'écart par l'Accord-cadre conclu à Genève le 31 juillet 2004.

(17) Yves DAUDET, «Le cadre juridique international ouvre-t-il de nouvelles voies de développement?», *RADIC*, vol. X, 1998, p. 668.

(18) On s'étonne ainsi de lire que «*African countries were pleased with the Doha development agenda, as it was the first time that development issues had been placed at the center of GATT/WTO's work*»: Edwini KESSIE/Yvonne APEA, *op. cit.*, p. 32. Cf. aussi, entre autres, Guy FEUER/Ange OURAGA, *op. cit.*, pp. 105 et 108-109; Masayoshi HONMA, «Agricultural issues in the Doha development agenda negotiations», in Yasuhei TANIGUCHI, *The WTO in the Twenty-first Century: Dispute Settlement, Negotiations and Regionalism in Asia*, Cambridge University Press, 2007, pp. 328-339, en particulier p. 328; Andrew L. STOLER, «The central place of market access for the WTO's development round», *ibid.*, pp. 319-327, en particulier p. 324.

(19) Aux termes de ce paragraphe, «[l]a majorité des membres de l'OMC sont des pays en développement. Nous visons à mettre leurs besoins et leurs intérêts au centre du Programme de travail adopté dans la présente déclaration».

(20) Cf. Petros C. MAVROIDIS, «In search of (meaningful) success (the Doha Round)», *AYIL*, vol. XII, 2004, p. 105.

(21) Il s'agit des paragraphes 19 *in fine*, 22, 25 *in fine*, 26, 27, 28, 29, 32 (i) et *in fine* et 50.

d'autant moins originale et caractérise d'autant moins le Cycle de Doha qu'un regard dans l'histoire des négociations commerciales multilatérales permet d'observer qu'elle était déjà présente dans le Cycle de Dillon (1960-1961) (22).

L'idée de départ était d'améliorer la contribution du cadre multilatéral que l'OMC offre au développement (23), en réexaminant les mesures et dispositions existantes dans le sens de leur renforcement et en envisageant des mesures additionnelles. Il s'agissait aussi de mieux assurer leur effectivité. C'est ainsi que les membres développés de l'OMC se sont engagés à «continuer [...] à faire des efforts positifs pour [...] les pays en développement et, en particulier, les moins avancés d'entre eux» (§3). Ils étaient convenus «que le traitement spécial et différencié pour les pays en développement fera partie intégrante de tous les éléments des négociations et sera incorporé dans les Listes de concessions et d'engagements et, selon qu'il sera approprié, dans les règles et disciplines à négocier, de manière à être effectif d'un point de vue opérationnel et à permettre aux pays développés de tenir effectivement compte de leurs besoins de développement» (§13). Le paragraphe 15, relatif aux négociations sur les services, est particulièrement révélateur de la place seconde qu'occupe le développement dans l'agenda du Cycle de Doha. Il énonce que «[l]es négociations sur le commerce des services seront menées en vue de promouvoir la croissance économique de tous les partenaires commerciaux et le développement des pays en développement et des pays les moins avancés» («et» souligné par nous). Cette place seconde correspond à la hiérarchie des objectifs énoncés dans le préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, où le développement apparaît au dernier rang des objectifs de l'OMC.

Une contradiction radicale prend ainsi place entre, d'une part, les buts de l'OMC et la teneur de la Déclaration de Doha et, d'autre part, l'objectif du développement, formellement assigné à ce cycle de négociations. Sous ce rapport, l'évolution de ce dernier rappelle que l'objectif général de l'OMC est non pas le développement, mais la libéralisation des échanges internationaux, à travers le démantèlement des barrières douanières et non tarifaires (24), potentiellement dévastateur pour le tissu de production local de la majorité des PVD, dans l'intérêt des pays développés qui dominent le marché des produits manufacturés et qui subventionnent massivement leurs produits agricoles. En ce sens, Dominique Carreau et Patrick Juillard observent, de manière révélatrice, que les négociations commerciales multilatérales sont «une affaire de pays développés et menée par eux pour assurer la promotion et la défense de leurs intérêts économiques». Ce constat est d'autant

(22) Cf. Dominique CARREAU/Patrick JUILLARD, *op. cit.*, p. 99, n° 263.

(23) Cf. les paragraphes 23, 36 et 37 de la Déclaration de Doha.

(24) Cf. Mehdi ABBAS, *op. cit.*, pp. 884 et 898. Cet auteur martèle que «le régime de l'OMC correspond à un libéralisme désenchanté» (p. 898).

plus fondé que les deux auteurs soulignent, du même élan, que, jusqu'au Cycle de l'Uruguay, «*l'essentiel d[u] commerce [des pays en développement] portait sur des produits exclus du domaine des négociations*» (25).

Aux origines du multilatéralisme commercial, le GATT de 1947 avait en effet réglementé le commerce des produits agricoles. L'agriculture était soumise à une réglementation spécifique, portant sur les restrictions quantitatives et sur les subventions. Ce secteur a, par la suite, été progressivement délaissé, à l'instigation des pays développés (26). L'agriculture a été réintégrée à l'OMC à l'initiative des PVD (27), soutenus par les Etats-Unis et par le Groupe de Cairns (28), tous hostiles à la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (29). Toutefois, contrairement au GATT initial, l'option retenue par l'OMC affecte les réglementations spécifiques de soutien des prix ou des revenus agricoles, en s'attaquant au domaine des subventions, politiquement et socialement sensible pour les pays développés.

Les influences déterminantes qui ont conduit à l'inscription de l'agriculture dans l'agenda de l'OMC pendant l'Uruguay Round continuent de produire leurs effets. La préoccupation qui y a conduit n'était pas le développement. Les Etats-Unis et le Groupe de Cairns, dont le poids s'est révélé décisif dans la balance, étaient animés par la volonté d'en finir avec la PAC européenne (30). La dynamique institutionnelle n'a pas dévié les négociations de Doha sur l'agriculture de cet objectif.

On peut dès lors s'interroger sur le cynisme des politiques – ou sur le talent des communicateurs de l'OMC –, qui ont baptisé le Cycle de Doha «Programme de Doha pour le développement», alors que l'intention est moins de favoriser le développement des PVD que de sécuriser la croissance des pays développés, par le truchement de la suppression des barrières douanières (31). Cependant, il s'agit-là d'une attitude traditionnelle des

(25) Dominique CARREAU/Patrick JUILLARD, *op. cit.*, pp. 92, n° 244, et 100, n° 265. Il s'agit d'une application du troisième postulat de la doctrine américaine du «*law and economics*», résumée par Dominique CARREAU/Patrick JUILLARD, *ibid.*, pp. 113-115. Ce postulat s'énonce de la manière suivante : «*en matière économique, l'objectif que se fixe chaque agent consiste en la satisfaction d'un intérêt individuel*» (p. 114).

(26) La matière des textiles et vêtements était aussi sortie du cadre général du GATT de 1947 pour être soumise à un régime dérogatoire à l'instigation des pays développés.

(27) Cf. Edwini KESSIE/Yvonne APEA, *op. cit.*, p. 22.

(28) Il s'agit du groupe des plus importants pays en développement agro-exportateurs, associé à certains pays développés qui subventionnent peu leur agriculture. Cf. sa composition *infra*.

(29) Cf. Philippe GUTTINGER, «Les compétences de l'Organisation mondiale du commerce», in Patrick DAILLIER/Géraud DE LA PRADELLE/Habib GHÉRARI (dir.), *Droit de l'économie internationale*, Centre de droit international de l'Université Paris X – Nanterre (CEDIN Paris X)/Pedone, Paris, 2004, pp. 331-336, en particulier p. 332.

(30) L'hostilité des Etats-Unis à la PAC remonte aux origines de la construction européenne. Pendant le Cycle de Dillon, les Etats-Unis contestèrent en effet «*certains traits fondamentaux de la toute jeune CEE [dont] les principes fondamentaux de la Politique agricole commune (PAC)*». Cf. Dominique CARREAU/Patrick JUILLARD, *op. cit.*, p. 99, n° 263.

(31) Cf. Nitsan CHOREV, «Political and institutional manoeuvres in international trade negotiations : the United States and the Doha development Round», in Wolfgang BLASS/Joachim BECKER, *Strategic Arena Switching in International Trade Negotiations*, Ashgate, Aldershoe, 2007, pp. 33-65, en particulier p. 34). M. Sornarajah fait remarquer que «[t]he WTO was sold to lawyers and others as an institution that brought

pays développés, cristallisée depuis la mise à l'écart du volet keynésien de la Charte de La Havane, au moment de la création du GATT en 1947 – ce dernier instrument étant essentiellement orienté vers la libéralisation incontrôlée des échanges, au détriment de la régulation des échanges dans un contexte de libéralisation (32), une libéralisation qui ne pouvait que profiter aux pays développés, pendant que les PVD n'obtenaient que des avantages mineurs (33).

### *La confirmation de la mise à l'écart du développement au fil des négociations*

La mise à l'écart de l'objectif du développement au fil des négociations du Cycle de Doha apparaît comme une manifestation supplémentaire de la tendance lourde des pays développés à user de subterfuges dans les négociations internationales et dans la mise en œuvre de leurs engagements internationaux dans le domaine économique. La démarche consiste généralement : i) soit à grignoter progressivement les avantages souhaités; ii) soit à obtenir tout ce qui leur importe tout en renvoyant ce qui intéresse les PVD *sine die* (34); iii) soit à accepter des concessions consignées dans des formules non contraignantes (35); iv) soit enfin, plus radicalement, à accorder aux PVD des concessions qui ne seront finalement pas mises en œuvre (36) ou qui seront récupérées à leur propre profit (37), voire à ne leur accorder que des pseudo-concessions (38), de préférence en leur faisant croire que leurs préoccupations sont prises en compte dans la logique de

*the rule of law to international trade* : cf. M. SORNARAJAH, *op. cit.*, p. 36 *in fine*. Les pays développés et leurs communicateurs ont finalement été pris à leur propre piège, dès lors que des voix s'élèvent désormais pour exiger la mise en cohérence du contenu des accords auxquels le Cycle de Doha pourrait conduire avec l'enseignement de ce cycle de négociations. Cf. Petros C. MAVROIDIS, *op. cit.*, p. 119 *in fine*. C'est avec raison que Javed Maswood relève que les pays développés réalisent «*that it had been a foolish mistake to declare Doha the development Round*» : cf. Javed MASWOOD, «*Developing countries and the G20 in the Doha Round*», in Larry GRUMP/S. Javed MASWOOD (dir.), *Developing Countries and the Global Trade Negotiations*, Routledge, London/New York, 2007, pp. 44 et 56.

(32) En dépit de la prééminence alors laissée à la politique macroéconomique domestique sur la libéralisation des échanges. Cf. Dominique CARREAU/Patrick JUILLARD, *op. cit.*, pp. 112-113; Mehdi ABBAS, *op. cit.*, p. 884.

(33) Cf. Gérard BLANC, *op. cit.*, p. 911.

(34) Le blocage de Cancún en 2003 est attribué, *post hoc* (comme cause immédiate), à l'arrogance des pays développés (au premier chef les Etats-Unis) qui ont suggéré, dans le second projet de Déclaration ministérielle, que les pays africains producteurs de coton renoncent à cette production, plutôt que d'exiger l'élimination des subventions des pays développés. Cf. Masayoshi HONMA, *op. cit.*, p. 336.

(35) Une illustration en est offerte par le traitement spécial différencié, tel qu'il figure dans les Accords de Marrakech. Cf. Edwini KESSIE/Yvonne APEA, *op. cit.*, p. 50.

(36) Petros C. MAVROIDIS fait remarquer que «*[t]he WTO has a long agenda of un-implemented initiatives*» : Petros C. MAVROIDIS, *op. cit.*, p. 106.

(37) La perversion du système généralisé des préférences et de la clause d'habilitation en offre une excellente illustration : cf. *ibid.*, pp. 109-112 et 118. Cet auteur y fait remarquer que «*more or less all but the OECD members of the WTO appear in the various national GSP schemes [...] the preference do not necessarily flow to the intended recipients [...]. Products of export interest to developing countries (farm, textiles) are totally absent from the EU and the United States GSP schemes*» (*ibid.* pp. 109-111). Dans le même sens, cf. Andrew L. STOLER, *op. cit.*, p. 326.

(38) Pour les cas du Cycle de l'Uruguay et du Cycle de Doha (Accord-cadre de juillet 2004), cf. Javed MASWOOD, *op. cit.*, pp. 45 et 55.

sédution déjà signalée (39) ou dans le dessein de conférer un minimum de légitimité aux institutions du multilatéralisme économique.

Dans le domaine du commerce, Michel Virally évoquait déjà, voici plus de quatre décennies, des «*concessions temporaires, faites aux prétentions de quelques Etats pour aboutir, et qu'on pourrait remettre en cause dans la pratique, dès que les circonstances le permettront*» (40). Cette tactique est théorisée par le principe de l'«*efficient breach*», qui dérive de la doctrine américaine du «*law and economics*» (41). D'après ce principe, qui inverse le principe fondamental du droit international *pacta sunt servanda* en *pacta non servanda*, «*le contrat n'[étant] pas une institution destinée à favoriser des déperditions économiques [...] le contractant a le droit, voire le devoir de rompre unilatéralement le contrat, dès lors que l'exécution de ce contrat se révélerait pour lui trop onéreuse [...] la violation des engagements relève [...] d'une saine politique économique*» (42).

Le constat de la mise en œuvre contemporaine de ce principe a récemment été effectué par Mehdi Abbas, qui souligne le «*non-respect par les pays industrialisés de leurs engagements et obligations de libéralisation, particulièrement ceux relatifs aux accords sur l'agriculture et sur les textiles et vêtements*» (43). La pertinence de cette remarque est confortée par le fait que les revendications des PVD relatives à l'établissement d'un bilan de la mise en œuvre de l'*Uruguay Round* avant le lancement de toute autre négociation (44) ont été repoussées par les pays développés, autant que celles qui concernent un examen des conséquences sociales, industrielles et fiscales de la «déprotection» douanière pour les produits non agricoles (45). Dans le cadre des négociations de Doha, cet auteur fait remarquer que les Etats-Unis, l'Union européenne, le Canada, la Suisse et le Japon ont défendu des positions contraires à l'esprit de Doha au Conseil des Accords sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) (46).

L'optique des négociations de Doha semble profondément faussée, dès lors que l'option des pays développés semble être de s'écarter de la logique transactionnelle de la négociation internationale, qui vise à aboutir à un résultat réservant une place plus ou moins importante et effective à l'une et à l'autre prétention en présence. Ainsi, alors qu'il s'agit officiellement de

(39) Cf. *supra*, note 16.

(40) Cf. Michel VIRALLY, *op. cit.*, p. 424.

(41) Cf. *supra*, note 20.

(42) Cf. Dominique CARREAU/Patrick JUILLARD, *op. cit.*, pp. 114 et 115 *in fine*.

(43) Cf. Mehdi ABBAS, *op. cit.*, p. 888; Masayoshi HONMA, *op. cit.*, p. 337.

(44) Ces demandes sont fondées sur l'idée suivante : si la part des pays en développement dans le commerce mondial n'a pas augmenté depuis la conclusion du Cycle de Doha, c'est en raison de l'ineffectivité du traitement spécial différencié et d'une application limitée des Accords de Marrakech, en particulier ceux relatifs aux textiles et vêtements. Cf. Edwin KESSIE/Yvonne APEA, *op. cit.*, pp. 12 et 27-30.

(45) Cf. Mehdi ABBAS, *op. cit.*, p. 888.

(46) *Ibid.*, pp. 887-888.

rétablir la loyauté des échanges, notamment en ce qui concerne l'agriculture, par la suppression des subventions illégales (47), les pays développés ont mis en place une stratégie à deux volets. D'abord, ils ont essayé de donner la priorité aux « questions de Singapour » (48), pour reléguer le problème de l'agriculture au second plan (49). Ensuite, ils se montrent avant tout soucieux de supprimer formellement les subventions, sans pour autant ni fixer de délais précis (50), ni renoncer à soutenir leurs agriculteurs (51) au moyen de nouvelles formules de soutien, à l'instar du concept japonais de « *multi-fonctionnalité de l'agriculture* » (52) ou de nouvelles barrières aux produits agricoles des PVD par l'application maximaliste des exigences sanitaires et phytosanitaires (53). Dès lors, ils ne consentiront pas à la suppression des subventions sans avoir trouvé de palliatif efficace (54). Il s'agit d'une constante historique.

L'histoire des négociations commerciales internationales atteste en effet que la suppression de certains obstacles aux échanges a souvent été compensée par la mise en place symétrique d'autres obstacles, moins visibles, aux mêmes échanges. La tendance des pays développés étant à cet effet « *l'octroi de subventions au profit de secteurs menacés par la concurrence internationale [et la] multipli[cation] des barrières non-tarifaires pour s'opposer à des importations étrangères au nom de la défense des producteurs nationaux et de l'emploi* » (55). Or, s'il s'agit à toute force de préserver des soutiens efficaces aux agriculteurs des pays développés ou des pays en expansion rapide, tout en supprimant effectivement les barrières douanières des PVD : le sens des négociations pour les pays développés consisterait alors à obtenir ce qu'ils désirent – la libéralisation pour les seuls produits industriels – en

(47) La particularité des subventions résulte de leur caractère déloyal : elles rompent les conditions d'égalité concurrence entre les entreprises. Cf. Dominique CARREAU/Patrick JUILLARD, *op. cit.*, pp. 202 et suiv.

(48) Ces questions dites « de Singapour » sont des questions étudiées par un groupe de travail établi par la Conférence ministérielle de Singapour de 1996. Elles se rapportent à : la facilitation des échanges, l'investissement, les politiques de concurrence et la transparence des marchés publics. Trois de ces questions ont été rayées de l'agenda des négociations de Doha, tout en demeurant dans le programme de travail de l'OMC. Seule la question de la facilitation des échanges a été maintenue sous condition. Cf. Pradeep S. MEHTA/NitYa NANDA, « The future of Singapore issues », in Larry GRUMP/S. Javed MASWOOD (dir.), *op. cit.*, pp. 150-165, en particulier pp. 151-152.

(49) Cf. Javed MASWOOD, *ibid.*, p. 43 *in fine*.

(50) *Ibid.*, p. 56.

(51) Dans le cadre des tentatives de conclusion d'accord de libre-échange au niveau régional, Nitsan Chorev fait remarquer que « [w]hile the United States could reach agreements regarding agricultural tariff cuts, it refused to negotiate domestic subsidies » : cf. Nitsan CHOREV, *op. cit.*, p. 49 *in fine*.

(52) Cf. Masayoshi HONMA, *op. cit.*, pp. 332-333. L'application de ce concept, qui autorise la subvention des activités relatives à la conservation, aux ressources hydrauliques, à l'environnement, à la culture et à d'autres valeurs « multi-fonctionnelles » des zones rurales, pourrait avoir le même effet sur la suppression des subventions que la pratique des tarifs prohibitifs pour les importations au-dessus des quotas a eu sur les obstacles non tarifaires antérieurs que sont les quotas à l'importation (cf. *ibid.*, p. 335).

(53) *Ibid.*, pp. 332 et 334 *in fine*.

(54) *Ibid.*, pp. 89, n° 234, p. 102, n° 270, et 104, n° 277. Ces auteurs notent ainsi qu'« [a]vec la disparition progressive du rôle des droits de douane comme élément de protection du marché national, les obstacles non tarifaires n'ont pas manqué de s'y substituer [...] les barrières non-tarifaires n'ont fait que proliférer » (p. 102).

(55) *Ibid.*, p. 104. « Aujourd'hui, précisent ces auteurs, les mesures de protection des marchés nationaux relèvent toutes de l'ordre non tarifaire » (p. 107, n° 286).



demeurant ultra-protectionnistes sur les productions du Tiers-Monde (56), dont ils exigent le désarmement douanier. Celui-là étant le gage de la pérennisation de leur propre croissance en tant que remède au ralentissement de l'économie mondiale (§1<sup>er</sup> de la Déclaration de Doha).

Une seconde illustration de cette tendance lourde des pays développés s'observe dans le domaine des investissements, principal levier du développement. Brigitte Stern rapporte que les virtualités de la Convention de Washington de 1965, portant création du CIRDI, concernant le «consentement dissocié» (acceptation générale préalable et unilatérale de l'arbitrage avec un investisseur par un Etat par voie législative, bilatérale ou multilatérale) ont été *«autant que faire se peut, et tout à fait consciemment, occultées par les promoteurs du projet»* (57), en raison du fait que *«les PVD concernés au premier chef [...] étaient quant à eux très soucieux de ne pas être soumis à un arbitrage obligatoire sans un consentement spécifique et réciproque»* (58) (termes soulignés par l'auteur).

Aron Broches, alors qu'il était conseiller juridique de la Banque mondiale, a reconnu que *«[l]a Banque s'est [...] gardée d'isoler ce mode de consentement afin d'éviter de créer parmi les pays en développement l'impression que ceci devrait être le mode normal de traiter avec les investisseurs étrangers»*, alors qu'il l'est effectivement devenu aujourd'hui. Dans son discours d'ouverture, il avait malicieusement déclaré qu'*«il ne s'attend pas ou [...] ne pense pas qu'il soit souhaitable que tous les différends entre un investisseur étranger et un Etat hôte soient résolus par le mécanisme du Centre»* (59). Brigitte Stern soutient alors que *«les initiateurs du projet ont toujours présenté, tout au long des débats ayant mené à l'adoption de la Convention, la juridiction du Centre comme relativement limitée»* (60); *«cette posture ét[ant] destinée, de leur propre aveu, à rassurer les Etats en voie de développement»* (61), de sorte que, insiste-t-elle, *«[l]e clair-obscur semble donc avoir perduré tout au long des travaux préparatoires et n'a pas été effacé par l'adoption de la convention : certains avaient à l'esprit l'exigence d'un consentement spécifique [...] d'autres acceptaient que l'Etat puisse s'engager par avance pour des litiges prédéterminés, ce qui laissait en blanc la question de savoir si cet engagement contractuel concernait les seuls litiges contractuels ou s'étendrait à tous les litiges relatifs aux investissements»* (62).

(56) Cf. Andrew L. STOLER, *op. cit.*, pp. 322-323.

(57) Cf. Aron BROCHES, *Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats. Documents relatifs à l'origine et à l'élaboration de la Convention*, vol. III, document n° 29, p. 177, et vol. II, document n° 31, p. 298, cité par Brigitte STERN, «Le consentement à l'arbitrage CIRDI en matière d'investissement international : que disent les travaux préparatoires?», in *Mélanges en l'honneur de Philippe Kahn*, *op. cit.*, pp. 223-244, en particulier p. 230.

(58) *Ibid.*, p. 232.

(59) *Ibid.*, p. 230.

(60) *Ibid.*, p. 231.

(61) *Ibid.*, p. 232.

(62) *Ibid.*, p. 233.

La même approche a caractérisé la tentative de mise place d'un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). A cet effet, un projet d'accord a été préparé dans la plus grande discrétion entre 1995 et 1998 dans le cadre de l'OCDE, avec le dessein de surprendre le consentement des PVD et de le leur imposer par la suite comme une camisole de force (63), à la manière dont le compromis de *Blair House* a été imposé aux autres parties contractantes de l'*Uruguay Round*, menacées de voir les pays développés abandonner la GATT après l'entrée en vigueur de l'Accord de Marrakech, ce qui laisserait les PVD non signataires sans protection (64). On a retrouvé cela dans le projet avorté d'accords de partenariat économique UE/ACP qui sera évoqué ci-après. Dans la même veine, une partie de la doctrine agite déjà la menace que les pays développés abandonnent le multilatéralisme au profit des accords de libre-échange (ALE) bilatéraux ou régionaux (65).

Dans ce contexte, la matérialisation de l'idée, évoquée par Michel Virally, «*d'une action collective en vue d'opérer un redressement, grâce à l'adoption de règles corrigeant l'effet des facteurs de déséquilibre*», notamment en favorisant «*l'intensification des échanges internationaux dans un sens favorable à tous ceux qui y participent*» (66), serait proprement copernicienne. Une telle orientation est en effet lourdement démentie par l'attitude constante des pays développés. Leurs intérêts essentiels leur dictent de garder le cap traditionnel d'une attitude inverse, d'où le mal que les pays en développement membres de l'OMC ont à réorienter le droit des échanges en faveur du développement.

#### LES DIFFICULTÉS DE L'ORIENTATION DU DROIT DES ECHANGES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT

Les tribulations du Cycle de Doha découlent de ce que Jean Salmon appelle «*une difficulté ontologique à tout changement du droit [...] l'essence même du droit [étant] de figer les rapports de force pour leur permettre, au truchement des règles qu'il édicte, de se perpétuer dans l'avenir*» (67). La réorientation des accords de l'OMC dans le sens du développement suppose d'inverser l'orientation ultra-libérale cristallisée dans les Accords de Marra-

(63) Cf. Mahmoud SALEM, «Investissement étranger et droit international», in *Mélanges en l'honneur de Philippe Kahn*, op. cit., pp. 367-388, en particulier p. 376; Thomas WALDE, «Multilateral Investment Agreements (MITs) in the year 2000», in *Mélanges en l'honneur de Philippe Kahn*, op. cit., pp. 389-431, en particulier p. 398. Le second auteur considère que «*the idea of negotiating a multilateral investment treaty in the cosy club of the OECD, to the exclusion of the rest of the world, and then pressuring non-OECD countries to join, had a strong streak of paternalism which does not go down well in a post-colonial world*». Dans une perspective historique, M. Sornarajah observe que «*[t]he imposition of legal patterns by strong powers during globalization is a visible factor in the history of law*», op. cit., p. 28.

(64) Cf. Javed MASWOOD, op. cit., p. 48.

(65) *Ibid.*, p. 50.

(66) Voir Michel VIRALLY, op. cit. (*supra*, note n° 5), p. 423, *in fine*.

(67) Cf. Jean SALMON, op. cit., p. 429.

kech en 1994. L'entreprise étant particulièrement difficile, les États concernés multiplient des stratégies pour parvenir à leurs fins.

### *Les facteurs de difficultés*

Les facteurs de difficultés tiennent principalement au changement du contexte des négociations et à la dialectique entre la mise en œuvre de l'intitulé «développementaliste» du cycle de négociations et l'application de sa teneur néo-libérale.

En premier lieu, le rapport des forces et les données politiques, économiques et sociales des années 2001-2007 ne sont plus les mêmes que ceux des années 1990-1994 qui ont vu naître l'OMC. Le prestige et la puissance des États-Unis ont reculé (68), pendant que de nombreux PVD, dont le Brésil, la Chine, l'Inde, et l'Afrique du Sud, ont émergé (69). Le caractère stratégique de l'Afrique se réaffirme avec les convoitises américaines, chinoises et européennes pour les ressources énergétiques et minières du continent, en vue de réduire leur dépendance vis-à-vis du Moyen-Orient et de la Russie.

Les PVD ont aussi réalisé des progrès substantiels dans le domaine de la démocratie et du respect des droits de l'homme. Ils sont de ce fait plus comptables de leurs engagements internationaux vis-à-vis de leurs citoyens qu'il y a quinze ans. Le contexte national et international actuel est en effet celui où le poids de l'opinion publique, canalisée par les associations ou les ONG, a un impact décisif sur les décisions des instances de négociation internationales.

En raison de ces évolutions, la gestion du droit programmatore de l'OMC – la révision des accords prévus par les Conventions de Marrakech dans le cadre des «*agendas incorporés*» (70) – échappe manifestement aux prévisions des pays développés, lesquels entendaient, en particulier avec les Questions de Singapour, renforcer et étendre l'orientation néo-libérale du système commercial multilatéral, voire du système économique international dans son ensemble.

En second lieu, les vicissitudes du cycle de négociations de Doha apparaissent comme la conséquence de l'opposition de *pretentus* (prétentions) entre pays développés et PVD, analysée par M. Sornarajah comme l'opposition entre le droit international fondé sur la force et le droit international fondé sur la justice (71). Plus nettement encore, elles procèdent de la volonté des pays en développement de conformer l'agenda des négociations à l'enseigne du Cycle de Doha, pour en faire un authentique cycle de développement, contrairement aux prévisions des pays développés, qui s'attachent plutôt à faire

(68) Cf. M. SORNARAJAH, *op. cit.*, p. 57.

(69) Cf. Javed MASWOOD, *op. cit.*, p. 51.

(70) Cf. Habib GHERARI, «L'adaptation du droit par sa modification», in Patrick DAILLIER/Géraud DE LA PRADELLE/Habib GHÉRARI (dir.), *op. cit.*, pp. 895-899, en particulier pp. 896-897.

(71) *Ibid.*

prévaloir sa teneur néo-libérale. Sur le dossier de l'agriculture, les parties en négociations développées sont confrontées au choix cornélien «entre la Corrèze et le Zambèze». D'autant qu'avec le mécanisme de règlement des différends existant à l'OMC, organisation institutionnellement chargée d'administrer les accords conclus sous son égide, l'hypothèse de la conclusion d'un accord qui ne sera pas appliqué ou dont la méconnaissance serait sanctionnée paraît peu probable. Les négociations n'en deviennent alors que plus âpres.

Les difficultés générées par ces facteurs s'accusent, du fait de l'absence de «*mécanisme alternatif permettant de changer les normes existantes par une décision majoritaire*» (72). A cet égard, les péripéties de ce cycle de négociations sont-elles étrangères au mode d'adoption de décisions de l'OMC, qui donne *de facto* un droit de veto à chaque pays? Cet élément se conjugue au nombre d'Etats membres, observateurs ou en cours d'admission impliqués dans ce cycle de négociations pour renforcer les effets des principaux facteurs de blocage. Peut-on faire converger les intérêts de quelque 150 pays dans un domaine aussi sensible aux faits et aux situations concrètes, sur des questions aussi épineuses pour les uns et les autres que la suppression des subventions illégales, d'un côté, et celle des barrières douanières, de l'autre? Le cycle de négociations ouvert à Doha serait alors victime de «*l'ampleur des enjeux auxquels les négociateurs [se sont] attel[és]*» (73). Il faut y ajouter l'effet lestant de la technique de l'engagement unique, inaugurée avec l'*Uruguay Round*, qui limite les possibilités d'accords plurilatéraux.

L'irréalisme du contexte dans lequel se déroule le premier cycle de négociations de l'OMC mérite aussi une attention particulière. Alors que le réalisme est admis comme une caractéristique du droit international économique (74), le mode d'adoption de décisions au sein de l'OMC, le consensus, s'en écarte formellement, dans la mesure où la capacité d'obstruction de certains groupes d'Etats est sans rapport avec leur puissance économique (75). La non-prise en compte du paramètre de la puissance économique dans le processus décisionnel paraît contre-nature. D'où la reconduction informelle des cercles de puissants – la nouvelle Quadrilatérale.

Les tribulations résultent également du rôle accru des PVD, les Etats africains y compris, qui ont décidé, contrairement aux *rounds* antérieurs, de participer activement aux négociations (76), au point qu'ils ont été intégrés

(72) Cf. Jean SALMON, *op. cit.*, p. 430.

(73) Cf. Philippe GUTTINGER, *op. cit.*, p. 333.

(74) Le réalisme du droit international économique conduit cette discipline à tourner le dos aux concepts abstraits. Il se traduit notamment par : i) la prise en compte des inégalités de puissance économique à travers la catégorisation des Etats et leur traitement différencié; ii) la fluidité de l'évolution économique; et iii) des modalités particulières de contrôle et de sanction. Cf. notamment Habib GHÉRARI, «Le réalisme», in Patrick DAILLIER/Géraud DE LA PRADELLE/Habib GHÉRARI (dir.), *op. cit.*, pp. 131-136, en particulier pp. 131 et 133.

(75) *Ibid.*, p. 132.

(76) Cf. Edwini KESSIE/Yvonne APEA, *op. cit.*, pp. 10-12, 23-24, 31-32, 34, 51, 54, 61 et 64. *Contra, cf.* Petros C. MAVROIDIS, *op. cit.*, p. 115.

dans la nouvelle Quadrilatérale (77). D'autant qu'ils sont particulièrement aguerris par les déceptions des précédents cycles de négociations (78) et par un demi-siècle d'artifices des pays développés sur la question du développement des PVD. Un intervalle pendant lequel, ainsi que l'observe Guy Feuer, la «*minceur des résultats [...] n'a pas correspondu à la vigueur des proclamations*» (79). Il en résulte que le Cycle de Doha est davantage un lieu de confrontation qu'un lieu de négociation.

Enfin, les tribulations du Cycle de Doha ne sont peut-être pas étrangères à l'impasse de la pensée occidentale, qui exige la démocratisation des pays du Sud sans en accepter les conséquences sociales, notamment l'«*accountability*» des dirigeants et les aspirations des populations. Une pensée qui perçoit, par éclipses, l'utilité de la rhétorique du développement, sans vouloir ou sans pouvoir agir en conséquence, par crainte des implications sur le niveau de vie des pays développés ou sur leur équilibre économique et social. La pression que la demande croissante en ressources fait naître sur les perspectives d'approvisionnement en ressources énergétiques et sur l'équilibre écologique de la planète n'incite peut-être pas à souhaiter que de nouveaux deviennent des consommateurs de premier rang des mêmes ressources.

La contradiction entre, d'une part, l'intérêt commun au développement des PVD, rappelé dans le Rapport des personnalités de haut niveau diffusé en décembre 2004 (80), et, d'autre part, les intérêts essentiels des pays développés semble finalement avoir été surmontée par les premiers. Ceux-là considéreraient que les problèmes qui résultent totalement ou partiellement du sous-développement, y compris l'immigration clandestine et le terrorisme, représentent un moindre danger que la perspective du développement des PVD. A moins qu'on ne s'imagine qu'ils peuvent être résolus par des faux-fuyants que sont le tout sécuritaire ou la force nue (81) ou que le recours à cette «*boîte à outils*» peut permettre de les contenir à un seuil de nuisance «*gérable*».

### *Les stratégies des acteurs face aux tribulations du Cycle de Doha*

Les pays développés et les PVD ont des stratégies qui se répondent. Le déploiement de ces stratégies accentue les tribulations du cycle des négociations, alors que leur dessein est de permettre à chaque groupe d'en sortir victorieux ou de parvenir à un accord raisonnable. Pendant que les pays

(77) Cf. *supra*, note n° 12.

(78) Cf. Masayoshi HONMA, *op. cit.*, p. 336. Sur les déceptions des Etats africains, cf. Edwini KESSIE/Yvonne APEA, *op. cit.*, pp. 27 *in fine* et 29.

(79) Cf. Guy FEUER/Angé OURAGA, *op. cit.*, p. 95.

(80) Cf. le Rapport des personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements, doc. A/59/565, distribué le 2 décembre 2004, p. 13. Dans le même sens, cf. Guy FEUER/Angé OURAGA, *ibid.*, pp. 104-105.

(81) Sur l'usage de la force à des fins mercantiles et sa critique, cf. M. SORNARAJAH, *op. cit.*, pp. 28-29.

développés mettent en place des stratégies de contournement de la libéralisation dans le cadre de l'OMC, les PVD se structurent en un foisonnement de groupes à composition plus ou moins fluctuante.

*Le contournement du multilatéralisme universel de l'OMC par les pays développés*

Le contournement du multilatéralisme se vérifie principalement dans la démarche des pays développés visant à accélérer la libéralisation des échanges de produits manufacturés, ainsi que sur le dossier agricole, qui est devenu la principale source de blocage des négociations du Cycle de Doha. Ce contournement s'inscrit dans ce que Werner Raza appelle les «*neo-mercantilism and aggressive strategies to advance global market liberalization*» (82). Un économiste explique la démarche américaine en ce sens : «*if WTO negotiations are going too slowly, then concentrate on the FTAA [Free Trade Area of Americas]; if the FTAA bogs down, sign bilateral deals with enthusiastic parties such as Chile*» (83). Le contournement s'opère par la suppression des barrières douanières des PVD avec les accords de libre-échange (ALE) et par le maintien des subventions aux agriculteurs des pays développés, qui sont autant de barrières à l'exportation des produits agricoles des PVD.

La suppression des barrières douanières des PVD avec les ALE bilatéraux et régionaux

Les pays développés, principalement les Etats-Unis et les Etats membres de l'Union européenne, ont entrepris de supprimer les barrières douanières des PVD par la conclusion d'accords de libre échange bilatéraux, régionaux et inter-régionaux «à la carte» (84). Ces accords de libre-échange s'inscrivent dans la logique des «coalitions *ad hoc*» qui visent surtout à contourner (85) – mais parfois aussi à renforcer (86) – les cadres de négociation multilatéraux, à l'instar de la stratégie de contournement du Conseil de sécurité des Nations Unies qui s'était déjà manifestée aux fins de renverser le régime de Saddam Hussein, avec la mise en place d'une coalition *ad hoc* en vue de la seconde guerre d'Iraq (87).

(82) Cf. Werner RAZA, «European Union trade politics : pursuit of neo-mercantilism in different fora?», in Wolfgang BLASS/Joachim BECKER, *op. cit.*, pp. 67-96, en particulier p. 92.

(83) Cf. le document E 21/4/2001, p. 19, cité par Nitsan CHOREV, *op. cit.*, p. 59. Sur les options des Etats-Unis dans cette dynamique, cf. *ibid.*, pp. 42-58.

(84) Sur l'utilisation de la stratégie de la «boîte à outils» dans les négociations commerciales internationales par les Etats-Unis, cf. Nitsan CHOREV, *ibid.*, p. 39. Pour le cas de l'Union européenne, cf. Werner RAZA, *op. cit.*, pp. 81-82 et 87.

(85) Cf. Peter DRAHOS, «Making and keeping negotiating gains. Lessons for the weak from the negotiations over intellectual property rights and access to medicines», in Larry GRUMP/S. Javed MASWOOD (dir.), *op. cit.*, pp. 114-115.

(86) Nitsan Chorev soutient ainsi que «*bilateral agreements were used to persuade or force countries back to the multilateral negotiations [...] bilateral and regional negotiations enable the United States to force countries back into multilateral negotiations and to gain significant concessions from the parties to the agreement*», *ibid.*, pp. 59 et 53.

(87) *Ibid.*, p. 56 *in fine*.

Les voies du bilatéralisme et du régionalisme choisies sont celles qui prolongent la logique du GATT/OMC, dans laquelle les déterminants de la libéralisation internationale sont des considérations de croissance interne des pays développés. Ce sont aussi celles dans lesquelles les rapports de puissance se déploient avec moins d'entraves que dans le cadre du multilatéralisme universel (88).

Paradoxalement, d'une part, les doctrines en faveur d'une politique commerciale stratégique, c'est-à-dire interventionniste et en conséquence protectionniste, demeurent dominantes en Occident (89) et, d'autre part, il semble acquis que *«l'extension du libre-échange risque surtout de profiter aux pays riches»* (90). Gérard Blanc insiste à cet égard sur le fait qu'*«on ne voit pas comment le développement, qui relève de l'intérêt général, donc de l'ordre public de direction, pourrait résulter de la seule libération des forces du marché»* (91).

Quoi qu'il en soit, dans cette perspective, les pays développés dépassent ou s'inscrivent en dehors de la dialectique universalisme/régionalisme, pourtant réaffirmée au paragraphe 4 de la Déclaration ministérielle de Doha (92). Ils vont plus loin que les exigences du Cycle de Doha, qui sont nettement plus souples. Le paragraphe 16 de la Déclaration de Doha préconise ainsi que les négociations *«viseront, selon des modalités à convenir, à réduire ou, selon qu'il sera approprié, à éliminer les droits de douane, y compris à réduire ou éliminer les crêtes tarifaires, les droits élevés et la progressivité des droits, ainsi que les obstacles non tarifaires»*. Or, dans le cadre des ALE, l'objectif consiste à éliminer les droits de douane d'un seul coup, à l'exclusion de toute progressivité.

(88) Les Etats-Unis n'en n'ont pas moins enregistré des revers dans cette voie, les négociations avec le *South African Development Council* (SADC) ayant échoué et celles relatives à la Zone de libre-échange des Amériques ayant conduit à un accord sur des questions d'importance secondaire, en raison des tribulations des négociations multilatérales et de la démarche unitaire des Etats d'Amérique du Sud. *Ibid.*, pp. 39 et 50-51.

(89) Cf. aussi Javed MASWOOD, *op. cit.*, pp. 45-48 et 55-56. S'agissant des Etats-Unis d'Amérique, cf. Steven COISSARD, «L'économie internationale selon Paul Krugman», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, pp. 831-843, en particulier pp. 835 et 837.

(90) Cf. Gérard BLANC, *op. cit.*, p. 911. Cet auteur, assurément hostile aux échanges inéquitables, ajoute que les *«textes antérieurs [...] favorisaient davantage la maîtrise des marchés par les pays riches»* (p. 913) et que la *«libéralisation risque de s'accompagner d'une nouvelle forme de colonialisme économique, social et culturel»* (p. 944). Cf. aussi *ibid.*, p. 942. Sur les limites des échanges comme facteur de développement, cf. Petros C. MAVROIDIS, *op. cit.*, pp. 107 et 109.

(91) *Ibid.*, p. 932.

(92) Aux termes de ce paragraphe, les Etats membres soulignent leur *«attachement à l'OMC en tant qu'enceinte unique pour l'élaboration de règles commerciales et la libéralisation des échanges au niveau mondial, tout en reconnaissant également que les accords commerciaux régionaux peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de promouvoir la libéralisation et l'expansion des échanges et de favoriser le développement»* (termes soulignés par nous). Les ALE conclus «à la carte» s'écartent aussi du principe de l'OMC selon lequel c'est seulement *«lorsque les résultats des négociations dans tous les domaines auront été établis, [que] des décisions concernant l'adoption et la mise en œuvre de ces résultats [seront prises]»* (cf. le paragraphe 45 de la Déclaration ministérielle de Doha) et du principe de l'*«équilibre global dans les résultats des négociations»* visé par le paragraphe 49.

Principalement conclus dans le cadre des réseaux d'accords mis en place par les États-Unis et l'Union européenne, ils permettent aux pays développés de ne donner d'alternative aux PVD qu'entre la libéralisation dans le cadre multilatéral et la libéralisation dans le cadre bilatéral ou régional. Les pays développés pourraient ainsi obtenir le démantèlement des barrières tarifaires, en cédant peu sur les politiques de soutien des prix à l'exportation ou, plus largement, sur les subventions illégales. La logique, déjà repérée en droit des investissements, selon laquelle les impasses du multilatéralisme sont contournées par des réseaux denses de conventions bilatérales d'investissement dans lesquels *«les contraintes juridiques ne pèsent finalement le plus souvent que sur les pays en développement [...] sans véritable contrepartie»* (93) tend alors à se répéter. Les Accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et l'ensemble Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) auraient de la sorte pu entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008 dans des circonstances où les barrières douanières des ACP seraient levées, pendant que les subventions agricoles resteraient en place dans les pays développés.

Indépendamment des mesures de renforcement des capacités que l'Union européenne souhaitait différer, alors que la Conférence ministérielle de Doha a *«confirm[é] que la coopération technique et le renforcement des capacités sont des éléments centraux de la dimension développement du système commercial multilatéral»* (94), la partie européenne souhaitait que le désarmement douanier des ACP intervienne, alors que les conditions de la participation de l'Afrique au commerce international ne sont pas réunies (95). Les APE ont finalement fait l'objet d'un rejet massif et radical des États africains le 9 décembre 2007, au terme du 2<sup>e</sup> sommet Union européenne/Afrique de Lisbonne. Ces faits donnent raison à Yves Daudet, qui incitait déjà les États africains à se *«garde[r] d'aller trop vite vers le marché»* (96). Cet auteur en veut pour preuve que, *«dans les expériences de développement réussi, la présence d'un Etat fort ou, à tout le moins, ayant une stratégie de développement précise s'est révélée primordiale»* (97). Toujours est-il que le rejet des APE n'est pas de bon augure pour le triomphe exclusif des positions de négociation des pays développés dans le Cycle de Doha.

(93) Cf. Gérard BLANC, *op. cit.*, pp. 937-938. Cf. également James MOUANGUE KOBILA, *Le Cameroun face à l'évolution du droit international des investissements*, thèse, Université Yaoundé II-Soa, 2004, pp. 68, 97, 166 et 174. Nitsan Chorev rapporte que les États membres de la SADC ayant exigé que les États-Unis suppriment les subventions, ces derniers s'y sont refusés et le projet d'ALE a échoué : *op. cit.*, p. 51 *in fine*.

(94) Cf. le paragraphe 38 de la Déclaration ministérielle du 14 novembre 2000.

(95) Il s'agit de la mise en place d'un environnement macroéconomique et institutionnel propice à l'investissement et aux groupes socio-économiques investisseurs, notamment : du règlement des conflits qui ravagent les pays en développement (l'Afrique en premier), d'une aide extérieure plus conséquente, de l'encadrement approprié de l'activité des entreprises, de l'évolution favorable des règles de l'OMC, des progrès de la lutte contre la corruption et d'un taux de croissance minimal de 7 % par an, des infrastructures, de l'éducation de base, de la formation du capital humain, etc. Cf. Mehdi ABBAS, *op. cit.*, pp. 894-895; Jean-Pierre COLIN, *op. cit.*, pp. 19-20 et 26, 27-28.

(96) Cf. Yves DAUDET, *op. cit.*, p. 663.

(97) *Ibid.*, p. 665. Dans le même sens, cf. Mehdi ABBAS, *op. cit.*, p. 895.



Le dispositif de démantèlement précoce des barrières à la commercialisation des produits manufacturés (98) que constitue les APE non seulement est antagonique à l'objectif de la multilatéralisation globale du régime des échanges, mais encore évince le régime des échanges du cadre multilatéral de l'OMC pour des régimes géographiques de teneur et de portée différentes (99), relançant du même coup la question de la fragmentation du droit international et du chevauchement corrélatif entre les institutions internationales spécialisées en matière économique. Le déséquilibre provoqué par les subventions s'en trouverait en toute hypothèse accentué. Les pays développés impliqués dans de tels accords font en effet tomber les barrières douanières des PVD qui permettaient d'endiguer certains effets des subventions à l'exportation, tout en maintenant intactes les barrières à l'exportation des produits agricoles des PVD que constituent les subventions.

*Le maintien des soutiens aux agriculteurs des pays développés*

Lorsqu'elles ne sont pas autorisées, les subventions et autres formes de soutien à l'agriculture des pays développés s'analysent comme des barrières à l'exportation des produits agricoles des PVD. La volonté des pays développés de maintenir les soutiens massifs à leurs agriculteurs est attestée par leur ambition, déjà évoquée, de simuler la suppression des subventions tout en créant des soutiens alternatifs au profit de leurs agriculteurs.

Les linéaments de ce projet transparaissent déjà dans l'ordre des objectifs intermédiaires figurant dans la Déclaration de Doha. Il s'agit d'abord de supprimer les barrières douanières, ensuite de supprimer les subventions illégales. Mehdi Abbas confirme ce point de vue lorsqu'il soutient que «[l]a Déclaration de Doha résultait d'un compromis à dominante protectionniste entre les États-Unis et l'Union européenne» (100). Cette chronologie n'est pas fortuite, car elle tend à conditionner la suppression des subventions à la suppression des barrières douanières. Une aberration, dans la mesure où la suppression des subventions correspond à la correction d'un déséquilibre et d'une anomalie. Or, ainsi que l'écrivent Dominique Carreau et Patrick Juillard, «le cycle de négociations de Doha devrait aboutir à un rééquilibrage» des relations commerciales entre pays développés et PVD (101). Il s'agirait donc essentiellement de mettre fin à des relations déséquilibrées. Devrait-

(98) Cf. Jean-Pierre COLIN, *op. cit.*, pp. 22-23.

(99) Sur l'interaction entre multilatéralisme et bilatéralisme ou régionalisme dans le contexte de la libéralisation des échanges et sur l'intensification de la négociation des ALE en raison des tribulations du Cycle de Doha, cf. Larry GRUMP, «Bilateral negotiations in a multilateral world. Implications for the WTO and global trade policy development», in Larry GRUMP/S. Javed MASWOOD (dir.), *op. cit.*, pp. 166-199, en particulier pp. 166-168, 177-182 et 192-196. Cet auteur rapporte que 196 APE bilatéraux et régionaux ont été conclus depuis la création de l'OMC (1995-2006), alors que seuls 124 ALE avaient été conclus sous l'empire du GATT (1947-1994). Ces accords couvriraient actuellement 40% du commerce mondial.

(100) Cf. Mehdi ABBAS, *op. cit.*, p. 886.

(101) Cf. Dominique CARREAU/Patrick JUILLARD, *op. cit.*, p. 120, *in fine*.

on poser des conditions au rétablissement de la légalité, de la rationalité ou de la normalité ?

### *La structuration des PVD en groupes fonctionnels*

Le principal axe de la stratégie des PVD dans le cadre des négociations du Cycle de Doha, mais aussi en dehors de celles-ci, consiste à mettre leurs capacités en commun et à utiliser toutes les ressources juridiques et idéologiques du multilatéralisme de l'OMC pour préserver leurs intérêts. Cette stratégie vient pallier les handicaps des PVD, ceux des pays africains en particulier, dans la participation efficace aux négociations commerciales internationales (102). L'organisation de la solidarité des PVD vise aussi à contrecarrer la tendance des pays développés à mettre en œuvre le principe *divide et imperii*, en traitant séparément avec les PVD pour obtenir des accords qui sont favorables aux pays développés (103) ou pour pervertir la mise en œuvre d'accords conclus (104).

Dans le contexte des négociations du Cycle de Doha, les PVD se sont structurés en quatre groupes fonctionnels dont la composition ne déroge pas au principe de pondération, dans la mesure où elle tient compte du poids économique des Etats. Ces groupes s'articulent autour des intérêts spécifiques défendus dans le cadre du multilatéralisme commercial (105). Ils bénéficient souvent du concours des ONG.

L'élite en est constituée par le G3 (Brésil, Chine et Inde), sans l'association duquel les pays développés ont compris que rien n'est plus possible (106). Ce groupe a notamment administré la preuve de son efficacité en s'opposant victorieusement à ce que la question des investissements, qui est l'une des questions dites de Singapour, ne soit traitée globalement à l'OMC, si on n'inclut pas la question des devoirs et de la responsabilité des multinationales (107).

On pourrait aussi mentionner les 18 pays formant le Groupe de Cairns. Constitué pendant l'*Uruguay Round*, ce groupe se compose de nations agro-exportatrices qui n'apportent qu'un soutien limité à leur agriculture, en

(102) Citant R. Blackhurst, B. Lyakura et A. Oyejide («Improving African participation in the WTO», document demandé par la Banque mondiale pour une conférence de l'OMC, les 20-21 septembre 1999, p. 6), Edwini Kessie et Yvonne Apea énumèrent les trois principaux handicaps que connaissent nombre de pays africains dans la conduite des négociations commerciales internationales : i) l'absence d'une délégation permanente à Genève expérimentée en négociation et en diplomatie; ii) l'absence d'équipes dotées de compétences analytiques et d'élaboration politique voulues dans les capitales; et iii) le manque de personnel technique, politique, législatif et juridique requis dans les institutions traitant des questions d'échanges internationaux. Cf. Edwini KESSIE/Yvonne APEA, *op. cit.*, p. 33, mais aussi p. 61.

(103) La tentative des pays européens de négocier séparément des APE avec les différentes sous-régions africaines, et même avec certains pays pris isolément au sein de ces sous-régions en offre une illustration intéressante, car récente.

(104) Cf. Petros C. MAVROIDIS, *op. cit.*, pp. 112 et 118.

(105) Pour un bref aperçu des groupes d'Etats impliqués dans les négociations du Cycle de Doha, cf. Mehdi ABBAS, *op. cit.*, pp. 886 et 893.

(106) *Ibid.*, p. 893.

(107) Cf. M. SORNARAJAH, *op. cit.*, p. 38.

dépôt de la participation de quelques pays développés, tels que le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Au nombre des PVD de ce groupe, figurent l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, les îles Fidji, le Guatemala, l'Indonésie, la Malaisie, le Paraguay, la Thaïlande et l'Uruguay. Il est communément admis que, dans le cadre de l'*Uruguay Round*, les négociations sur les subventions agricoles se déroulaient essentiellement entre, d'une part, les membres de ce Groupe et, d'autre part, les pays développés et les PVD qui subventionnent massivement leur agriculture (108). Cependant, ce groupe, symbole de la stratégie «collaborationniste» des PVD, est nettement moins influent dans le Cycle de Doha (109).

Le troisième groupe est le G20, qui a en quelque sorte succédé au Groupe de Cairns, les résultats de ce dernier s'étant révélés décevants au terme de l'*Uruguay Round*. Il s'inscrit dans une logique «*confrontationnelle*» (110), sa création ayant été dictée par la crainte d'un autre *Blair House Agreement* (111). Conduit par le G3, il regroupe l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Chine, Cuba, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, le Nigeria, le Pakistan, le Paraguay, les Philippines, la Tanzanie, la Thaïlande, le Venezuela et le Zimbabwe. L'Australie s'y est rattachée. C'est un groupe spécialisé dans les négociations agricoles (112). Il apparaît comme un acteur déterminant du Cycle de Doha (113). Il a notamment joué un rôle décisif pour la fin du duopole États-Unis/Union européenne, avec le blocage de Cancún qui a ouvert la voie à la multilatéralisation véritable de ce cycle de négociations (114).

Le groupe le plus large est le Groupe des 90, qui rassemble les petits PVD de trois catégories qui se chevauchent : les États ACP (79 pays de l'espace Afrique Caraïbes Pacifique), des pays de la catégorie des moins avancés (32 États) et des pays de l'Union africaine (41 États). Le Groupe des 90 dispose d'une majorité de blocage qui justifie sa prise en compte dans la nouvelle Quadrilatérale déjà évoquée. Certains de ses membres se sont récemment illustrés par le rejet des APE que l'Union européenne proposait de conclure pour instaurer des zones de libre-échange, en application des Accords de Cotonou (115).

Le Groupe de Cairns, dont la composition transcende le clivage Nord-Sud, témoigne de ce que les regroupements des PVD ne présentent aucune rigidité. Des recompositions *ad hoc* s'opèrent en effet entre groupes de PVD,

(108) Cf. Mehdi ABBAS, *op. cit.*, p. 886.

(109) Cf. Javed MASWOOD, *op. cit.*, p. 51.

(110) *Id.*

(111) *Ibid.*, pp. 43 et 52-53.

(112) Cf. Masayoshi HONMA, *op. cit.*, p. 336.

(113) Cf. Javed MASWOOD, *op. cit.*, pp. 42 et 53. Ce groupe représente la moitié de la population mondiale et pèse 2/3 du poids commercial des États-Unis d'Amérique.

(114) *Ibid.*, p. 53.

(115) Cf. *supra*.

en fonction des intérêts à promouvoir, voire entre PVD et pays développés. Le G3 s'est ainsi appuyé sur une partie du Groupe des 90 (le groupe Afrique) dans le débat sur l'articulation du droit de propriété intellectuelle avec l'accès des pays pauvres aux médicaments, qui constitue l'une des victoires positives des PVD dans ce cycle de négociations (116).

Ces regroupements rencontrent cependant une limite fondamentale en ce que, face aux stratagèmes des pays développés, en dépit de l'assistance des ONG (117), ils permettent aux PVD de s'opposer à l'émergence, sans leur consentement, de nouvelles normes néo-libérales d'importance décisive (118), de délégitimer la *pretentus* des pays développés ou d'altérer le socle du droit existant, voire de les conduire à formuler de nouvelles propositions, sans pour autant garantir le triomphe de l'essentiel des prétentions des PVD. Le fait est que les positions des pays développés ont, jusqu'à cette date, réussi à prévaloir sur le long terme. Cependant, c'est précisément le signe indien auquel les PVD entendent «tordre le cou» dans un contexte qui ne leur a jamais été aussi favorable.

\* \*  
\*

En définitive, le droit puise avant tout son inspiration dans la finalité commune : c'est la fin ou le bien commun qui sert de mesure de ce qui est juste ou équitable. Un ordonnancement ne peut s'appuyer uniquement sur ce qu'on nomme parfois «équilibre des forces». Par nature, toute force a besoin d'être orientée, ordonnée à une fin. La quête de l'équité économique dans laquelle les PVD se sont résolument engagés n'en est que largement justifiée.

Faut-il rappeler que la finalité suprême du droit, qui est le développement en tant qu'il résume à lui seul les trois valeurs fondamentales de la société internationale identifiées par Boutros Boutros-Ghali – la paix, le développement et la démocratie (119) –, consiste à faire en sorte que, à terme, soient compensées les inégalités de développement entre les deux grandes catégories d'Etats ? Les négociations commerciales internationales de Doha devraient en conséquence concrètement être conduites et finalisées, de sorte que les PVD résolument engagés dans le développement bénéficient d'un cadre juridique qui leur permette de réduire l'écart qui les sépare des pays développés.

Il n'y a pas de place pour le pessimisme quant à l'aboutissement de ce cycle de négociations. Les pays développés n'abandonneront pas un instru-

(116) Cf. Mehdi ABBAS, *op. cit.*, p. 887.

(117) Cf. Peter Drahoš, *op. cit.*, pp. 102-105.

(118) Cf. M. SORNARAJAH, *op. cit.*, p. 34.

(119) Cf. Boutros BOUTROS-GHALI, «Le droit international à la recherche de ses valeurs : paix, développement, démocratisation», *RCADI*, vol. CCLXXXVI, 2000, pp. 12-38.

ment qui régleme 60 % des échanges internationaux et qui leur apporte tant en termes de libéralisation des échanges et de protection des secteurs liés aux échanges, au premier rang desquels se trouvent les droits de propriété intellectuelle. Nitsan Chorev observe ainsi que «*United States was interested in market access on a global scale, and such goal was better achieved through multilateral agreements, rather than through bilateral or regional ones [...] Regional and bilateral negotiations cannot, and are not intended to, replace multilateral negotiations*» (120). Les dates butoir apparaissent aussi comme un bon moyen de faire avancer les choses, mais elles ne doivent pas obliger les PVD à accepter de s'engager dans des accords inéquitables. On avait ainsi mis les négociateurs sous pression, au prétexte de l'expiration, en juillet 2007, de la délégation de pouvoirs du Congrès américain au Président des Etats-Unis pour conclure un accord commercial global, alors qu'une telle délégation est susceptible de prorogation, ce qui s'est récemment vérifié pendant le Cycle de l'Uruguay (121).

Il reste que, si les organisations internationales sont devenues «*le lieu privilégié dans lequel se développe le droit international économique*» (122), elles ne sont pas pour autant le cadre idoine de négociation du développement, particulièrement en ce qui concerne l'OMC. En dépit de son orientation formelle en faveur du multilatéralisme au détriment des politiques macroéconomiques domestiques, faute d'être une organisation d'intégration, l'OMC a davantage pour fonction de rapprocher des politiques économiques et commerciales qui restent de la responsabilité des Etats (coopération), plutôt que de développer des politiques communes définies et gérées par ses organes (intégration) (123).

Ce qui fera évoluer le Cycle de Doha vers une conclusion heureuse, c'est sans doute ce qui a fait évoluer le droit international des investissements : l'évolution des rapports de force, c'est-à-dire des intérêts des Etats puissants (124) ou du contexte international (125). L'évolution des rapports de force peut elle-même s'accélérer si les pays en développement calquent leur stratégie sur celle des pays développés, en multipliant des structures de promotion du développement, dont le contrepoids pourrait faire évoluer les positions des pays développés. Ils peuvent aussi prendre appui sur les instruments internationaux sur le développement (126) et sur les instruments

(120) Cf. Nitsan CHOREV, *op. cit.*, p. 53. Cet auteur note plus loin (pp. 56-57 et 59) que «*the United States has never seriously considered the replacement of the GATT/WTO with another trade organization [...] Often it was determined that the GATT/WTO would be the most favourable venue to follow*» (terme souligné par l'auteur).

(121) Cf. Dominique CARREAU/Patrick JUILLARD, *op. cit.*, p. 109.

(122) Cf. Bernard COLAS, *op. cit.*, p. 386.

(123) *Ibid.*, p. 387. Ce constat se vérifie singulièrement dans le cas des Etats-Unis, dont l'action internationale consiste essentiellement à universaliser ses normes et pratiques internes. Dans le domaine économique, une illustration privilégiée est fournie par l'Accord ADPIC. Cf. M. SORNARAJAH, *op. cit.*, p. 37.

(124) M. Sornarajah fait ainsi remarquer que «*[o]ne has to wait until the rich states are affected before there can be change*» : *op. cit.*, p. 33.

(125) Cf. Pierre-Marie MARTIN, *Les Echechs du droit international*, PUF, Paris, 1996, pp. 21-23.

(126) Pour une présentation synthétique des plus récents d'entre eux, cf. Guy FEUER/Ange OURAGA, *op. cit.*

relatifs aux droits de l'homme élaborés en dehors de l'OMC (127) pour faire avancer leurs positions de négociations, à l'image des pays développés qui sollicitent les normes de protection de l'environnement aux fins de préserver des soutiens à leur secteur agricole.

L'évolution – même purement tactique – observée au niveau du droit des investissements avec i) la définition restrictive de l'investissement, ii) la reconnaissance du droit de l'Etat de légiférer dans l'intérêt général (santé, environnement, social, *etc.*) sans contrepartie pour les investisseurs lésés, iii) le coup de frein à l'expansion des normes de traitement et de protection de l'investissement en faveur de l'investisseur et iv) l'encadrement de la liberté des tribunaux arbitraux tarde à se répercuter dans le champ du droit des échanges par un minimum de concessions qui permettent de préserver un multilatéralisme prometteur, à défaut d'impulser véritablement le développement.

Il serait certes puéril d'imaginer que les pays développés négligeront leurs intérêts économiques essentiels pour fonder un ordre public économique magnanimement orienté vers les intérêts des PVD. Toutefois, une voie de sortie serait que ces derniers considèrent qu'il va de leur intérêt essentiel de conclure ce cycle de négociations sur un véritable compromis ou que les circonstances les y conduisent. L'expérience a montré que les pays développés s'alignent sur les attentes des PVD chaque fois qu'ils estiment qu'il y va de leurs intérêts. Il ne s'agit pas d'une vue de l'esprit, car c'est à la suite des déconvenues rencontrées dans le cadre des négociations de Doha et des tentatives de conclusions d'ALE bilatéraux et régionaux avec le Brésil et avec le *South African Development Council* (SADC) que les Etats-Unis ont entrepris de persuader les autres pays développés qu'il serait impossible de faire aboutir le Cycle de Doha sans concessions significatives sur les subventions agricoles (128). Cette convergence d'intérêts laisserait apparaître «*une sorte d'affectio cooperationis, fondement de la relation contractuelle*» (129). Ce qui permettrait de renouer avec la dialectique transactionnelle du droit international public en général et du droit international économique en particulier et de parvenir à des compromis raisonnables.

Il appartient donc aux PVD de contribuer à créer ces conditions dans le cadre des négociations de Doha et en dehors. A défaut, pour l'Afrique tout au moins, le rejet tonitruant des APE au Sommet de Lisbonne et quelques

(127) On songe en particulier au principe de la primauté des obligations résultant des instruments relatifs aux droits de l'homme sur les accords politiques et économiques, posé par la sous-commission de protection et de promotion des droits de l'homme/droits de propriété intellectuelle et des droits de l'homme, doc. E/CN.4/Sub.2/2000.7.

(128) Sur les échecs de certaines tentatives américaines de conclusion d'ALE aux niveaux bilatéral et régional, cf. Nitsan CHOREV, *op. cit.*, pp. 49-51. Les Etats-Unis en ont tiré des conséquences stratégiques pour le Cycle de Doha : «*without a commitment to the elimination of agricultural subsidies by a specific date, the Doha round would continue to languish*», *ibid.*, p. 57.

(129) Cf. Gérard BLANC, *op. cit.*, p. 942.

autres victoires sur le terrain des négociations commerciales resteront des foudrades sans lendemain (130).

Cependant, ce changement de perspective ne s'annonce guère aisé. En cette fin de décennie comme au milieu des années soixante, c'est-à-dire depuis bientôt un demi-siècle, les incantations sur le développement apparaissent invariablement «*comme un discours qui ne fait que satisfaire la magie du verbe ou de l'écrit, mais dépourvu de tout caractère opérationnel qui pourrait lui conférer une certaine effectivité*» (131). Leur fonction serait, comme dans le cadre du Cycle de Doha, d'«*occulter des divergences d'intérêts qui paraissent irréductibles*» (132). En visionnaire, Michel Virally a pertinemment pronostiqué que «*la distance entre les pays riches et les pays pauvres ou en voie de développement est peut-être, à long terme, plus difficile à franchir que la barrière idéologique entre pays à économie de marché et pays à économie planifiée*» (133). Cette difficulté résume toutes les tribulations du Cycle de Doha.

(130) La portée du rejet des APE au Sommet de Lisbonne doit être relativisée, car l'UE a entrepris de conclure avec certains pays des «accords d'étape ouvrant la voie à un accord de partenariat économique complet» à caractère sous-régional. Un accord de ce type a été signé avec le Cameroun à Yaoundé, en vue d'un accord complet avec les Etats de l'Afrique centrale, le 17 décembre 2007. Cf. *Cameroon Tribune*, n° 9005/5204, 28 déc. 2007, p. 10.

(131) *Ibid.*, p. 914. On pourrait se demander si ce que Boutros Boutros-Ghali appelle le «concept confus et controversé de développement» connaîtra un sort différent de celui du «patrimoine commun de l'humanité». La question serait de savoir si, après avoir été utilisé *ad nauseam*, comme «une formule littéraire obligée dans les discours des grandes conférences internationales» (cf. Boutros BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, pp. 19 et 27), il ne sera pas bientôt relégué au musée de la paléontologie du droit international. Rappelant que «*Suarez, Vitoria and Grotius also justified open and liberal international trade on the basis of high sounding notions of the brotherhood of man soon to be followed by colossal massacres, extermination of whole civilisations and the advent of colonialism*», M. Sornarajah verrait dans cet usage du terme «développement» une tactique d'imposition de normes : *op. cit.*, p. 27. Mehdi Abbas évoque plus légèrement l'«effet de mode consistant à inscrire le terme 'développement' au fronton de l'ensemble des programmes de coopération internationale sans que cela n'aboutisse à des résultats concrets» : Mehdi ABBAS, p. 890.

(132) Cf. Boutros BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, p. 928.

(133) Michel VIRALLY, *op. cit.*, p. 417.





# L'EXPÉRIENCE MITIGÉE DES TRIBUNAUX PÉNAUX INTERNATIONAUX

LES LIMITES DE LA JUSTICE PÉNALE INTERNATIONALE

PAR

JULIAN FERNANDEZ (\*)

La volonté d'apprivoiser la violence des relations interétatiques grâce à la judiciarisation de celles-là est une prétention historique des acteurs internationaux. Cette quête est particulièrement vive aux lendemains de conflits majeurs ou de bouleversements de l'ordre des puissances. Faut-il rappeler les prompts – mais parfois brèves – émotions que toute guerre suscite? Il n'est nullement surprenant que les Etats cherchent, un temps au moins, freins et contrepoids juridiques à l'engagement conflictuel et à l'escalade des moyens employés dans la conduite des hostilités. Ainsi, le droit international a d'abord pu prétendre réguler le recours à la force, distinguer l'agresseur de l'agressé afin d'habiliter ce dernier à se défendre contre le premier. Les Etats ont ensuite voulu que le droit incrimine non seulement les actes de guerre les plus disproportionnés, mais aussi certains actes jugés *mala in se*, quand bien même ils seraient commis en temps de paix (relative).

La justice pénale internationale est née de ces dernières ambitions. Depuis longtemps, elle rassemble un ensemble de règles prohibitives et prescriptives, qui visent à organiser la punition des individus responsables de violations de l'«*ordre de l'humanité*», pour reprendre l'expression d'Hannah Arendt (1). Depuis peu, la justice pénale internationale aspire à l'institutionnalisation, à la mise en place de tribunaux pénaux internationaux, comme une garantie contre la défaillance des Etats dans la poursuite des auteurs des plus graves violations du droit humanitaire. L'ambition a été relancée au début des années 1990, lorsque la «communauté internationale» a cherché à répondre par le jeu de la diplomatie judiciaire à la réalité du «nouveau désordre international», réalité succédant à l'utopie du «nouvel ordre mondial».

L'expérience a d'abord été initiée contre deux situations particulières, l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Aujourd'hui, ces tribunaux pénaux internationaux (TPI) sont au crépuscule de leurs vies. On le sait, le père des juri-

(\*) Attaché temporaire d'enseignement et de recherche (ATER) et chercheur associé au Centre Thucydide, Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Hannah ARENDT, *Eichmann à Jérusalem. Rapport sur la banalité du mal*, Gallimard, Paris, 1966, p. 299.

dictions *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda – le Conseil de sécurité des Nations Unies – a projeté la cessation définitive de leurs activités à l'horizon 2010 (2). En conséquence, à peine plus de dix ans après leur création, l'essentiel de l'œuvre de ces premières juridictions pénales internationales depuis Nuremberg relève désormais de l'histoire. Il nous faut donc essayer d'apprécier ce *momentum* : quelles leçons tirer de cette aventure du droit international pénal ? A l'évidence, le poids du politique dans le judiciaire est venu perturber l'expérience et contraster le bilan de ces tribunaux, qui n'ont pu pleinement se libérer de l'emprise de leurs créateurs, d'une « culture de la soumission », et susciter le soutien des Etats intéressés. Loin d'être dénuée d'intérêt, l'aventure souligne seulement les limites de l'institutionnalisation du droit international pénal et sonne la fin de l'innocence d'une vision idéale de la justice dans les relations interétatiques.

L'analyse nécessite au préalable de revenir sur l'important décalage entre les fondements réels de la mise en place des Tribunaux et les multiples attentes que celle-là a provoquées. La noblesse des idéaux affichés masque difficilement la présence d'« arrière-pensées » discutables. A l'origine, les deux juridictions correspondent à la volonté de la « communauté internationale » de présenter des garanties de bonne conduite à moindre prix au regard de deux crises extrêmes soulignant tant l'incurie des Etats impliqués que l'impuissance des systèmes de sécurité régionaux ou universels (3).

Dans les Balkans, la lutte relative à l'existence de l'Etat de Bosnie-Herzégovine conduisait à des actes de nettoyage ethnique et autres « violations massives et systématiques des droits de l'homme ». La Bosnie demanda l'aide des Nations Unies. Les accords de paix de Dayton ne furent conclus qu'en 1995. Auparavant, le Conseil de sécurité décidait d'envoyer des Casques bleus pour maintenir une paix qui n'était plus et paraissait, en mai 1993, sur la création d'un Tribunal international (TPIY) pour contenir une guerre ouverte (4).

Dans l'Afrique des grands lacs, la lutte relative au contrôle de l'Etat du Rwanda témoignait d'un seuil de violence et d'assassinats de masse sans précédents depuis la Seconde Guerre mondiale. Au printemps 1994, en

(2) Cf. notamment la résolution 1 503 du Conseil de sécurité (S/RES/1 503, 28 août 2003).

(3) Cf. Howard BALL, *Prosecuting War Crimes and Genocide : the Twentieth-century Experience*, University Press of Kansas, Lawrence, 1999, 288 p.; Frédéric MEGRET, « The politics of international criminal justice », *EJIL*, 2002, pp. 1 261-1 284. Le propos n'est point ici de faire un procès d'intention aux puissances créatrices des deux Tribunaux, mais seulement de remarquer, à l'instar de Hans Morgenthau, que « par la plus heureuse des coïncidences, ce que les principes de la morale exigeaient correspondait toujours aux besoins de l'intérêt national » (Hans MORGENTHAU, *In Defense of the National Interest. A Critical Examination of American Foreign Policy*, Knopf, New York, 1951, p. 19, cité par Pierre HAZAN, *Juger la guerre, juger l'histoire*, PUF, Paris, 2007, p. 113).

(4) S/RES/827, 25 mai 1993. Cf. notamment Philippe WECKEL, « L'institution d'un tribunal international pour la répression des crimes de droit humanitaire en Yougoslavie », *AFDI*, 1993, pp. 232-261; James C. O'BRIEN, « The international tribunal for violations of international humanitarian law in the former Yugoslavia », *AJIL*, 1993, pp. 639-659; Alain PELLET, « Le Tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavie. Poudre aux yeux ou avancée décisive ? », *RGDIP*, 1994, pp. 7-60; Alfred P. RUBIN, « An international criminal tribunal for former Yugoslavia », *Pace International Law Review*, 1994, pp. 6-17.

100 jours, le génocide des Tutsis et des Hutus modérés causait la mort de 800 000 personnes (5). Refroidie par l'expérience somalienne et concentrée sur l'ex-Yougoslavie, la « communauté internationale » se résigna à s'abstenir plutôt qu'à intervenir. Cependant, à la demande du Front patriotique rwandais (FPR) et compte tenu du précédent des Balkans, le Conseil créait, en novembre 1994, une seconde juridiction spécifique (TPIR) (6).

On remarque donc une première différence significative : le TPIY est né en plein cœur des hostilités, alors que le TPIR apparaît après la fin des affrontements les plus vifs. Cela dit, ces deux juridictions qui siègent « hors sol » – à La Haye (Pays-Bas) pour la première et à Arusha (Tanzanie) pour la seconde – proposaient une structure et une ambition de façade similaires : ayant primauté sur les instances locales, composés de juges internationaux et appelés à fonctionner selon les règles de droit international pénal, ces tribunaux ont eu des compétences strictement encadrées *ratione loci* et *ratione temporis*. Le TPIY devait juger des génocides, crimes contre l'humanité, violations des lois et coutumes de la guerre et infractions graves aux Conventions de Genève de 1949 commis au sein de l'ex-Yougoslavie depuis janvier 1991 ; le TPIR devait juger des actes ou crimes de génocide, crimes contre l'humanité et des violations de l'article 3 des Conventions de Genève précitées commis lors de la crise du Rwanda au cours de l'année 1994.

Sur un premier plan, le traitement judiciaire des atrocités en cause avait, pour la Bosnie et le Rwanda, quatre principaux objectifs, correspondant aux quatre prétentions traditionnelles du procès pénal (7). Il s'agissait d'abord de faire œuvre de justice tant à l'égard des victimes – en condamnant leurs bourreaux – qu'à l'égard des accusés – en respectant les canons du procès équitable. Les TPI devaient ensuite concourir à la recherche de la vérité sur les événements éclairés et prévenir toute récidive ou continuité

(5) Parmi les témoignages, cf. Jean HATZFELD, *Dans le nu de la vie : récits des marais rwandais*, Seuil, Paris, 2000, 238 p. ; Philip GOUREVITCH, *We Wish to Inform You that Tomorrow We Will Be Killed with Our Families : Stories from Rwanda*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 1999, 355 p.

(6) S/RES/955, 8 novembre 1994. Sur la naissance de cette juridiction, cf. notamment Mutoy MUBIALA, « Le Tribunal international pour le Rwanda : vraie ou fausse copie du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie ? », *RGDIP*, 1995, pp. 929-954 ; Jaana KARHILO, « The establishment of the International Tribunal for Rwanda », *Nordic Journal of International Law*, 1995, pp. 683-713.

(7) Pour une discussion de la diversité des fondements et des ambitions du droit de punir, cf. Frédéric DESPORTES / Francis LE GUNEHEC, *Droit pénal général*, Economica, Paris, 2003, pp. 23 et suiv. ; Michel FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard, Paris, 1975, pp. 154-155. Cf. également TPIY, *Le Procureur c. Drazen Erdemovic*, affaire n° IT-96-22-T, jugement de la Chambre de première instance, 29 novembre 1996, § 60 : « les finalités et fonctions recherchées par les systèmes pénaux nationaux sont souvent difficiles à identifier avec précision. En effet, les motivations qui poussent les législateurs à sanctionner la criminalité par une punition sont complexes et ambiguës. Au demeurant, il semblerait que les finalités et fonctions assignées aux peines comprennent la prévention (ou dissuasion) générale (la peine servant à dissuader les membres de la société de commettre des infractions), la prévention spéciale (la peine tendant à intimider le condamné pour prévenir la récidive), la rétribution (ou le 'juste dû', modéré dans sa version contemporaine par le principe selon lequel la peine doit être proportionnée à la gravité du crime et à la culpabilité morale de l'accusé), la réhabilitation du condamné (ou son traitement, sa rééducation, sa réinsertion sociale) et la protection de la société (par la neutralisation du condamné). L'importance et l'opportunité de chacune d'entre elles varient selon les époques et les systèmes juridiques ».

des atrocités (8). Enfin, les juridictions *ad hoc* devaient être l'outil privilégié de la réconciliation nationale de ces deux sociétés éclatées. Les TPI se voyaient également appréciés comme un vecteur du développement du droit international pénal : ils devaient ouvrir la voie à la future Cour pénale internationale, symboliser le « nouvel ordre judiciaire » (9).

On le voit, l'expérience nourrissait une double ambition : immédiate dans son action pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, médiate dans le développement du droit international humanitaire et l'institutionnalisation du droit international pénal. C'est bien ainsi que l'expérience était présentée par les créateurs, défendue par les acteurs de ces juridictions et endossée par la « société civile ». En définitive, le bilan des TPI apparaît bien modeste. S'il faut parfois distinguer entre les deux Tribunaux, l'ensemble se prête à une critique sévère concernant ses objectifs immédiats et à des conclusions plus nuancées sur son action médiate.

#### L'ACTION IMMÉDIATE DES TRIBUNAUX PÉNAUX INTERNATIONAUX

La participation des Etats à l'activité du judiciaire est cruciale. Sans elle, le juge international est nu. En premier lieu, les Tribunaux ne disposent pas d'une propre force de police aux ordres du procureur, qui accompagnerait ce dernier dans sa quête de témoignages sur le terrain ou procéderait à l'arrestation des accusés. En second lieu, la procédure pénale des TPI, produit complexe de la rencontre entre traditions de *common law* et de droit romain, exclut la conduite de procès par contumace. C'est dire si l'action des juridictions internationales pénales dépend de l'exécution de leurs injonctions par les Etats. *A priori*, les deux Tribunaux bénéficiaient de toute l'autorité d'une décision prise par le Conseil de sécurité et fondée sur le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. La coopération des Etats était expressément requise. Finalement, cette dernière fut particulièrement cyclique et la vie et l'œuvre des TPI furent suspendues aux rares vents favorables (10).

(8) Protagoras, dans un débat avec Socrate sur la question de la punition, affirmait déjà que « [c]elui qui a souci de punir intelligemment ne frappe pas à cause du passé, car ce qui est fait est fait, mais en prévision de l'avenir, afin que ni les coupables, ni les témoins de leur punition ne soient tentés de recommencer », in PLATON, *Protagoras*, 324 b (traduction d'A. Croiset, Les Belles Lettres, Paris, 2002, 150 p.). Plus récemment, cf. Chérif BASSIOUNI, *The Statute of the International Criminal Court : a Documentary History*, Transnational Publishers, New York, 1998, p. 2; Louis JOINET, *Lutter contre l'impunité*, La Découverte, Paris, 2002, pp. 21 et suiv.

(9) Sur les ambitions de l'institutionnalisation du droit international pénal, cf. notamment Joe VERHOEVEN, « Vers un ordre répressif universel, quelques observations », *AFDI*, 1999, pp. 452-464. Parmi les classiques, cf. également Hervé ASCENCIO/Emmanuel DECAUX/Alain PELLET (dir.), *Droit international pénal*, Pedone, Paris, 2000, 1 053 p.; Mireille DELMAS-MARTY/Antonio CASSESE (dir.), *Crimes internationaux et juridictions internationales*, PUF, Paris, 2002, 336 p.

(10) Sur la vie et l'œuvre des TPI, cf. les chroniques d'Hervé ASCENCIO/Alain PELLET, puis Hervé ASCENCIO/Rafaëlle MAISON, « L'activité des tribunaux pénaux internationaux », *AFDI*, 1995, 1997-2002, 2004, 2005. Cf. également les dossiers « La justice pénale internationale : éléments de pratique et de bilan »,

### *Une vie chaotique*

Trois temps ont marqué le destin des Tribunaux pénaux internationaux. En fonction d'une politique d'indifférence, d'appui ou d'abandon de la part des Etats intéressés et des grandes puissances, les deux juridictions ont successivement connu une longue phase d'attente, un court apogée et un déclin irréversible. A travers le temps, le TPIR est celui qui a dû affronter les moments les plus durs en raison de la moindre attention que la scène internationale lui a accordée et en raison de la coopération conditionnée du Rwanda, son partenaire incontournable.

Les six premières années des TPI ont été particulièrement délicates. Leur inexpérience et l'absence de précédents récents ont pesé. Les deux juridictions devaient naturellement prendre le temps de l'installation, *a fortiori* pour le TPIR, qui ne bénéficiait pas de l'environnement confortable de La Haye – ce dernier multipliait les dysfonctionnements et ne commença son premier procès qu'en janvier 1997 (11). Il fallait également construire des règles gouvernant aussi bien les relations extérieures que le fonctionnement interne : le Règlement de procédure et de preuve des deux Tribunaux a ainsi été amendé à de multiples reprises, dans un processus de codification quasi permanente des pratiques en cours. Pour autant, cette nécessaire adaptation n'explique pas à elle seule la modestie de la première vie des juridictions *ad hoc* – seulement 15 procès en presque 7 ans et 400 milliards de dépenses (12)! Le premier bilan semble donc très fragile, quand bien même chacun des deux Tribunaux a pu rendre quelques jugements d'importance : par exemple, le procès de Dusko Tadic devant le TPIY a permis d'aborder la question épineuse de la licéité du mode de création de la juridiction (13); devant le TPIR, Jean Kambanda, Premier ministre en exercice au moment de la phase aiguë de la crise en 1994, plaida coupable des chefs de génocide, d'entente en vue de commettre le génocide, d'incitation et complicité dans le génocide et de crime contre l'humanité (assassinat et extermination) et fut condamné à l'emprisonnement à vie (14).

*Annuaire français de relations internationales*, 2005, pp. 154-217, et «Appraising the role of the ICTR», *Journal of International Criminal Justice*, 2005, pp. 920-988. Cf. Jackson Nyamuya MAOGATO, *War Crimes and Realpolitik. International Justice from World War I to the XXI<sup>st</sup> Century*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2004, 266 p.; Guënaël METTRAUX, *International Crimes and the Ad Hoc Tribunals*, Oxford University Press, Oxford, 2005, 428 p.; William SCHABAS, *The UN International Criminals Tribunals: the Former Yugoslavia, Rwanda, and Sierra Leone*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 711 p.

(11) Cf. «le Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur la vérification des comptes et l'inspection du Tribunal criminel [sic.] international pour le Rwanda», A/51/789, 6 fév. 1997. Il n'existait pas à Arusha de centre de détention aux standards des Nations Unies et les Chambres du Tribunal devaient se partager une seule salle d'audience...

(12) Cf. «le Rapport du Groupe d'experts chargé d'évaluer l'efficacité des activités et du fonctionnement du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda», A/54/634, 22 nov. 1999.

(13) Cf. TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadic alias «Dule»*, affaire n° IT-94-1, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 oct. 1995.

(14) Cf. TPIR, *Le Procureur c. Jean Kambanda*, affaire n° ICTR-97-23-S, jugement portant condamnation, 4 sept. 1998.

Au-delà de ces affaires symboliques, les deux Tribunaux demeuraient prisonniers du peu d'engouement d'Etats comme les Etats-Unis, la France ou la Grande-Bretagne. Ceux-ci refusaient de leur communiquer des informations pourtant capitales, mais jugées trop sensibles. Les puissances étaient davantage préoccupées par la réussite des négociations de paix en Bosnie et la justice n'était point la priorité. De son côté, le Rwanda refusait de collaborer avec un Tribunal auquel il s'était finalement opposé, notamment en raison de son éloignement, de son refus d'enquêter sur les causes du génocide, de la croyance en sa possible accointance avec des Hutus et du trop grand différentiel entre valeurs internationales et locales (15). En toute hypothèse, Richard Goldstone, le premier Procureur, conscient de ces difficultés, modérait ses demandes et s'engageait dans une campagne mondiale de séduction. Bref, il ne souhaitait pas entrer par effraction dans l'agenda politique alors dominé par une volonté d'apaisement.

Après ce départ laborieux, les deux juridictions connurent une période plus glorieuse à la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Sur le plan technique, les TPI arrivaient à maturité et pouvaient tirer profit de leurs premières décisions et des amendements successifs à leurs textes de référence. Sur le plan politique surtout, l'«esprit» était au soutien de leur action. La guerre du Kosovo, menée hors du cadre des Nations Unies, renforçait la légitimité du TPIY, lequel devenait alors l'outil privilégié de la «communauté internationale» en ex-Yougoslavie. L'inculpation de Milosevic permettait également un gain de légitimité pour l'action militaire occidentale. Jusqu'alors alibi de la passivité, le Tribunal devenait finalement un enjeu majeur (16). L'activité du Tribunal bénéficia enfin du changement de régime politique à Belgrade. De son côté, le TPIR a su s'attirer l'aide de l'Etat rwandais grâce à quelques réformes procédurales facilitant sa collaboration. Longtemps timide dans ses prises de position, le Conseil de sécurité prit des résolutions rappelant l'obligation de coopération de chacun (17). Au surplus, il autorisa l'introduction de juges *ad litem* pour renforcer l'équipe des magistrats déjà en service (18). En 1999, la nomination au poste de Procureur de la Suisse Carla Del Ponte, connue pour son dynamisme et sa rigueur, symbolisait cette nouvelle ère : le rythme des arrestations, des transferts et des jugements augmenta. Au Rwanda, plusieurs responsables régionaux et une dizaine de ministres du régime de 1994 furent inquiétés. En ex-Yougoslavie, Slobodan Milosevic devint donc le premier chef d'Etat en activité mis en accusation par une institution internationale judiciaire. Transféré à La

(15) Cf. notamment Jose E. ALVAREZ, «Crimes of States / Crimes of hate : lessons from Rwanda», *Yale Journal of International Law*, 1999, pp. 385-483; Michael J. KELLY, *Nowhere to Hide. Defeat of the Sovereign Immunity Defense for Crimes of Genocide and the Trials of Slobodan Milosevic and Saddam Hussein*, Peter Lang, New York, 2005, pp. 42 et suiv.

(16) Pierre HAZAN, *La Justice face à la guerre. De Nuremberg à La Haye*, Stock, Paris, 2000, p. 195.

(17) Cf. par exemple S/RES/1 203, 24 oct. 1998; S/RES/1 207, 17 nov. 1998; S/RES/1 244, 10 juin 1999.

(18) Cf. notamment S/RES/1 329, 30 nov. 2000.

Haye le 28 juin 2001, il fut le premier chef d'Etat élu de l'histoire à souffrir d'un procès pour crimes internationaux (19).

Depuis, les deux Tribunaux marquent le pas et leur déclin paraît inexorable. L'état de grâce précédent s'est rapidement effacé au profit d'une ambiance de fin de règne. Certes, les juridictions *ad hoc* sont par nature temporaires. Leur mort semble toutefois prématurée au vu des tâches restant à accomplir. Plusieurs accusés échappent encore aux Tribunaux et les TPI comptent de nombreuses affaires en attente ou en cours de jugement. Cependant, la conjoncture favorable des années précédant le 11 septembre n'est plus : en 2003, le Conseil de sécurité a fixé à 2008 la fin des procès de première instance et à 2010 l'achèvement définitif des travaux. Bref, le temps est à la mise en place d'une stratégie de fin de mandat. Outre la nomination d'un Procureur distinct pour chaque Tribunal, trois grandes mesures ont été prises pour accélérer l'achèvement des travaux : la fusion des cas connexes, l'incitation au plaider de culpabilité et, surtout, la délocalisation des affaires. Celle-là consiste en une délégation de la compétence de jugement normalement exercée par les TPI aux Etats ayant le lien le plus fort avec l'affaire en cause ; cette délocalisation doit toutefois répondre à des critères stricts concernant l'accusation – moindre gravité des faits reprochés – ou l'Etat réceptonnaire – garantie que l'accusé ne sera pas soumis à la peine capitale par exemple.

La révolution est consommée : d'ascensionnelle, la relation entre les Etats et les Tribunaux devient « dégringolante ». S'agissant du TPIR, plus de trente affaires sont susceptibles d'être renvoyées aux juridictions rwandaises. Le TPIY a également renvoyé plus de dix accusés à la Croatie ou à la Bosnie-Herzégovine, laquelle a créé en 2005 une section dédiée aux crimes de guerre au sein de sa Cour d'Etat. On peut néanmoins douter de la conclusion pérenne des travaux des juridictions *ad hoc* au vu de l'engorgement actuel de la Chambre d'appel (20). En tout état de cause, c'est bien l'amertume qui domine parmi les acteurs des deux Tribunaux. Carla del Ponte ne peut que constater et regretter que l'OTAN ou l'UE assouplissent peu à peu la condition d'une coopération optimale de Belgrade avec le Tribunal de La Haye comme préalable à toute négociation d'un accord de stabilisation ou de partenariat. Le concours de la Serbie est recherché sur le dossier brûlant de l'avenir du Kosovo. La Cour internationale de justice (CIJ) a pourtant récemment condamné la Serbie pour manquement aux obligations de prévenir et de punir le génocide à Srebrenica – soit une violation de ses obligations en tant que partie à la Convention sur le génocide –

(19) Cf. entre autres Femke BLANQUAERT, « Le procès de Slobodan Milosevic », *Annuaire français de relations internationales*, 2005, pp. 167-179.

(20) Au surplus, l'achèvement des travaux des deux Tribunaux pose de nombreuses questions en matière de ressources humaines – fuite du personnel – ou sur le fond. On peut ainsi citer la question de l'exécution des mandats d'arrestation, de la conservation des documents, de la protection future des témoins ou encore du lieu où seront entendus les appels liés à la présentation de nouveaux éléments de preuve.

et rappelé ainsi son obligation de coopérer avec le TPIY (21). La Serbie a pris acte de l'impuissance grandissante du TPIY et oppose désormais à ses demandes une fin de non-recevoir. Le pouvoir rwandais continue pour sa part à se jouer ouvertement du TPIR, en refusant par exemple à ses ressortissants la possibilité de témoigner devant l'institution dès que celle-là s'éloigne de ses intérêts.

### *Une œuvre inachevée*

La vie mouvementée des TPI a naturellement eu de graves répercussions sur les quatre ambitions majeures de ces deux juridictions pénales internationales. Le credo originel était sans aucun doute élevé, mais l'appréciation finale constitue néanmoins une grande déception pour les partisans du traitement judiciaire des atrocités commises en ex-Yougoslavie et au Rwanda.

Au regard de l'œuvre de justice, le bilan brut est décevant. A l'automne 2007, le TPIY avait mis en accusation 161 personnes pour violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie; seule une centaine de procédures sont closes, dont 48 condamnations et 5 acquittements. Le TPIR n'a quant à lui pu procéder qu'à 72 arrestations; à peine plus d'une trentaine de procédures sont terminées, dont 5 ont conduit à un acquittement et 28 à une condamnation. Si on pèse les jugements au lieu de les compter, le TPIR se rattrape quelque peu, du moins à l'égard des dignitaires du régime hutu en place sous le génocide. Le TPIY s'est davantage concentré sur des exécutants et voit son bilan définitivement altéré par la mort frustrante de Slobodan Milosevic dans sa cellule en mars 2006 et par son incapacité à obtenir la localisation ou l'arrestation et le transfert de Ratko Mladic et Radovan Karadzic. Le premier, chef d'état-major de l'Armée de la République serbe de Bosnie-Herzégovine de 1992 à 1996 est le grand enjeu de la fin de mandat du TPIY, mais il n'est pas impossible que Serge Brammertz ne réussisse à l'avoir, en déployant des trésors de diplomatie et en s'appuyant sur la pression de l'Union européenne et des Etats-Unis (22). En revanche, le second, à l'époque dirigeant politique des Serbes de Bosnie, échappera probablement aux griffes du Tribunal: outre la protection de la Serbie, Radovan Karadzic bénéficie certainement de la bienveillance des Occidentaux, que celle-là soit la conséquence d'un marchandage obtenu lors des négociations de Dayton ou qu'elle soit liée à la crainte des révélations de l'accusé sur la passivité des puissances extérieures au moment du massacre de Srebrenica. En toute

(21) CIJ, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro)*, arrêt du 26 février 2007, §§425-450. La Cour a toutefois considéré que la responsabilité de la Serbie ne pouvait être engagée pour commission, incitation, complicité ou encouragement au crime de génocide. Pour un commentaire, cf. notamment les études du vol. 111 de la *RGDIP*, n° 2, pp. 243-332.

(22) Cf. le 14<sup>e</sup> Rapport du TPIY au Conseil de sécurité, A/62/172-S/2007/469, 1<sup>er</sup> août 2007. Cf. également le film de Marcel SCHÜPBACH, *La Liste de Carla*, CAB Productions, 2006, 95 min.



hypothèse, la lenteur du processus et des peines prononcées jugées parfois trop élémentes au regard des chefs d'accusation ont contribué à ce que les victimes ne soient pas satisfaites de l'œuvre de justice (23).

Pour autant, les accusés n'ont guère bénéficié de traitement de faveur. Certainement, le procès de particuliers suspectés de telles atrocités a naturellement tendance à mettre plus l'accent sur le droit des victimes – ou plutôt sur l'action du Procureur – et moins sur les droits de la défense. Devant les TPI, malgré les promesses initiales, la présomption d'innocence ou le droit à un procès équitable n'ont pas toujours été respectés : on pense en premier lieu aux conditions dans lesquelles les accusés furent amenés devant les deux juridictions. Alors que les deux Tribunaux se sont souvent fondés sur la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme pour éclairer leurs jugements, l'utilisation de moyens privés pour capturer les accusés et les transférer devant eux (manœuvres dolosives, enlèvements...), puis le refus de lier la légalité de la détention à la légalité de l'arrestation (*male captus, bene detentus*) constituent néanmoins un net retour à des pratiques aujourd'hui condamnées dans l'Union européenne (24). La licéité de ces moyens est probablement préservée en raison de la singularité juridique des Tribunaux. La légitimité de ces actions peut également se fonder sur la nature des crimes et surtout la nécessité de dépasser l'absence de coopération des États ou de contourner la réticence de certains de leurs organes. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une régression. Si la pratique concerne davantage le TPIY (25), le TPIR propose également une affaire où on perçoit clairement comment la justice internationale pénale peut être instrumentalisée par le politique. Ainsi, dans l'Affaire *Barayagwiza* (26), la Chambre d'appel a d'abord retiré les charges pesant contre l'accusé, avec arrêt définitif des poursuites et demande de remise en liberté immédiate, en raison d'abus de procédure et de la responsabilité du Procureur dans la violation répétée des droits de l'accusé, avant que le TPIR ne reconsidère sa décision, à la demande du Procureur et sous la pression ouverte du gouvernement rwandais, qui menaçait de cesser toute coopération si l'Affaire en

(23) Biljana Plavsic, une des Présidents en exercice de la République serbe de Bosnie-Herzégovine au printemps 1992, a plaidé coupable et obtenu que le chef de génocide soit retiré de l'accusation. Le Tribunal a ensuite reconnu de larges conditions atténuantes et fait preuve d'une indulgence peut-être excessive en condamnant l'accusée à une peine de dix années d'emprisonnement. Cf. TPIY, *Le Procureur c. Biljana Plavsic*, affaire n° IT-00-39&40/1-S, jugement portant condamnation, 27 fév. 2003. Elle purge actuellement sa peine en Suède.

(24) Cf. notamment Aparna SRIDHAR, «The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia's response to the problem of transnational abduction», *Stanford Journal of International Law*, été 2006, pp. 343-364.

(25) Trois affaires, entre autres, illustrent cette pratique : le cas *Slavko Dokmanovic* (affaire n° IT-95-13a), *Dragan Nikolic* (affaire n° IT-94-2) et, surtout, *Stevan Todorovic* (affaire n° IT-95-9/1). Dans cette dernière affaire, le TPIY a probablement négocié avec l'accusé le retrait de ses griefs relatifs aux conditions de son arrestation (lesquels impliquaient la SFOR, l'OTAN et le Bureau du Procureur) contre une réduction des chefs d'accusation.

(26) Cf. TPIR, *Jean-Bosco Barayagwiza c. Le Procureur*, affaire n° ICTR-97-19-AR72, 3 nov. 1999.

restait là (27). Les promesses de justice pour les victimes et de garanties procédurales pour les accusés apparaissent donc imparfaites.

Les TPI ont reconnu qu'une de leurs plus hautes missions consistait à œuvrer à la dissuasion, à la prévention du crime et de sa récidive (28). On le sait, la dissuasion judiciaire repose principalement sur la certitude du jugement, la possibilité réelle d'une sanction et accessoirement sur la célérité et la sévérité du traitement judiciaire (29). En raison de leurs compétences territoriales limitées, l'effet utilitaire des Tribunaux ne pouvait s'adresser qu'aux belligérants de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda. A l'égard des premiers, force est de constater que le TPIY a échoué à prévenir la montée aux extrêmes sur le terrain régional : le drame de Srebrenica, considéré comme le plus grand massacre sur le sol européen depuis la Seconde Guerre mondiale (et qualifié – peut-être rapidement – de génocide par le TPIY, puis par la CIJ) (30) ou les atrocités commises au Kosovo sont postérieurs à la création du Tribunal; la stabilisation en Bosnie-Herzégovine a davantage été le résultat des accords de paix et de la présence des forces multinationales de l'OTAN que de l'œuvre de la justice de La Haye. A l'égard des seconds, la maîtrise par le gouvernement rwandais du Tribunal d'Arusha a permis d'éviter l'implication des dirigeants du FPR; il n'est pourtant pas déraisonnable de prétendre que ces forces se sont également rendues coupables de crimes de guerre : bref, une des parties a été un peu plus égale que l'autre à l'égard de la justice pénale internationale et les belligérants peuvent donc en conclure que le futur vainqueur d'un éventuel conflit au Rwanda échappera à la dissuasion judiciaire.

La recherche de la vérité sur les événements en ex-Yougoslavie et au Rwanda demeure également incomplète. Il est vrai que cette ambition de la justice pénale est en elle-même difficile : comment éviter que l'on interprète un acquittement comme une approbation des événements en cause ? Les vérités historique ou mémorielle, souvent nuancées, s'éloignent de la vérité judiciaire, parfois catégorique. Or, face à une telle criminalité, les juges peuvent difficilement ignorer le contexte et ne pas tenter, à partir d'actions individuelles, de proposer une interprétation historique générale,

(27) Cf. TPIR, *Jean-Bosco Barayagwiza c. Le Procureur*, affaire n° ICTR-97-19-AR72, arrêt (demande du Procureur en révision ou réexamen), 31 mars 2000. Il s'agit du premier arrêt en révision rendu par les juridictions *ad hoc*.

(28) Cf. par exemple TPIY, *Le Procureur c. Anto Furundzija*, affaire n° IT-95-17/1, jugement de la Chambre de première instance, 10 déc. 1998, §290; TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, affaire n° ICTR-96-4-T, sentence, 2 oct. 1998.

(29) Cf. la plaidoirie de Diodotos pour qu'on épargne les hommes de Mytilène, une cité qui n'était pas une sujette d'Athènes, mais qui s'était pourtant révoltée lors de la cinquième année de la guerre du Péloponnèse; Diodotos considérait que les vertus de la sévérité du châtement étaient douteuses, alors que «[j]amais on ne s'est risqué à commettre un forfait, quand, par avance, on n'était sûr de ne pas échapper au châtement» (cf. THUCYDIDE, *La Guerre du Péloponnèse*, Gallimard, Paris, 2004, p. 236). Cf. surtout Cesare BECCARIA, *Des délits et des peines*, Flammarion, Paris, 1991 (1764), p. 123.

(30) Cf. TPIY, *Le Procureur c. Radislav Kristic*, jugement, 2 août 2001; CIJ, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro)*, *op. cit.*, §§231-376.

dont l'impartialité serait finalement assez douteuse. En dépit de ces réserves, une procédure judiciaire éclairée peut naturellement aider à l'établissement des faits au-delà du doute raisonnable, par exemple sur la planification du génocide rwandais ou sur les massacres de Sarajevo ou de Vukovar. En l'espèce, les traces écrites pouvant servir de base à l'établissement objectif des faits sont d'une grande rareté dans ces deux conflits, contrairement aux données allemandes disponibles à Nuremberg. La vérité repose alors beaucoup sur l'oralité. Or, les témoignages ont souvent été confus ou réduits à de simples outils à la disposition de l'accusation. La pratique régulière du témoignage anonyme (notamment devant le TPIR) a privé les débats de la transparence nécessaire à l'établissement de la vérité. Le dédoublement fonctionnel du Procureur, à la fois chargé de l'accusation et de la représentation des victimes, s'est révélé déficient. La pratique croissante des plaidoyers de culpabilité a fini par achever l'espoir d'une vérité complète en altérant les faits et en privant le débat public par des procès ne statuant que sur la peine applicable. Des magistrats de ces Tribunaux se sont même opposés à la pratique abusive des plaidoyers de culpabilité, que certains ont jugé contraires à la recherche de la paix par la vérité (31).

Enfin, les TPI ont clairement échoué à œuvrer à la réconciliation des peuples déchirés par des atrocités dont les séquelles sont profondes. Le postulat original considérait que, en conduisant des procès équitables, où les victimes et les accusés seraient écoutés, où la loi serait impartiale, où les faits seraient établis, la justice pénale internationale serait un outil important de la réconciliation des peuples déchirés par des guerres intestines. En somme, le procès serait l'occasion d'un « théâtre d'idées », d'une solidarité discursive permettant à chaque communauté de se dissocier des crimes commis par le passé (32). Après tout, le rôle de la justice pénale n'est-il pas, selon la formule de Pierre Legendre, de séparer « *l'innocent de l'assassin, l'assassin de son crime et la victime de sa souffrance* » ? Cependant, ici aussi, la réconciliation, objectif ambitieux, ne peut tolérer trop de renoncements aux valeurs de la justice. Pour les deux Tribunaux, la conquête des soutiens diplomatiques nécessaires à leur activité a produit des dommages collatéraux irréversibles eu égard à l'œuvre de réconciliation. D'une manière générale, le plaider coupable, le peu de cas fait aux victimes ou l'éloignement physique des TPI n'ont pas aidé à la « catharsis » des sociétés visées.

Dans les Balkans, il est vrai que le TPIY ne pouvait prévenir le divorce inéluctable des différentes communautés. Cela étant, le Tribunal a aussi cristallisé les reproches de Belgrade dans sa décision de ne pas engager de

(31) Cf. l'opinion individuelle présentée conjointement par les juges McDonald et Vohrah *in* TPIY, *Le Procureur c. Drazen Erdemovic*, affaire n° IT-96-22, arrêt de la Chambre d'appel, 7 oct. 1997; cf. surtout l'opinion dissidente du juge Schomburg, *in* *Le Procureur c. Miroslav Deronjic*, affaire n° IT-02-61-S, *Sentencing judgment*, 30 mars 2004.

(32) Sur ce point, cf. Mark OSIEL, *Juger les crimes de masse. La mémoire collective et le droit*, Seuil, Paris, 2006, 453 p.

poursuites concernant la campagne de bombardements de l'OTAN, de refuser l'audition et la déposition de personnalités politiques comme Tony Blair ou Gerhard Schröder. A l'évidence, la quête d'indépendance du Tribunal est limitée par les risques de suicide politique : on ne s'attaque pas à celui qui vous finance. Belgrade a également eu le sentiment plus global que l'accusation a visé de manière discriminatoire les Serbes : autrement dit, la Serbie reproche au Tribunal d'avoir jugé une partie d'après ses buts et une autre d'après les moyens employés. Au Rwanda, le TPIR apparaît presque comme un référent négatif de la reconstruction sociale, malgré sa réussite à qualifier les massacres de génocide et donc à prévenir tout négationnisme. L'institution est ignorée ou méprisée en raison de la justice de luxe qu'elle propose en comparaison avec la justice locale ou compte tenu de sa partialité à l'égard des crimes tutsis et des responsabilités des puissances occidentales. Le Tribunal d'Arusha a constamment refusé de se pencher sur l'origine immédiate du génocide, l'attentat contre le Président Juvénal Habyarimana. Cette situation a rendu difficile la réconciliation diplomatique et suscité une « guerre judiciaire » entre justice française et autorités rwandaises – avec, d'un côté, la production d'un rapport du juge Bruguière accusant Paul Kagamé, l'actuel Président du Rwanda, et, de l'autre, la mise en cause des responsabilités de la France à l'époque et de son soutien au régime de Kigali alors en place. En toute hypothèse, les 1 500 juridictions populaires « gacaca » n'ont pas non plus contribué à la réconciliation, en ne traitant pas des plus hauts responsables et en limitant leurs compétences matérielles. Finalement, pour les deux juridictions, la délocalisation des procédures présentera peut-être un bilan plus positif. Les négociations liées au déclenchement du processus ont par exemple été un facteur important de l'abolition de la peine de mort au Rwanda ou, plus largement, de la reconstruction des infrastructures juridiques de ces régions dévastées.

#### L'ACTION MÉDIATE DES TRIBUNAUX PÉNAUX INTERNATIONAUX

Les enseignements liés à la vie et à l'œuvre mouvementées de ces deux juridictions pénales internationales dans la politique juridique de la « communauté internationale » sont pluriels. En tant qu'outil juridique, les Tribunaux constituent potentiellement un puissant vecteur du développement du droit international pénal et un référent normatif précieux. Cependant, en tant qu'outil politique, l'avenir de cette aventure paraît compromis : les TPI n'auront été qu'un stade rapidement dépassé de l'institutionnalisation du droit international. Surtout, l'« âge d'or » de la justice pénale internationale appartient pour le moment au passé : la réponse judiciaire n'est à ce jour plus une priorité de l'ordre international lorsque celui-ci est confronté à des crises majeures.

### *Un référent juridique utile*

Le premier mérite des Tribunaux pénaux internationaux tient à leur existence légale. Malgré les doutes soulevés quant à leur qualité de juridictions pénales internationales, leur licéité doit être reconnue (33). Les TPI constituent un outil à la disposition de la société internationale institutionnelle et de l'action du Conseil de sécurité en cas de menace à la paix et à la sécurité internationales. Le second mérite de ces Tribunaux est conséquent à leur pratique judiciaire : l'immense majorité des questions juridiques soulevées devant eux étaient liées au droit international, qu'il soit général ou conventionnel, «classique» ou spécifique (droits de l'homme, droit pénal, droit humanitaire...). Le corpus juridique initial incluait surtout les maigres statuts et la pratique des Tribunaux militaires internationaux (Nuremberg, 1945, et Tokyo, 1946), la Convention sur le génocide (1948), les Conventions de Genève sur le droit humanitaire (1949) ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)... En somme, si un socle normatif minimal existait bien, les problématiques liées à la mise en œuvre judiciaire n'avaient, pour cause, jamais été appréciées par un Tribunal international. La force de ces deux Tribunaux a été de proposer, de façon complémentaire, un modèle concret de procédure pénale internationale et une mise en application judiciaire du droit humanitaire.

L'originalité de la méthode retenue pour la création des TPI a suscité de nombreuses réactions. En effet, on attendait davantage la voie conventionnelle que l'institutionnelle : la «normalité» aurait été de conclure un accord international par lequel les Etats parties établiraient un Tribunal. Deux difficultés principales ont été avancées pour justifier l'utilisation d'une autre méthode : l'urgence de la situation et la question de l'autorité d'un Tribunal conventionnel à l'égard des Etats pour lesquels il ne serait pas opposable. Ainsi, le choix de la rapidité de réaction et d'une autorité immédiate ont conduit à privilégier une création par décision du Conseil de sécurité prise sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. On le sait, ce dernier permet l'adoption de mesures contraignantes qui peuvent inclure une ingérence non consentie dans les affaires intérieures d'un Etat si la situation l'exige, si la paix et la sécurité internationales sont rompues ou menacées. La Charte donne toute latitude au Conseil pour apprécier l'existence d'une menace et pour créer les organes subsidiaires qu'il estime alors nécessaires. En l'absence de restrictions précises aux pouvoirs qui relèvent dans ce cadre du Conseil de sécurité, celui-là a certainement fait preuve en l'espèce d'innovation, mais n'a pas violé la lettre ou l'esprit de la Charte des

(33) Cf. Hervé ASCENSIO, «La notion de juridiction internationale en question», in Société française de droit international, *La Juridictionnalisation du droit international*, Pedone, Paris, 2003, pp. 163-202. Sur l'appartenance discutable des TPI au monde singulier des juridictions pénales internationales, cf. Carlo SANTULLI, «Qu'est-ce qu'une juridiction internationale? Des organes répressifs internationaux à l'ORD», *AFDI*, 2000, pp. 58-81.

Nations Unies. La constitution des Tribunaux relève donc d'un procédé exorbitant du droit commun, mais licite. Ce droit d'exception se retrouve dans les compétences limitées dans le temps et dans l'espace des juridictions *ad hoc*. Si ces dernières n'ont pas été créées par la loi, elles n'en respectent pas moins les principes de légalité des délits et des peines, en se fondant sur le droit international humanitaire général et en renvoyant, le cas échéant, au droit pénal interne des Etats ciblés. Cette dernière caractéristique en fait peut-être des juridictions internationales imparfaites en raison de décisions qui ne sont pas rendues exclusivement en application du droit international. C'est toutefois sans fondement que Slobodan Milosevic a pu, comme un écho à la défense du roi Charles, 350 ans auparavant, adopter une «stratégie de rupture» en contestant notamment la licéité de la création du Tribunal (34).

Les deux Tribunaux ont exploré et interprété la plupart des recoins du droit international pour mettre à jour tout un régime de règles et de principes applicables dans le jeu de la responsabilité pénale internationale. S'agissant des règles de procédures d'abord, les TPI proposent tout un régime de normes aux enquêtes, aux poursuites et à la conduite du procès international pénal. Parmi la myriade des problématiques liées à la procédure, on peut retenir quelques situations marquantes : les juridictions se sont ainsi prononcées sur l'indépendance de son personnel et notamment du Procureur dans la maîtrise de ses enquêtes; elles ont également régulé le suivi des mandats d'arrêts et confirmé l'absence d'immunité des chefs d'Etat quant aux crimes relevant de leur compétence. Les TPI ont su adapter la procédure aux circonstances, particulièrement à la nécessaire protection des témoins sensibles – en raison de la nature de l'information révélée ou des risques de représailles. L'équilibre proposé entre les droits de la défense et de l'accusation, conçu comme une égalité de droits plutôt qu'une égalité de ressources, est certainement imparfait, mais il se situe au-dessus de nombre de droits internes. Certains des droits reconnus aux accusés, comme la possibilité d'assurer soi-même sa défense, ne sont toutefois pas allés sans provoquer de grandes difficultés (incompréhensions réelles ou provoquées, manœuvres dilatoires...). Les juridictions ont aussi posé des critè-

(34) A la suite de la première révolution anglaise, le roi Charles fut mis aux arrêts, jugé puis condamné à mort pour trahison, meurtre et tyrannie. Il sera décapité le 30 janvier 1649. Lors de son procès, ses premiers mots furent les suivants : «*there are many unlawful authorities in the world [...]. Therefore, let me know by what lawful authority I am seated here and I shall not be unwilling to answer*», cité par David LAGOMARSINO/Charles J. WOOD (dir.), *The Trial of Charles I : a Documentary History*, University Press of New England, 1989, p. 64. La stratégie de rupture consiste pour un accusé à utiliser son droit à la parole, nécessaire à la légitimité d'un procès, comme une tribune pour attaquer la philosophie même de la juridiction qui prétend le juger. Pour Jacques VERGÈS, «*la rupture bouleverse toute la structure du procès. Les faits passent au deuxième plan ainsi que les circonstances de l'action; au premier plan apparaît soudain la contestation brutale de l'ordre public*», cité par Martti KOSKENNIEMI, *La Politique du droit international*, Pedone, Paris, 2007, p. 253. En l'espèce, l'auteur affirme que «*au cours de son procès, Milosevic a mené sa défense, non pas tant pour prouver son innocence que pour rendre publique sa version des faits en Serbie et de l'histoire en général*» (p. 245).

res de validité au plaider de culpabilité. Elles ont enfin cherché à se tenir aux standards les plus élevés du procès équitable et se sont même prononcées sur la situation presque cocasse de l'endormissement d'un juge. Toute une palette de situations a donc été évoquée, éclairée.

Les développements relatifs au droit humanitaire apparaissent considérables. Sur le fond, les trois incriminations fondamentales – génocide, crime contre l'humanité et violations des lois ou coutumes de la guerre (crime de guerre) – ont grandement bénéficié de la jurisprudence des juridictions *ad hoc*. La première a été principalement enrichie par le TPIR, la seconde par les deux Tribunaux (avec parfois quelques dissonances) et la dernière par le TPIY. Le Tribunal d'Arusha a proposé un décryptage méticuleux du processus génocidaire, y compris sur le rôle des médias (35); il a utilement précisé le «*crime des crimes*» (36) en considérant notamment que les critères classiques de discrimination n'étaient pas exhaustifs ou en discutant l'«*intention de détruire en tout ou partie un groupe*» (37). S'agissant du crime contre l'humanité, le statut des TPI et leurs jurisprudences respectives ont d'abord confirmé que le droit international coutumier n'exige pas de connexité impérative entre cette incrimination et l'existence d'un conflit (38). Les juridictions ont ensuite discuté le régime des persécutions, précisé ce qu'il fallait entendre par «*actes inhumains*», confirmé l'interdiction universelle de la torture ou incriminé spécifiquement le viol et les crimes sexuels (la moitié des accusés devant le TPIY a fait l'objet de poursuites pour violences sexuelles) (39)... Les questions relatives à l'élément politique de cette incrimination ont été plus délicates et une différence est apparue entre les statuts et les jurisprudences des deux Tribunaux quant à l'exigence d'une intention discriminatoire pour qualifier un acte (et pas seulement la persécution) de crime contre l'humanité (40). Au regard des crimes de guerre, le Tribunal de La Haye a reconnu les crimes de guerre commis lors d'un conflit interne et, entre autres, traité des nécessités militaires (41). Enfin, les deux juridictions se sont penchées sur la question de la responsabilité pénale individuelle, des circonstances atténuantes et des peines applicables.

(35) Cf. l'affaire, actuellement en appel devant le TPIR, *Le Procureur c. Ferdinand Nahimana*, affaire n° ICTR-99-52-I.

(36) TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, Sentence, *op. cit.*

(37) Cf. par exemple TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, affaire n° ICTR-96-4-T, jugement, 2 sept. 1998.

(38) TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadic alias «Dule»*, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, *op. cit.*, §141.

(39) TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, Jugement, *op. cit.*, §512; TPIR, *Le Procureur c. Clément Kayishema et Obed Ruzindana*, affaire n° ICTR-95-I, jugement, 21 mai 1999, §154; TPIY, *Le Procureur c. Zejnül Delalic et consorts (Camp de Celibici)*, affaire n° IT-96-21, jugement, 16 nov. 1998, §454; TPIY, *Le Procureur c. Anto Furundzija*, jugement, *op. cit.*, §186.

(40) Cf. par exemple TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadic alias «Dule»*, affaire n° IT-94-1, arrêt de la Chambre d'appel, 15 juil. 1999, §283; *contra* TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, jugement, *op. cit.*, §§583-592.

(41) TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadic alias «Dule»*, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, *op. cit.*

Une hiérarchie des crimes a semblé se dessiner avec dans l'ordre des plus lourdement sanctionnés : le génocide, le crime contre l'humanité puis le crime de guerre.

Finalement, l'ensemble participe peut-être à la démocratisation, à la propagation des droits de l'homme, par un effet miroir sur les régimes internes. Les juridictions *ad hoc* représentent un ensemble normatif salutaire dont on peut espérer qu'il continuera à s'enrichir par son internalisation ou sa reprise dans d'autres juridictions internationales. La CIJ s'est d'ailleurs appuyée sur les méthodes et les conclusions du TPIY pour trancher du différend entre la Serbie et la Bosnie-Herzégovine (42). Enfin, le réseau de praticiens spécialisés (procureurs, juges, conseillers, juristes, avocats...) que les TPI ont contribué à faire émerger constitue également une promesse pour le développement du droit international.

### *Un précédent politique dépassé*

Les Tribunaux pénaux internationaux sont ainsi apparus comme une précieuse référence juridique (43). Toutefois, la société institutionnelle a rapidement mis fin à l'utilisation de ce modèle judiciaire dans la régulation d'une crise. Les deux TPI ont d'abord été dépassés « par le haut » – avec la création de la Cour pénale internationale, première juridiction permanente à vocation universelle –, avant d'être ensuite contournés « par le bas » – avec l'émergence des Tribunaux pénaux internalisés ou juridictions mixtes (44). Les juridictions *ad hoc* ont pu servir d'étalon à la pratique de ces deux autres modèles de l'institutionnalisation de la justice pénale internationale. Cependant, des difficultés politiques comparables à celles qui avaient perturbé et nuancé le bilan des TPI se sont posées à l'égard des autres expériences. Finalement, les différents âges de la justice pénale internationale se retrouvent aujourd'hui dans l'indifférence qui leur est désormais accordée. La « communauté internationale » préfère maintenant une approche sécuritaire à une approche judiciaire.

Si les juridictions *ad hoc* avaient notamment été créées pour masquer l'inaction des puissances et la faillite des systèmes de sécurité, elles ont pourtant pleinement participé à l'avènement de la Cour pénale internationale (CPI). Celle-là fut créée en 1998, après plusieurs décennies d'attente et de préparation, et entra en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002. La création de la CPI symbolise alors le zénith de la volonté d'une ère de la paix par la justice

(42) CIJ, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro)*, op. cit., §§202-230. La référence à la jurisprudence du TPIY a été décisive dans le jugement de cette affaire (cf. *opinion dissidente* du Juge *ad hoc* Mahiou).

(43) Voir notamment AKSAR (Yusuf), *Implementing International Humanitarian law, From the Ad Hoc Tribunals to a Permanent International Criminal Court*, New York, Routledge, 2004, 314 p.

(44) Cf. par exemple Hervé ASCENSIO/Elisabeth LAMBERT-ABDELGAWAD/Jean-Marc SOREL, *Les Juridictions pénales internationalisées (Cambodge, Kosovo, Sierra Leone, Timor Leste)*, Société de législation comparée, Paris, 2006, 383 p. Cf. également, dans ce même volume, la contribution de Patrycja GRZEBYK.



internationale pénale, de l'ambition d'une « culture de la responsabilité », de la dissuasion judiciaire sans discrimination. Dans la gestation de cette juridiction permanente, les TPI ont joué un rôle de *leadership* positif. Le statut de la juridiction permanente s'inspire de leurs dynamiques (procédurales, jurisprudentielles...) et dépasse certaines de leurs failles (avec la consécration du principe de complémentarité et un rôle supérieur reconnu aux victimes notamment...). La création des Tribunaux mixtes relève d'une logique fort différente. Ce retour vers le local est une des conséquences des difficultés des deux Tribunaux qui ont ici représenté un *leadership* négatif. L'ampleur des coûts des TPI, la question de leur éloignement du terrain et le besoin conséquent d'impliquer davantage les protagonistes pour espérer tendre vers la réconciliation ont été décisifs dans l'apparition de plusieurs juridictions mixtes, hybrides. Celles-là voient leur mode de création, leur composition ou le droit applicable mélanger droit national et droit international. Plusieurs expériences de tribunaux internalisés ou même de chambres spéciales au sein de juridictions nationales ont été lancées en Sierra Léone, au Cambodge, au Timor Leste, en Bosnie ou au Kosovo.

Les difficultés n'ont pas épargné les deux autres stades de développement de la justice pénale internationale. La Cour pénale internationale a rencontré l'hostilité affirmée des Etats-Unis – ces derniers réclamant le privilège d'une protection contre cette institution judiciaire – et l'appui mesuré sinon purement formel des autres grandes puissances. Aujourd'hui, la CPI dirige seulement son premier procès (45). Les juridictions hybrides proposent également des bilans très contrastés. La pureté de la création de chacune d'entre elles est discutable et, qu'il s'agisse des Chambres extraordinaires des Cours cambodgiennes, du Tribunal spécial pour la Sierra Leone ou du Tribunal spécial pour le Liban, elles ont souvent représenté un pion diplomatique que certains Etats (Etats-Unis, France, Japon, Royaume-Uni...) ont probablement avancé sans en assumer toutes les conséquences. Ainsi, toutes ces juridictions hybrides ont connu d'importantes difficultés financières et un fonctionnement au mieux partiel. Par exemple, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone a dû faire face à de graves problèmes de coopération avec d'autres institutions locales comme la Commission vérité et réconciliation et aborder la délicate question des amnisties originellement prévues par les Accords de Lomé en 1999. S'agissant du Cambodge également, en dépit de certains progrès dans les négociations portant sur la recevabilité des preuves ou la protection des témoins devant l'institution spéciale, on ignore toujours quand se tiendront les premiers procès des dix anciens dirigeants khmers rouges encore vivants; surtout, l'organisation

(45) Ce sont aujourd'hui trois situations africaines qui ont été déferées au Procureur par les Etats parties (la République démocratique du Congo, l'Ouganda et la République centrafricaine) et une situation (le Darfour) déferée à la Cour par le Conseil de sécurité. La CPI a tenu sa première « audience de confirmation des charges » le 9 novembre 2006, conformément à l'article 6 du Statut de Rome, à l'occasion de l'affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo* (RDC).

cambodgienne des Chambres extraordinaires a été sérieusement mise en cause par des rapports d'experts ou du PNUD (46). Enfin, les autorités indonésiennes sont également parvenues à enrayer le processus de justice attendu par le Timor Leste.

Les relations internationales sont aujourd'hui marquées par l'empreinte de la lutte contre le terrorisme qui substitue à la logique de la coopération judiciaire une logique de coercition institutionnelle ou unilatérale. Finalement, l'ambition même de la justice pénale internationale a été nuancée en raison de la confirmation de ses rapports complexes avec le maintien de la paix (47). Les difficultés de la mise en place d'un tribunal mixte qui aurait en charge de juger les responsables de l'attentat dont a été victime en 2005 le Premier ministre libanais Rafic Hariri confirment, avec les difficultés de la CPI en Ouganda, que la problématique entre paix et justice n'a pas encore trouvé une réponse appropriée. Les négociations doivent peut-être avant tout porter sur l'apaisement, quitte à faire des compromis avec les tyrans du présent pour préserver la concorde future. Le juge doit prendre en compte le politique. Le diplomate, s'il s'autorise à être concerné, doit pouvoir le précéder. En toute hypothèse, l'évolution actuelle tend au règne d'une justice «transitionnelle» optionnelle, c'est-à-dire un outil non plus prioritaire, mais un moyen parmi d'autres (éducation, prospérité économique, démocratisation...), laissé à la disposition de la société intéressée, de parfaire un processus de réconciliation (48).

En définitive, l'expérience des Tribunaux pénaux internationaux contribue à relativiser les potentialités absolues de la justice pénale lorsqu'elle s'intéresse aux «massacres administratifs». Surtout, dans le contexte inter-

(46) Le recrutement local aurait ainsi souffert d'une mauvaise gestion, d'un manque de transparence, de procédures douteuses de nature à remettre en cause la crédibilité même du processus, dont la viabilité future réclamerait désormais une plus grande implication des Nations Unies. Cf. UNDV, *Audit of Human Resources Management at the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC)*, Rapport n° RCM0172, 4 juin 2007.

(47) Savoir si le temps de la justice doit obligatoirement précéder le temps de la réconciliation ou si parfois la paix demande d'écarter les sanctions et de privilégier les mesures de clémence (grâces, amnesties...) est une question éternelle. «*Targeting violators of human rights and bringing them to justice is essential. Accusation, however, comes more easily than making peace. The quest for justice for yesterday's victims of atrocities should not be pursued in such a manner that it makes today's living the dead of tomorrow. [...] Unfortunately, a perfect peace can rarely be attained in the aftermath of bloody conflict. The pursuit of criminals is one thing. Making peace is another*», in ANONYMOUS, «Human rights in peace negotiations», *Human Rights Quarterly*, 1996, pp. 249-258, p. 258. On retrouve déjà dans la pensée de Carl Schmitt une critique sévère de la «judiciarisation» des conflits. Peter Haggemacher, qui présente la traduction française du *Nomos*, estime que, pour Carl Schmitt, la «paix» de Versailles et sa volonté de qualifier et sanctionner l'«agresseur» aboutit à un changement de perception sans précédent : «[...] de la guerre internationale on passe à la guerre intestine, dont la fin logique n'est pas une paix négociée, mais la reddition inconditionnelle (à l'instar de la guerre de Sécession, où cette expression fut forgée) et le châtiement des rebelles vaincus. [...] A vouloir introduire la guerre sanction entre Etats souverains, on transforme leurs conflits armés en guerres civiles internationales» (Carl Schmitt, *Le Nomos de la Terre*, PUF, Paris, 2001, pp. 40-41).

(48) Sur ce point, cf. Eric STOVER/Harvey M.; WEINSTEIN (dir.), *My Neighbour, My Enemy: Justice and Community in the Aftermath of Mass Atrocity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, 349 p.; Jane E. STROMSETH, *Accountability for Atrocities: National and International Responses*, Transnational Publishers, New York, 2003, 500 p. Cf. également Barbara CASSIN/Olivier CAYLA/Philippe-Joseph SALAZAR, *Vérité, réconciliation, réparation*, Seuil, Paris, 2004, 365 p.

étatique, le processus d'institutionnalisation de la justice pénale internationale dépend toujours des «raisons d'Etat». Ces dernières contrôlent alternativement l'aboutissement, la vie ou la mort des projets d'institutions pénales et maîtrisent le «quand» et le «comment».

La sélectivité et la superficialité du processus ne mettent-elles pas en cause son intérêt même? Il n'est pas certain que les compromis nécessaires à l'existence réelle de juridictions pénales internationales puissent être compatibles avec les ambitions originelles de la justice. A l'évidence, la postérité de toute quête de justice pénale internationale dépend du soutien total des Etats intéressés, plus particulièrement du *leadership* des grandes puissances. Cependant, parce que ces dernières sont sensibles à la défense de leurs intérêts et aux gains relatifs proposés par leurs créatures, elles ne sont probablement prêtes à concéder aux idéaux et à la pression de l'«opinion publique» ou de la «société civile» qu'une justice Potemkine.



RELATIONS INTERNATIONALES  
ET ACTEURS PRIVÉS

Roseline LETTERON

*L'Etat de droit face au terrorisme*

Thierry ROUSSEAU, Bruno LE RAY, Patrick PACOREL

*Les nouveaux mercenaires en France : la fin des tabous*

Jean-Pierre COLIN

*Variations sur les organisations internationales non gouvernementales*



# L'ETAT DE DROIT FACE AU TERRORISME

PAR

ROSELINE LETTERON (\*)

C'est aujourd'hui un lieu commun d'affirmer que le terrorisme constitue l'un des défis majeurs posés à l'Etat de droit. Sa déstabilisation est d'ailleurs l'un des objectifs, très clairement énoncé, des mouvements terroristes agissant dans la mouvance d'Al Qaïda.

Des menaces très claires ont ainsi été formulées à l'encontre de la France, lorsque le législateur est intervenu, en 2004, pour interdire formellement le port du voile dans les établissements scolaires (1). A l'époque, le numéro deux du réseau terroriste, Ayman Al Zawahiri fustigeait «*la dernière décision du Président français d'interdire aux Musulmanes de couvrir leur tête dans les écoles*», qui «*dénote une fois encore la rancune des Croisés occidentaux contre les Musulmans*» (2). Plus récemment, en 2006, l'affaire des caricatures de Mahomet a provoqué une violente réaction du Libyen Mohammed Hassan, alias «*Cheikh Abou Yahia al Libi*», membre d'Al Qaïda. Il a appelé les Musulmans à frapper au Danemark, en Norvège et en France, pays coupables à ses yeux d'avoir laissé publier ces caricatures : «*ô musulmans, vengez votre Prophète [...] Nous voulons vivement que le petit Etat du Danemark, la Norvège et la France, l'ennemie du voile, de la pudeur et qui a nui à Dieu et à son Prophète, soient durement frappés et détruits. [...] Détruisez leurs bâtiments, faites trembler leur sol et transformez-le en une mer de sang*» (3).

Dans le premier cas, la France est menacée en raison de son attachement au principe de laïcité, qui constitue un principe d'organisation de l'Etat, reposant sur une séparation stricte entre le civil et le religieux. Dans le second cas, c'est la conception occidentale de la liberté d'expression qui se trouve mise à mal : les pays visés se voient mis en demeure de l'écartier au profit d'un strict respect de la loi islamique, qui interdit la représentation du Prophète.

Qu'il s'agisse du principe de laïcité ou de la liberté d'expression, c'est le principe même de l'Etat de droit qui se trouve directement mis en cause. Il peut être défini très simplement comme un système juridique et institu-

(\*) Directrice de la formation à l'Institut des hautes études de la Défense nationale (IHEDN, France).

(1) Loi n° 2004-228, 15 mars 2004, *Journal officiel*, 22 mai 2004, p. 9 033.

(2) Document sonore diffusé par la chaîne de télévision satellitaire Al Arabiya, le 24 février 2004.

(3) Vidéo diffusée sur Internet le 12 mai 2006.

tionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit et placée sous le contrôle de juges indépendants. Sur ce plan, l'Etat de droit est le seul régime qui respecte les libertés publiques, définies justement comme les libertés consacrées par des règles juridiques et soumises à une garantie juridictionnelle. Remettre en cause des libertés garanties par la loi revient ainsi à contester l'existence même de l'Etat de droit.

Contrairement à une idée largement répandue, l'Etat de droit n'est pas synonyme de démocratie. L'Etat de droit renvoie au système juridique, la démocratie au lien entre gouvernants et gouvernés. Un régime est démocratique lorsque les gouvernants sont issus du suffrage universel, qu'il soit direct ou indirect. Un régime démocratique repose sur la consultation régulière du corps électoral; il implique que la loi soit l'expression de la volonté générale, exprimée directement ou indirectement, par l'intermédiaire de représentants. Il est vrai que l'Etat de droit s'ancre plus facilement dans une démocratie, mais on rappellera par exemple que le *Due Process of Law* américain s'est développé à une époque où l'esclavage n'était pas encore aboli. Quant à l'Etat de droit en France, il s'est construit bien avant que les femmes n'acquière le droit de vote.

Si l'Etat de droit donne lieu à une définition simple et largement admise, il n'en est pas de même du terrorisme. Celui-ci n'a pas suscité de définition juridique unique et universellement acceptée (4). Cette lacune trouve bien sûr son origine dans l'absence de consensus sur la notion même de terrorisme. Les divergences sont importantes, notamment sur le caractère politique ou non de l'acte terroriste, au point qu'on peut considérer que les terroristes des uns sont souvent les résistants des autres. Surtout, la recherche d'une définition n'apparaissait pas, du moins jusqu'à une date récente, comme une nécessité. Le terrorisme n'était juridiquement appréhendé qu'à travers le prisme du droit pénal, la priorité étant de punir les auteurs d'actes terroristes. Pour cela, il n'était pas indispensable de disposer d'une définition du terrorisme, mais bien davantage d'une liste d'infractions suffisamment claires pour susciter une répression efficace. Les coupables n'étaient donc pas condamnés pour «terrorisme», mais pour détournement d'aéronef, prise d'otages, détention d'armes, *etc.* Le terrorisme était perçu non pas comme un concept fondant une incrimination spécifique, mais plutôt comme la circonstance aggravante de certaines infractions de droit commun.

L'objet de cette réflexion n'est pas de susciter de nouvelles interrogations sur l'insaisissable définition du terrorisme, mais d'étudier le double défi qu'il représente pour l'Etat de droit. D'une part, celui-là se trouve directement menacé par des attentats violents visant à répandre la terreur. Les

(4) Michael J. GLENNON/Serge SUR (dir.), *Terrorisme et droit international*, Académie de droit international de La Haye / Martinus Nijhoff Publishers, 2008.



propos tenus par les membres d'Al Qaïda témoignent du rejet total d'un système juridique qui fait prévaloir l'égalité devant la loi, contraire, selon eux, au droit islamique. Les attentats de Madrid et de Londres montrent que les États de droit constituent une cible, mais aussi une zone opérationnelle pour des mouvements terroristes qui peuvent y développer leurs activités, en s'appuyant sur les libertés qui y sont garanties. D'autre part, l'État de droit est soumis à une menace indirecte plus pernicieuse, celle qui le conduit à considérer que la lutte contre le terrorisme s'accompagne nécessairement de restrictions apportées aux libertés individuelles. Elle est de plus en plus présentée comme la recherche constante d'un équilibre entre le désir de sécurité et le désir de liberté. Devant la menace terroriste, la tentation se développe de limiter la liberté de circulation ou d'expression, de pratiquer l'internement administratif, de recourir de manière plus fréquente ou plus systématique à des procédés d'intrusion dans la vie privée des personnes. Le développement des technologies, notamment en matière d'informatique et de télécommunication, ne fait qu'amplifier cette tendance en offrant un arsenal de moyens d'investigation et de repérage considérés comme efficaces.

Cette dialectique entre sécurité et liberté est utilisée dans la plupart des démocraties occidentales pour justifier les législations antiterroristes. Ces dernières sont alors présentées comme un simple glissement du curseur vers davantage de sécurité, au détriment d'une atteinte aux libertés, considérée comme une nécessité imposée par le caractère diffus et asymétrique de la menace. Au-delà de leur diversité, ces législations ont en commun de traduire une double évolution des systèmes juridiques concernés. D'une part, on observe une véritable banalisation des dispositions antiterroristes : il ne s'agit plus de mettre en place une législation transitoire destinée à gérer une situation exceptionnelle, mais d'appliquer des dispositions permanentes qui vont transformer en profondeur le système juridique du pays. Le terrorisme devient le contexte dans lequel s'élabore le système juridique et non plus une situation d'exception gérée par un droit d'exception. D'autre part, ces dispositions témoignent d'une approche désormais essentiellement sécuritaire de la lutte contre le terrorisme, ce passage du judiciaire au sécuritaire justifiant un élargissement considérable de l'arsenal de surveillance et de mesures administratives unilatérales désormais à la disposition des autorités publiques.

#### DE L'EXCEPTION A LA BANALISATION : LE TERRORISME COMME CONTEXTE

Le traumatisme causé par les attentats du 11 septembre 2001 a quelque peu masqué les différences importantes existant entre les États au regard de la perception du phénomène terroriste. Le 11 septembre a été le point

de départ d'une véritable ébullition juridique, qui s'est manifestée dans tous les Etats occidentaux, désormais conscients d'être confrontés à une menace sans précédent. Chaque Etat a dû mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité, notamment la résolution 1373 du 28 septembre 2001 (5). Les droits internes se sont enrichis de dispositions nouvelles, une coopération internationale s'est rapidement développée (6).

Ce bouillonnement juridique n'a pourtant pas conduit au nivellement des droits internes auquel on aurait pu s'attendre. Les dispositions nouvelles se sont intégrées dans des systèmes juridiques différents, qu'elles ont certes modifiés, parfois bouleversés. Cependant, chacun d'entre eux a réagi de manière spécifique, en fonction de sa perception de la menace terroriste, de sa définition de l'Etat de droit, de ses traditions.

Le point commun entre tous les Etats occidentaux est aujourd'hui d'avoir considérablement banalisé la menace terroriste. Néanmoins, cette évolution s'est réalisée de manière très différenciée selon les systèmes juridiques. Dans les pays anglo-saxons, dominés par la *Common Law*, la menace terroriste est venue déranger des systèmes juridiques qui n'y étaient pas préparés, heurtant presque brutalement une tradition libérale qui rejetait toute intervention de l'Etat dans le domaine des libertés publiques. Après le 11 septembre, des dispositions permanentes ont été adoptées, modifiant ainsi durablement et en profondeur les systèmes juridiques. Dans les pays de droit écrit, comme la France, l'Italie ou l'Espagne, la théorie des circonstances exceptionnelles, solidement ancrée dans les systèmes juridiques, a longtemps empêché la banalisation du phénomène terroriste, même si cette spécificité tend aujourd'hui à se résorber.

### ***Les pays de Common Law et la permanence des dispositions antiterroristes***

Les pays de *Common Law* ont subi «de plein fouet» la crise du 11 septembre. Aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, pays qui n'avaient jamais réellement eu à souffrir sur leur territoire de véritables vagues terroristes, le système juridique demeurait très attaché à un libéralisme traditionnel, dans lequel le régime juridique des libertés publiques était dominé par l'abstention de l'Etat. La *Common Law* incarne sur ce point le régime «répressif» par excellence, c'est-à-dire celui dans lequel chaque individu exerce librement sa liberté, sauf à avoir à rendre compte d'une éventuelle infraction *a posteriori* et devant le juge pénal.

C'est ainsi que, jusqu'à une date très récente, les citoyens britanniques ne disposaient pas de carte d'identité, tout simplement parce que le système

(5) Cette résolution établit et rend universellement obligatoire un programme de lutte contre le terrorisme. Dans la mesure où cette étude traite de l'évolution des législations internes, elle ne sera pas ici spécifiquement analysée. Pour ses dispositions, cf. les références données en notes 4 et 6.

(6) Serge SUR, *Le Conseil de sécurité dans l'après-11 septembre*, LGDJ, Paris, 2005.

libéral refusait l'idée même d'un contrôle de l'identité des personnes et d'un fichage des citoyens (7). La perception était identique aux États-Unis, où les libertés sont garanties par les dix premiers amendements à la Constitution, qui limitent considérablement la marge d'intervention de l'exécutif dans l'organisation de ces droits fondamentaux. La doctrine américaine des droits fondamentaux est donc une doctrine libérale, reposant également sur l'abstention de l'État.

Dans ce système juridique, l'idée d'un accroissement des pouvoirs gouvernementaux en période de crise apparaît suspecte. A propos de la théorie des circonstances exceptionnelles, la célèbre décision «*Ex parte Milligan*» rendue par la Cour suprême américaine en 1866, énonçait : «*aucune doctrine recelant des conséquences plus pernicieuses ne fut jamais inventée par l'esprit humain que celle qui permettrait que l'une quelconque des dispositions constitutionnelles soit suspendue en raison d'une nécessité gouvernementale. Une telle doctrine conduit directement à l'anarchie et au despotisme et la théorie de la nécessité sur laquelle elle est fondée est inexacte*» (8). On l'aura compris, la théorie des circonstances exceptionnelles était traditionnellement considérée comme liberticide aux États-Unis.

Les choses ont changé avec le 11 septembre : les pays de *Common Law*, qui de surcroît n'étaient éclairés par aucun précédent en matière de terrorisme, ont eu tendance à adopter des législations destinées à modifier en profondeur l'ensemble du système juridique (9). Lors de leur adoption, ces textes ont pourtant été présentés comme transitoires. En témoigne le fait que les lois intervenues dans les mois qui ont suivi le 11 septembre étaient prises pour une durée limitée et généralement dotées de ce que l'on appelle communément une «*clause de rendez vous*».

Ces «*clauses de rendez-vous*» ont évidemment été respectées et ces textes ont été réexaminés quelques années après leur adoption par le Parlement. Cependant, le réexamen ne s'est accompagné d'aucun débat sur le fond : on a considéré comme acquis le fait que ces législations devaient non seulement être pérennisées, mais que les mesures restrictives des libertés étaient parfaitement légitimes. Le débat s'est d'ailleurs plutôt concentré sur la nécessité de renforcer l'efficacité des mesures prises grâce aux progrès technologiques intervenus dans le contrôle des communications et le repérage des individus.

(7) La carte d'identité a finalement été adoptée en Grande-Bretagne par une loi du 30 mars 2006, après une longue bataille parlementaire opposant le gouvernement Blair à la Chambre des Lords. Cf. Laurent LANIEL / Pierre PIAZZA, «*Une carte nationale d'identité biométrique pour les Britanniques : l'antiterrorisme au cœur des discours de justification*», *Cultures et Conflits*, n° 64, 2006.

(8) Cour suprême, «*Ex parte Milligan*», 71 US 2 (1866), disponible sur le site Internet [caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=71&invol=2](http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=71&invol=2).

(9) Sur cette question, cf. Michael IGNATIEFF, *American Exceptionalism and Human Rights*, Princeton University Press, 2005.

Le célèbre Patriot Act américain est particulièrement caractéristique de cette évolution (10). On sait que ce texte a été adopté pratiquement sans opposition le 25 octobre 2001 par le Congrès américain, six semaines après le 11 septembre. Son réexamen en 2005, prévu par une clause de rendez-vous, a conduit, sans réelle contestation, à une prorogation, par une nouvelle loi signée par le président George W. Bush en mars 2006. L'étude du texte modifié montre une double évolution. D'une part, le caractère exceptionnel de ses dispositions a presque disparu; ne subsistent que deux articles qui devront être réexaminés, celui qui autorise des «*écoutes multipoint*» (11) et celui qui permet l'accès aux informations d'une entreprise. C'est d'ailleurs cette dernière disposition qui a suscité les débats les plus vifs en 2006, comme si l'atteinte à l'orthodoxie du libéralisme économique qu'implique l'accès de l'administration aux informations de l'entreprise donnait lieu à des réticences plus importantes que les restrictions apportées à la vie privée des individus. D'autre part, la révision du Patriot Act s'est traduite par un recul incontestable du rôle du juge dans la garantie des libertés publiques. Ont été pérennisées lors du réexamen de la loi toutes les dispositions concernant la transmissions de données au FBI sans l'autorisation d'un juge, la possibilité d'écoutes purement administratives, le recours à des tribunaux militaires, *etc.*

Ce durcissement du Patriot Act s'est accompagné d'une évolution identique de l'ensemble du système juridique. En témoigne la modification très récente, intervenue en août 2007, de la loi de 1978 «*Foreign Intelligence Surveillance Act*» (12). Obtenue par le président Bush d'un Congrès démocrate, elle permet désormais aux services compétents de se passer d'une autorisation judiciaire pour intercepter les communications des suspects résidant à l'étranger (13).

Des constatations identiques peuvent être faites à propos de la loi britannique, le Anti-terrorism, Crime and Security Bill du 14 décembre 2001. Le texte prévoyait l'intervention d'une commission qui, désignée par le Parlement pour réviser la loi, devait rendre un rapport dans les deux années après son entrée en vigueur. A la suite de divers retards, le Premier ministre Tony Blair a réussi à faire voter la révision de la loi en mars 2005. On assiste ainsi à un durcissement identique à celui constaté dans le droit américain. Le texte nouveau inaugure en effet une pratique violant directement

(10) Howard BALL, *The USA Patriot Act of 2001: Balancing Civil Liberties and National Security. A Reference Book*, ABC-CLIO, 2004; Diane Marie AMANN, «Le dispositif américain de lutte contre le terrorisme», *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 4, 1<sup>er</sup> oct. 2002, pp. 745-764.

(11) L'écoute «*multipoint*» peut être définie comme la surveillance globale d'une personne, au moyen de toutes les sources électroniques possibles.

(12) Mark SIDEL, *More Secure, Less Free? Antiterrorism Policy and Civil Liberties after September 11*, University of Michigan Press, 2007, 238 p.

(13) Pour une analyse très critique de cet ensemble législatif, cf. les ouvrages initiés par l'American Civil Liberties Union (ACLU), en particulier: Anthony D. ROMERO, *In Defense of Our America. The Fight for Civil Liberties in the Age of Terror*, William Morrow, 2007. Cf. aussi le site Internet de l'ACLU, [www.aclu.org/](http://www.aclu.org/).

le principe de l'Habeas Corpus britannique (14), puisqu'il autorise l'internement purement administratif de personnes simplement suspectées d'un lien quelconque avec un groupe terroriste ou leur contrôle par différentes méthodes, dont des bracelets électroniques. Cet internement est décidé sans aucune autorisation du juge judiciaire : en l'espèce, il suffit d'un *control order*, c'est-à-dire d'un acte administratif signé par le ministre de l'Intérieur.

De ces exemples américain et britannique, on ne doit pas déduire que cette banalisation, cette institutionnalisation de mesures d'exception ne concernent que les seuls Etats qui ont entrepris une véritable « guerre » contre le terrorisme, notamment les Etats de la coalition intervenue en Iraq. Au contraire, ce système anglo-saxon a tendance à se répandre dans les pays de droit écrit, par une sorte de contagion visant à sortir la lutte contre le terrorisme du champ des mesures d'exception.

### *Les pays de droit écrit et les circonstances exceptionnelles*

Dans la plupart des pays européens de droit écrit, la menace terroriste a été perçue bien avant le 11 septembre. De la guerre d'Algérie à l'ETA, des Brigades rouges à la première vague d'attentats islamistes de 1985-1986, la plupart des pays de droit écrit européens ont été confrontés à des attentats terroristes. Ils ont alors des législations présentées comme exceptionnelles, destinées à prendre fin avec le terrorisme, lui-même perçu comme un phénomène exceptionnel.

Cette approche n'a rien de nouveau dans des systèmes juridiques qui revendiquent l'héritage du droit romain. Cicéron faisait déjà observer que « *salus populi suprema lex esto* » (15). Le concept de « *dictature* » était d'ailleurs employé dès l'Antiquité romaine pour désigner une période transitoire – du moins en principe –, durant laquelle le « *dictateur* » se voyait attribuer des pouvoirs exceptionnels par le Sénat dans le but de rétablir l'ordre, condition préalable à un retour à la légalité. Bien plus tard, Montesquieu admettait qu'il était quelquefois nécessaire de « *mettre pour un moment un voile sur la liberté comme l'on cache les statues des dieux* » (16), « *pour un moment* », précisait-il, ce qui signifie que cette situation exceptionnelle ne devait durer que le temps indispensable au rétablissement de l'ordre.

Si on examine maintenant les démocraties modernes, on peut clairement constater que la plupart des pays de droit écrit ont d'ores et déjà, dans leur ordre juridique, des dispositions permettant d'établir un état d'urgence ou d'exception, en cas justement de « circonstances exceptionnelles ».

(14) L'*Habeas Corpus* signifie que nul ne peut être privé que sur le fondement de loi et en vertu d'une décision prise par un juge indépendant de l'exécutif. L'*Habeas Corpus* est donc la traduction britannique du principe de sûreté dans le droit français.

(15) CICÉRON, *De Legibus*, III, 3, 8.

(16) MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Gallimard, Paris, Livre 12, chap. 19.

Dans le cas français, on peut certes évoquer l'article 16 de la Constitution, qui permet au Président de la République d'exercer des pouvoirs exceptionnels et dont rien ne permet de penser aujourd'hui qu'il puisse être tombé en désuétude. De même, l'article 36 de la Constitution, relatif à l'état de siège, consiste en l'abandon de certaines prérogatives du pouvoir civil aux mains des autorités militaires. Ces deux dispositions demeurent cependant largement inutilisables dans le cadre de la menace terroriste. La première ne s'applique que lorsque, notamment, les pouvoirs publics sont interrompus, ce qui est bien peu probable en cas d'attentat terroriste. La seconde est limitée à l'hypothèse d'un conflit armé ou d'une insurrection, deux situations également improbables en matière terroriste.

En revanche, l'état d'urgence, qui n'a qu'un fondement législatif issu de la loi du 3 avril 1955, pourrait, le cas échéant, être utilisé en cas de menace terroriste particulièrement grave. Il peut être déclaré par l'exécutif en cas de «*périls imminents résultant d'atteintes graves à l'ordre public*» (17). Une attaque hypertextualiste, avec par exemple une succession d'attentats meurtriers paralysant les services publics, pourrait justifier un régime de circonstances exceptionnelles qui demeure purement civil et qui a pour effet essentiel d'accroître les compétences de police des préfets (18).

Le dispositif français n'est qu'un exemple. La plupart des pays de droit écrit disposent de textes comparables. La Loi fondamentale allemande consacre de la même manière un «*état de crise intérieure*», qui constitue une sorte d'état d'urgence, la plupart des compétences de police des Länder pouvant être transférées à l'État fédéral et au Chancelier (art. 115 a). De même, l'Espagne dispose d'une législation sur l'«*état d'exception*», le Portugal, l'Italie et la Grèce sur l'«*état d'urgence*» (19).

Ces textes peuvent aboutir à suspendre provisoirement les libertés publiques, mais ils ne comportent pas pour autant des réelles violations de l'État de droit. D'abord parce qu'ils ont un fondement constitutionnel, mais aussi et surtout parce qu'ils prennent la précaution d'organiser eux-mêmes leur caractère transitoire. Ils laissent généralement à l'exécutif la possibilité d'intervenir de sa propre initiative pour répondre à l'urgence immédiate, mais imposent l'intervention du Parlement à l'expiration d'un certain délai. En France, l'état d'urgence peut ainsi être décidé par l'Exécutif, mais ne peut être prorogé que par la voie législative (20). Ces législations d'exception qui existent dans pratiquement tous les pays de droit écrit, sont fina-

(17) Loi n° 55-85, 3 avril 1955, instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie, *Journal officiel*, 7 avril 1955, p. 3 479.

(18) Pascal CAILLE, «L'état d'urgence», *Revue du droit public*, 2007, n° 2, mars 2007, p. 323.

(19) Pour une approche comparative de ces dispositions, cf. Sénat, «L'état d'urgence», *Etude de législation comparée*, n° 156, janv. 2006, disponible sur le site Internet [www.senat.fr/noticerap/2005/lc156-notice.html](http://www.senat.fr/noticerap/2005/lc156-notice.html).

(20) Conseil constitutionnel, décision du 25 janvier 1985, loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances, *Rec.*, p. 43, *Journal officiel*, 26 janv. 1985, p. 1 137; *Recueil Dalloz*, 1985, p. 361, n.; F. LUCHAIRE, *Revue du droit public*, 1986, p. 395, obs. L. FAVOREU.

lement porteuses d'une menace relativement faible pour les libertés publiques, comme en témoigne l'usage extrêmement limité qui en est fait.

On assiste néanmoins à l'apparition de nouvelles dispositions, beaucoup plus proches du droit anglo-saxon, visant à sortir la lutte contre le terrorisme du champ des mesures d'exception. Nous savons par exemple que le Bundestag allemand débat actuellement d'un durcissement de sa législation antiterroriste, avec un développement considérable de la vidéo-surveillance et des possibilités d'internement administratif des personnes suspectées d'avoir des liens avec les mouvements terroristes. La loi française du 23 janvier 2006 va sensiblement dans le même sens, même si elle est loin d'être aussi rigoureuse que les textes anglo-saxons : elle autorise un accroissement important de la vidéo-surveillance, un contrôle accru des déplacements internationaux, ainsi qu'une extension considérable des possibilités d'accès aux fichiers informatiques et d'interconnexions (21). La législation italienne va également dans le sens d'un développement des possibilités de fichages et de repérages des individus (22).

Appréhendé en 2001 comme un phénomène exceptionnel, le terrorisme ressort banalisé de son traitement législatif. Quittant peu à peu la sphère des législations d'exception, il baigne l'ensemble des systèmes juridiques, devient un élément contextuel influençant toute la production normative. Dès lors, la question essentielle est posée : cette banalisation dans la législation ne risque-t-elle pas de susciter une banalisation du phénomène terroriste lui-même, perçu comme un des maux de notre société moderne, une face noire de la mondialisation à laquelle il faut bien se résoudre ? De fait, le terrorisme n'est plus perçu comme une menace autonome, susceptible de réponses ciblées, mais bien davantage comme un contexte qui justifie le passage à un système juridique renforçant considérablement l'approche sécuritaire.

#### DE L'APPROCHE JUDICIAIRE A L'APPROCHE SÉCURITAIRE : LE TERRORISME COMME PRÉTEXTE

L'évolution récente témoigne du développement considérable d'une approche sécuritaire du terrorisme. La lutte contre le terrorisme n'est plus cantonnée au monde judiciaire, à la poursuite des coupables. Elle devient un élément de l'ordre public et baigne désormais la vie quotidienne des

(21) Loi n° 2006-64, 23 janv. 2006, relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives aux contrôles frontaliers, *Journal officiel*, 24 janv. 2006, p. 1 129; Philippe CHRESTIA, «Premières observations», *Dalloz*, 2006, chr. p. 1 409; Frédéric ROLIN / Serge SLAMA, «Les libertés dans l'entonnoir de la législation antiterroriste», *AJDA*, 2006, p. 975.

(22) Pour l'Italie, cf. Giovanni Maria RICCIO, «La loi italienne contre le terrorisme tuera-t-elle l'Internet dans la Botte?», *Droit et Technologies*, 19 janv. 2006, disponible sur le site Internet [www.droit-technologie.org/actuality-946/la-loi-italienne-contre-le-terrorisme-tuera-t-elle-l-internet-dans-la.html](http://www.droit-technologie.org/actuality-946/la-loi-italienne-contre-le-terrorisme-tuera-t-elle-l-internet-dans-la.html).

citoyens. Cette évolution, constatée dans les pays anglo-saxons, atteint désormais l'ensemble des pays confrontés à une menace terroriste.

La législation française en est un parfait exemple, mais il n'est pas le seul et il n'est pas non plus le plus dangereux pour les libertés publiques. Toutefois, cette législation met clairement en lumière les deux étapes qui ont marqué la lutte contre le terrorisme dans la plupart des pays occidentaux. La première étape est illustrée, dans le droit français, par la loi du 9 septembre 1986, contemporaine de la première vague d'attentats qui a touché la France en 1985-1986 (23). Elargissant les pouvoirs des magistrats, elle met en place une véritable centralisation des poursuites, avec la création de juges spécialisés dans la répression du terrorisme. Elle permet en outre l'indemnisation des victimes par un fonds spécial destiné à pallier les insuffisances du système d'assurances dans ce domaine. Le 11 septembre n'a pas immédiatement bouleversé cette approche et la loi sur la sécurité quotidienne du 15 novembre 2001 vient accroître les pouvoirs des magistrats, en développant notamment leurs possibilités de perquisitions (24). La seconde étape intervient avec la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (LOPSI) (25) et avec la «loi Sarkozy» du 23 janvier 2006 : ces deux textes se situent résolument dans une démarche sécuritaire, en prévoyant notamment la lutte contre le financement du terrorisme, le développement des systèmes d'écoutes des communications et de vidéo-surveillance. La lutte contre le terrorisme irrigue désormais l'ensemble de la vie sociale.

La sécurité devient désormais le fil conducteur, la justification présentée comme incontestable de toutes les mesures antiterroristes. La dialectique sécurité/liberté est désormais une sorte de lieu commun, susceptible d'être invoquée pour fonder toute une série de restrictions aux libertés publiques, y compris au droit humanitaire. Ce dernier présente pourtant un caractère bien spécifique, puisqu'il veut refléter des valeurs universelles, indépendantes d'un ordre juridique déterminé. Il organise ainsi un «noyau dur» des droits de l'homme, qui s'impose pendant les périodes de conflit armé ou de crise grave. Parmi d'autres caractéristiques, le droit humanitaire a ceci de particulier qu'il impose aux Etats des obligations absolues. La Cour internationale de justice a précisé clairement qu'elles établissent des obligations *erga omnes* et «*intransgressibles*», qui s'imposent aux Etats sans condition de réciprocité (26).

(23) Loi n° 86-1020, 9 sept. 1986, dite «loi Chalandon», relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes contre la sûreté de l'Etat, *Journal officiel*, 10 sept. 1986, p. 10 956.

(24) Loi n° 2001-1062, 15 nov. 2001, relative à la sécurité quotidienne, *Journal officiel*, 16 nov. 2001, p. 18 215.

(25) Loi n° 2002-1094, 29 août 2002, d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, *Journal officiel*, 30 août 2002, p. 14 398.

(26) CIJ, 5 fév. 1970, «Barcelona Traction», *Rec.*, p. 40; 27 juin 1986, «Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua», *Rec.*, p. 96; Avis du 8 juil. 1996, «Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléarisées»; J. COMBACAU / S. SUR, *Droit international public*, Montchrestien, 2006 (7<sup>e</sup> éd.), p. 674.



Ce caractère intransgressible a pour première conséquence que le droit humanitaire ne peut donner lieu à des restrictions par le droit interne d'un Etat.

Ces principes ont pourtant largement été remis en cause, au premier chef par les Etats-Unis. S'appuyant sur l'approche sécuritaire du terrorisme, ils ont fait prévaloir un principe de suprématie du droit interne sur le droit humanitaire. L'exemple le plus parlant est évidemment celui des prisonniers de Guantanamo, désignés comme «*combattants ennemis illégaux*» par le droit interne américain. Cette qualification revient à rejeter ces détenus dans une sorte de trou noir du droit international, à écarter les Conventions de Genève, qui énoncent clairement que tout combattant capturé est un prisonnier de guerre, sauf si un tribunal compétent en décide autrement, après une étude au cas par cas. Pour se conformer au droit humanitaire, l'administration américaine avait donc le choix entre deux solutions : soit accorder aux prisonniers de Guantanamo le statut de prisonniers de guerre, soit les déférer devant un tribunal avec des charges précises et selon les règles de la procédure pénale. Dans les faits, elle a choisi une troisième voie, qui consiste à considérer que le droit interne américain est supérieur au droit international humanitaire et à écarter l'application des dispositions des Conventions de Genève (27).

Cette atteinte aux principes fondamentaux du droit humanitaire concerne essentiellement le droit américain, alors que les Etats-Unis sont engagés en Iraq dans un conflit armé qui a suscité de nombreuses controverses juridiques. On observe cependant qu'un certain nombre d'Etats européens, membres de l'Union européenne et généralement signataires de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, ont accepté que l'administration américaine utilise leur territoire pour effectuer des transferts de prisonniers, voire pour les retenir dans des lieux de détention secrets, deux types de mesures qui malmènent également le droit humanitaire... La remise en cause du caractère intransgressible du droit humanitaire constitue évidemment l'exemple extrême des conséquences induites par une approche sécuritaire du terrorisme. Les Etats cèdent alors à la tentation de repli sur le droit interne, considéré comme un ultime rempart, face à une approche internationale des droits de l'homme jugée trop libérale.

Au-delà de cet exemple, l'approche sécuritaire du phénomène terroriste suscite dans les systèmes juridiques des évolutions plus insidieuses et peut-être plus dangereuses, dans la mesure où elles rencontrent plus facilement l'adhésion d'une opinion publique traumatisée par la violence des attentats. La première, qu'on pourrait qualifier d'«*effet d'aubaine*» du phénomène terroriste, touche l'ensemble des pays dotés de ces législations sécuritaires : il s'agit d'une extension du champ d'application des mesures de lutte antiter-

(27) Philippe WECKEL, «Le statut incertain des détenus de la base américaine de Guantanamo», *Revue générale de droit international public*, n°2, juil. 2002, pp.357-369; Patrick TROUDÉ-CHASTENET, «Guantanamo, l'Amérique et ses prisonniers : le droit entre parenthèses», *Etudes*, n° 4 001, janv. 2004, p. 11.

roriste au-delà de leur domaine d'origine. La seconde, qu'on désignera plutôt comme « effet pervers », concerne la coopération internationale, qui conduit à l'abaissement des standards de protection des libertés individuelles.

### *« L'effet d'aubaine » du phénomène terroriste*

L'effet d'aubaine du phénomène terroriste consiste, pour les pays soumis à cette menace, à étendre le champ d'application des mesures antiterroristes au-delà de leur sphère d'origine.

Cette tentation peut sembler naturelle, car elle témoigne de la volonté d'accroître la sécurité des personnes et des biens. Elle prend en compte le caractère diffus d'une menace qui est susceptible de frapper n'importe où et n'importe quand, par des attentats dont les auteurs peuvent aussi bien être des ressortissants étrangers que des citoyens du pays en apparence parfaitement intégrés. N'est-il pas naturel que, confronté à une menace aussi grave, l'Etat prenne des mesures restreignant certaines libertés ?

Poser une telle question revient cependant à mettre directement en lumière le danger que représente cette tentation sécuritaire. D'une part, parce qu'elle réussit très facilement à imposer sa légitimité à une opinion publique inquiète. D'autre part, parce qu'elle vise non plus le champ relativement restreint du droit humanitaire, mais l'ensemble des droits et libertés qui, de manière tout à fait licite, peuvent donner lieu à des restrictions justifiées par les nécessités de l'ordre public. Entrent notamment dans cette catégorie la sûreté, la liberté d'aller et de venir, la liberté d'expression, le droit au respect de la vie privée, les libertés de réunion et d'association, *etc.* Ces droits et libertés ne concernent pas l'intégrité physique de la personne, champ privilégié du droit humanitaire, mais n'en demeurent pas moins essentiels et emblématiques de l'Etat de droit.

On voit pourtant se développer un mouvement tendant à étendre le champ des dispositions de lutte antiterroriste, au point que le terrorisme devient une sorte d'alibi pour prendre des mesures destinées à combattre d'autres types de criminalité.

Le développement des techniques de vidéo-surveillance dans le domaine de l'ordre public constitue l'exemple le plus caractéristique de cette tendance. La menace terroriste est largement invoquée pour la mise en place de ces technologies, mais, une fois installées, ces dernières sont surtout utilisées pour lutter contre la délinquance urbaine. Un tel usage peut d'ailleurs se révéler efficace et certaines collectivités locales qui ont placé des caméras de surveillance dans les lieux publics font état d'une baisse globale de ce type de délinquance (28). Cependant, quels que soient ses résultats dans ce

(28) Le maire d'Épinay-sur-Seine fait état d'une baisse de la délinquance de 11 % dans sa ville depuis l'installation d'un système de vidéo-surveillance. A Strasbourg, un chiffre de 30 % est avancé. Sur cette question, cf. Didier ARNAUD, « Grand flou sur l'efficacité de la vidéo-surveillance en ville », *Libération*, 10 nov. 2007.

domaine, force est de constater que la vidéo-surveillance ne permet pas de lutter contre le terrorisme. Même si elle peut quelquefois apporter une aide à la recherche des auteurs d'une infraction terroriste, elle n'a aucune fonction préventive. En tout état de cause, la présence de caméras dans les lieux publics ne saurait suffire à dissuader les auteurs d'un attentat-suicide.

De la même manière, la lutte contre le terrorisme a servi de fondement à un contrôle accru de l'immigration dans la plupart des pays occidentaux, qu'il s'agisse de durcir les possibilités d'entrée sur le territoire, ou de faciliter les reconduites à la frontière ou les expulsions. Sans entrer dans les détails des différentes législations, on observera que la plupart des pays occidentaux ont en particulier limité les conditions d'octroi du droit d'asile (29). La vague terroriste, émanant notamment d'Al Qaïda, qui a récemment frappé les démocraties occidentales, du 11 septembre aux attentats de Madrid et de Londres, étaient pourtant le fait de ressortissants des Etats qui en étaient la cible ou d'étrangers en situation régulière et même en apparence parfaitement intégrés. Devant cette situation, il n'est pas infondé de s'interroger : le terrorisme ne serait-il pas un instrument de communication, un argument commode pour établir un meilleur contrôle des flux migratoires ? Là encore, l'objectif peut sembler légitime, mais il n'est pas nécessaire de réaliser un détournement de finalité pour l'atteindre. D'une façon générale, on peut considérer que les citoyens ont le droit de connaître les motifs réels des législations qui peuvent leur être opposées et qu'ils disposent de suffisamment de maturité pour en comprendre et en accepter la nécessité.

Ce second exemple permet de montrer que le terrorisme constitue aujourd'hui un élément de langage particulièrement efficace pour faire accepter par l'opinion publique des législations sécuritaires. On se souvient par exemple, qu'il y a presque trente ans, le 6 janvier 1978, était votée à l'unanimité par le Parlement français la loi dite «informatique et libertés». Elle avait pour objet de protéger les citoyens contre les fichages abusifs et les interconnexions, à une époque où l'outil informatique commençait à peine à se répandre avec l'apparition des ordinateurs individuels. En 1982, les Etats du Conseil de l'Europe adoptaient d'ailleurs une convention sur la protection des données largement inspirée du droit français. La doctrine se référait même à une notion d'«Habeas Data», pour désigner une situation juridique de sécurité informatique garantie par la loi, de la même manière que l'«Habeas Corpus».

Aujourd'hui, en France comme ailleurs, on assiste à un renversement de la tendance. La lutte contre le terrorisme permet de faire accepter fichages et interconnexions comme des maux nécessaires, voire comme des instru-

(29) Par exemple, cf. Alex MACLEOD / Alexandra RICARD-GUAY, «Perceptions britanniques et françaises de l'immigration comme menace depuis le 11 septembre 2001», in Alex MACLEOD (dir.), *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques*, Bruylant, Bruxelles, 2006.

ments de protection des citoyens. L'idée générale est que si l'on a rien à se reprocher, les intrusions dans la vie privée ne doivent pas être considérées comme dangereuses pour les libertés (30).

L'approche sécuritaire du terrorisme permet ainsi de conférer une légitimité à des mesures qui portent des atteintes graves aux libertés publiques. Cette légitimité est de surcroît renforcée par les développements technologiques. Qu'il s'agisse des fichages informatiques, des possibilités d'investigation dans la vie privée des individus ou de repérage de l'ensemble de leurs activités, du développement de la vidéo-surveillance, des avancées spectaculaires de la biométrie, force est de constater que ces avancées technologiques inspirent aujourd'hui une grande confiance. Elles sont considérées comme des instruments efficaces de lutte contre le terrorisme et leur développement est perçu comme positif.

On assiste à cet égard à une véritable inversion du rapport individu / Etat. Voilà quelques décennies, on protégeait la vie privée des citoyens et on réclamait la transparence de l'Etat (31). Aujourd'hui, le rapport s'est inversé : on rétablit le secret administratif pour lutter contre le terrorisme et on demande de plus en plus de transparence aux individus, lesquels doivent accepter une sorte de repérage permanent de leurs activités, au nom d'une approche sécuritaire de plus en plus entrée dans les mœurs.

### ***L'«effet pervers» de la coopération internationale : l'abaissement des standards dans le niveau de protection des libertés***

L'importance actuelle de la menace terroriste a pour conséquence essentielle de rendre absolument nécessaire la coopération internationale, aussi bien dans le domaine du renseignement que dans celui de la répression pénale ou de la lutte contre le financement des activités terroristes. La nécessité de cette coopération internationale ne saurait être contestée et elle a déjà obtenu des succès non négligeables. Elle s'accompagne cependant d'un relatif abaissement des standards en matière de protection des libertés individuelles.

On pourrait reprendre à ce propos l'exemple de la protection des données et montrer que la directive européenne n° 95/46 du 24 octobre 1995 avait déjà battu en brèche le système très protecteur établi par la loi française du 6 janvier 1978. Pour transposer cette directive dans l'ordre interne, mais aussi pour lutter plus efficacement contre la menace terroriste, une révision est intervenue par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection

(30) Sylvie PREUSS-LAUSSINOTTE, «Bases de données personnelles et politiques de sécurité : une protection illusoire», *Cultures et Conflits*, n° 64, 2006, pp. 77-95.

(31) Aux Etats-Unis, l'accès aux documents administratifs a été établi par le Freedom of Information Act de 1966 et le Government in the Sunshine Act de 1976 avait pour objet d'assurer la transparence des institutions administratives. En France, la loi sur la vie privée date du 17 juillet 1970 et l'accès aux documents administratifs a été garanti par la loi du 17 juillet 1978, quelques mois après la loi «informatique et libertés».

des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (32). Ce texte, rompant avec les principes fondamentaux qui gouvernaient la loi de 1978, autorise le fichage d'informations personnelles, sans le consentement de l'intéressé, par les services chargés du maintien de l'ordre et notamment de la lutte contre le terrorisme. Cette législation semble elle-même fortement fragilisée par les développements plus récents. Au concept de protection des données succède désormais le principe de «disponibilité des informations», selon lequel les informations nécessaires à la lutte contre la criminalité doivent pouvoir traverser sans entrave les frontières intérieures de l'Union européenne (33). La vie privée de l'individu passe ainsi au second plan, derrière les nécessités de l'échange d'informations pour des motifs sécuritaires.

Le mandat d'arrêt européen offre un autre exemple de cet abaissement des standards. Il constitue, en soi, une innovation très positive et cette procédure a été justement saluée comme la première pierre d'un véritable espace judiciaire européen. La lutte contre le terrorisme n'est pas son unique objet, mais il n'en demeure pas moins qu'il trouve son origine dans une décision-cadre du 13 juin 2002, dont la genèse montre que ses auteurs avaient d'abord pour objectif de rendre plus facile la répression pénale en matière terroriste (34). De manière très concrète, le mandat d'arrêt européen a pour objet de permettre la remise par un Etat membre à un autre Etat membre d'une personne recherchée pour exercer contre elle des poursuites pénales ou la contraindre à purger une peine à laquelle elle a été condamnée. A cet égard, le mandat d'arrêt européen remplace une procédure d'extradition considérée comme trop lente et donc peu efficace.

Certes, mais un examen attentif de la procédure montre que le mandat européen est tout de même moins protecteur des droits de la défense que la traditionnelle extradition. Les autorités françaises se sont d'ailleurs posé la question ou plutôt elles l'ont posée au Conseil d'Etat, auquel a été demandé, le 26 septembre 2002, si l'intégration du mandat d'arrêt dans le droit français «était de nature à se heurter à des obstacles ou à des principes de valeur constitutionnelle» (35). Le Conseil d'Etat a répondu que le mandat d'arrêt européen se heurtait en effet à un principe de valeur constitutionnelle, selon lequel on peut refuser d'extrader une personne si on a des raisons de croire que sa remise est demandée pour des motifs purement poli-

(32) *Journal officiel*, 7 août 2004, p. 14 063.

(33) Affirmé par le Programme de La Haye, qui fixe les orientations pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice pour la période 2005-2010, adopté par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004. Cf. Christian PHILIP, *Rapport d'information sur les échanges d'informations et la protection des données à caractère personnel dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale*, rapport n° 3 695, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, XII<sup>e</sup> législature, 13 fév. 2007.

(34) L. BENOÎT, «Le mandat d'arrêt européen», *RMCUE*, 2003, p. 106.

(35) CE, Avis, Assemblée générale, 26 sept. 2002, n° 368 282, *EDCE*, n° 54, 2003, p. 192; Alain ONDOUA, «L'ordre constitutionnel français à l'épreuve de la décision-cadre du 13 juin 2002 sur le mandat d'arrêt européen», *AJDA*, 2003, p. 1 368.

tiques. En effet, les règles gouvernant le mandat d'arrêt européen n'offraient pas une telle possibilité de refus (36). On aurait pu penser que la conséquence d'un tel constat serait soit une nouvelle négociation de la décision-cadre, soit une transposition partielle pour en éviter l'inconstitutionnalité. Dans les faits, on a choisi l'autre solution, celle consistant à modifier la Constitution. A donc été introduit un nouvel article 88-2 : «*la loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du Traité sur l'Union européenne*». La solution était simple : il suffisait d'intégrer le mandat d'arrêt européen dans la constitution... pour le rendre constitutionnel.

On pourrait trouver beaucoup d'autres exemples de cette évolution, qui d'ailleurs n'a rien de surprenant. La nécessité d'adopter un droit qui donne satisfaction à l'ensemble des Etats concernés conduit nécessairement à un nivellement du degré d'exigence sur le système juridique qui a le standard le plus bas.

Doit-on déduire cependant de tous ces développements que l'Etat de droit est menacé dans son essence même par les instruments de lutte contre le terrorisme ? En dépit de ces problèmes importants, la réponse demeure pourtant négative.

D'une part, la situation est très différente selon les Etats. D'une façon générale et en schématisant beaucoup, on peut dire que les systèmes juridiques des pays anglo-saxons ont été les plus touchés par les mesures anti-terroristes. Ne disposant pas d'un droit des circonstances exceptionnelles comme les pays de droit écrit, ils se sont hâtés d'adopter des législations d'exception et des mesures accroissant considérablement les prérogatives de l'Exécutif, sans pour autant les assortir de contrôles adéquats. De plus, les pays qui ont fait partie de la coalition qui est entrée en Iraq ont affirmé qu'ils étaient en «*guerre*» contre le terrorisme. Cette référence à la guerre justifiait à leurs yeux la mise à l'écart du droit commun. Tel n'a pas été le cas dans les pays européens, notamment ceux comme la France qui ont refusé le concept de «*guerre*» contre le terrorisme. Certaines législations ont certes été durcies, mais la ligne rouge du respect du droit international et des droits de la défense n'a jamais été réellement franchie.

D'autre part, on constate que l'Etat de droit finit toujours par réagir et par s'imposer, même si sa durée de réaction est relativement lente. Observons en particulier les pays anglo-saxons, dont on a dit qu'ils étaient les plus touchés par des législations extrêmement menaçantes pour les libertés publiques. On constate que les structures de l'Etat de droit, notamment les juridictions, continuent d'exercer leur contrôle, même si elles l'exercent «à

(36) Ce principe de valeur constitutionnelle a été consacré par le Conseil d'Etat comme principe fondamental reconnu par les lois de la République : CE, Ass., 3 juil. 1996, «*Moussa Koné*», *AJDA*, p. 722, 1996, chr. D. CHAUVAUX / T.X. GIRARDOT; H. LABAYLE, «*Le juge, la Constitution et l'extradition*», *RFDA*, 1996, pp. 906-907.

retardement». C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne, la Chambre des Lords, dont on sait qu'elle est la juridiction suprême dans le système juridique, a estimé que certaines dispositions de la loi britannique contre le terrorisme n'étaient pas conformes à la Convention européenne des droits de l'homme. A propos d'une personne qui s'était vu retirer son passeport par un *control order*, c'est-à-dire un acte purement administratif, les Law Lords ont écrit, avec un maniement tout britannique de l'*understatement* : «dire que la loi antiterroriste britannique n'accorde pas à la personne concernée le droit à un jugement équitable prévu par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme serait un euphémisme». Et la chambre des Lords d'annuler l'ensemble de la procédure, suscitant un débat qui a quitté le champ étroit des spécialistes du contentieux pour atteindre l'opinion publique (37).

La célèbre décision de la Cour suprême américaine «Hamdan v. Rumsfeld» rendue le 29 juin 2006 marque également des limites à l'action de l'exécutif contre le terrorisme (38). La Cour suprême reconnaît que les Conventions de Genève s'appliquent aux combattants d'Al Qaïda capturés en Afghanistan. C'est évidemment une décision du droit interne américain, faisant donc éclater la doctrine de l'administration américaine qui consistait à faire prévaloir le droit interne sur le droit humanitaire international. Il est vrai que l'administration Bush a fait ensuite valider ces pratiques par le vote d'une loi le 17 octobre 2006 (39). Cela étant, cette validation a quelque chose de précaire, si on songe que le Congrès est devenu démocrate... et que rien désormais ne lui interdit de revenir sur la législation adoptée, en s'appuyant précisément sur la jurisprudence de la Cour suprême.

De toute évidence, l'Etat de droit a les moyens de réagir contre les menaces que l'approche sécuritaire du terrorisme fait peser sur les droits des citoyens. Encore faut-il que l'opinion publique témoigne de son attachement à l'Etat de droit et qu'elle se montre attentive aux atteintes dont il fait l'objet. Encore faut-il aussi que les normes adoptées fassent l'objet d'une véritable étude d'impact : le désir de sécurité doit-il nécessairement impliquer une mise en cause des libertés les plus essentielles ? Le défi est important, car accepter un abaissement du niveau des libertés accordées au citoyen ne revient-il pas à donner une victoire inespérée à ceux-là-mêmes qui veulent détruire l'Etat de droit ?

(37) Chambre des Lords, décision du 16 décembre 2004, «A and others v. Secretary of State for the Home Department», disponible sur le site Internet [www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041216/a&oth-1.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041216/a&oth-1.htm).

(38) Cour suprême, 29 juin 2006, «Hamdan v. Rumsfeld». Cf. le dossier sur le site Internet [www.hamdan-v-rumsfeld.com/](http://www.hamdan-v-rumsfeld.com/).

(39) US Military Commissions Act, disponible sur le site Internet [thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:S.3930](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:S.3930). Cf. Jeffrey ADDICOTT, *The Military Commissions Act : Congress Commits to the War on Terror*, disponible sur le site Internet [jurist.law.pitt.edu/forumy/2006/10/military-commissions-act-congress.php](http://jurist.law.pitt.edu/forumy/2006/10/military-commissions-act-congress.php).





# LES NOUVEAUX MERCENAIRES EN FRANCE : LA FIN DES TABOUS

PAR

THIERRY ROUSSEAU

BRUNO LE RAY

ET

PATRICK PACOREL (\*)

*«Le contrôle de la violence est l'une des questions fondamentales, peut-être la question fondamentale en politique. L'exportation de services militaires privés est de ce fait un sujet que nous devons appréhender d'une façon très sérieuse.»*

Jack STRAW, *House of Commons*, 2002

En France, l'Etat est l'un des fondements de l'identité nationale : il se voit reconnaître un pouvoir significatif et des devoirs particuliers, dits «régaliens», qu'il n'est censé ni négliger ni déléguer. La sécurité des citoyens comme la défense du pays font partie de ces obligations, au point qu'on considère habituellement qu'il détient le monopole de la violence physique «légitime».

En matière de défense, l'histoire montre toutefois que l'Etat a déjà délégué sinon le contrôle, du moins l'exercice de cette violence, en faisant appel à des mercenaires. Mode d'action ou vivier de recrutements, cette activité a connu des fortunes diverses en France : les dernières actions médiatisées de mercenaires français sur le continent africain ont laissé une image négative qui connote le terme même de mercenaire.

L'observation actuelle du monde et des conflits dans lesquels la France ou ses alliés sont impliqués oblige toutefois à prendre conscience du développement récent d'un nouveau mercenariat, plus «entrepreneurial». L'ampleur de ce phénomène encore peu connu en France pousse à comprendre pourquoi et comment le mercenariat a évolué de sa forme traditionnelle vers ces nouveaux modes de fonctionnement et quels sont les enseignements à en tirer.

(\*) Officiers d'active (France).

Parallèlement, au sein du ministère de la Défense, l'externalisation est en progression constante. Chez nos voisins anglo-saxons le mouvement est encore plus accentué; comme l'idée traditionnelle de mercenariat est moins présente, les sociétés militaires privées (SMP) se développent. A ce jour, ce mouvement n'a mis en évidence aucune incompatibilité avec les principes régaliens de l'Etat, l'éthique d'Etat ou l'éthique militaire et le citoyen comme le militaire s'en accommodent assez bien.

La convergence de ces éléments et la prise de conscience actuelle de l'évolution des modalités d'une défense nationale ou européenne conduisent à se demander si les SMP ne peuvent pas contribuer à faire face à des défis nouveaux complexes. Cette réflexion doit mesurer les limites de l'option, voire ses dangers, puis conduire à imaginer quelles structures et quels garde-fous pourraient servir au mieux les intérêts de la défense globale d'un pays comme la France.

## LES NOUVEAUX MERCENAIRES

### *Une actualité ancrée dans l'histoire*

Le phénomène du mercenariat, aussi vieux que la guerre elle-même, a présenté des formes différentes au cours des siècles : « grandes compagnies » du Moyen Age, corsaires, « Suisses » à la fidélité exemplaire. L'époque révolutionnaire met un terme, pour un temps, au mercenariat, avec le concept de « nation en armes », alliant le besoin d'effectifs de la République et le combat idéologique du peuple. La guerre n'est dorénavant plus une affaire de spécialistes qui luttent entre eux selon des codes établis : elle vise désormais davantage la conversion que la conquête.

La période post-coloniale voit réapparaître des formes marginales de mercenariat, mais ce mouvement prend, aujourd'hui, une forme nouvelle, pour quatre raisons : (1) la volonté de percevoir les « dividendes de la paix » après la chute du Mur de Berlin; (2) le désengagement militaire de régions de moindre attrait économique ou stratégique; (3) l'évolution de la structure des conflits vers des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix; (4) le triomphe du libéralisme dans le monde occidental, qui remet en cause le modèle de l'Etat fort.

C'est dans cet univers en gestation que sont apparues d'abord les sociétés de sécurité privées (SSP) et que se multiplient aujourd'hui les SMP (1). Elles sont soumises, comme toute entreprise, à des critères de rentabilité et

(1) Les sociétés étudiées sont les SMP chargées de fournir des prestations de nature militaire dans un environnement de crise, voire de guerre. Elles sont la facette militaire d'une activité dont le côté civil serait les SSP. La distinction entre les deux catégories est difficile, les activités pouvant facilement évoluer de l'une à l'autre en fonction de l'environnement dans lequel elles ont lieu. Parce que la différenciation est à la fois difficile et non essentielle, l'ONU emploie l'expression « société privée de prestation de services militaires et de sécurité ».

de productivité. Les SMP passent pour être réactives, rentables et efficaces : ainsi, les Executive Outcomes en Angola et les Military Professional Resources Incorporated (MPRI) en Croatie ont eu une action déterminante.

La crise iraquienne offre de nouvelles perspectives aux SMP. Début 2007, selon les chiffres du *Freedom of Information Act*, 180 000 civils de diverses nationalités travaillent pour le compte de 632 sociétés sous contrat avec le département de la Défense et les administrations américaines (160 000 militaires américains présents en Iraq), dont environ 30 000 sont employés par des sociétés de sécurité. Ils constituent le deuxième contingent de forces étrangères en Iraq.

### *Le marché des SMP*

Les SMP réalisent dans plus d'une centaine de pays un chiffre d'affaires annuel estimé à 100 milliards de dollars. Le marché est en pleine expansion et pourrait doubler d'ici 2010. La demande sécuritaire est considérable et l'offre la satisfait, au moins en quantité.

Souvent, ces sociétés sont dirigées par des militaires à la retraite, dont certains ont exercé de hautes responsabilités. Elles sont encadrées par des officiers et des sous-officiers d'excellente réputation, qui ont fait leurs preuves dans les meilleures unités. Le niveau de rémunération varie en fonction des risques encourus, du niveau de qualification, de l'expérience et de l'origine des employés, mais il est toujours très supérieur à ce qu'il est dans leurs armées nationales. Cela étant, si l'appât d'un gain substantiel et rapide n'est pas la moindre des motivations, les contrats sont souvent de courte durée, sans garantie de rémunération régulière.

Les SMP se présentent avant tout comme des entreprises. Certaines sont des filiales de groupes industriels aux secteurs d'activités bien plus larges. Elles se flattent souvent d'agir en toute transparence et d'adopter un code de bonne conduite. Cette structure entrepreneuriale diffère de l'ancien mercenariat : les activités ne sont désormais plus le fait d'individus au profil particulier, rassemblés pour un laps de temps donné dans la perspective d'une mission plus ou moins occulte, mais le fait de structures durables, légales et organisées dans le respect des législations nationales et internationales, faisant appel à des professionnels et capables d'apporter un service répondant à un besoin officiellement exprimé.

Les Etats sont les premiers clients des SMP, pour rétablir l'ordre interne comme pour participer à l'action des forces militaires. Ainsi, les Etats-Unis ont recours aux SMP car ils sont engagés sur deux théâtres majeurs, alors même qu'ils ont drastiquement réduit leurs effectifs après la fin de la Guerre froide; ces sociétés deviennent essentielles dans la mise en œuvre de leur nouvelle doctrine de politique étrangère – d'autant que la plupart sont anglo-saxonnes, voire américaines – pour trois raisons majeures : l'impact

politico-médiatique des pertes (2), la rentabilité du recours aux mercenaires et la possibilité d'échapper à des enquêtes en s'appuyant sur le secret commercial des contrats. Les Britanniques ont une approche pragmatique, partant du principe que le phénomène est incontournable, mais souhaitent aménager la réglementation en vigueur pour fixer des règles plus explicites sur leur emploi : limitation aux opérations humanitaires et de maintien de la paix et sécurité des entreprises privées comme des ONG. Le cas français est particulier : la France ne recourt en principe pas aux SMP. Elle mandate néanmoins une entreprise commerciale contrôlée par l'Etat, Defense Conseil International (DCI), pour assurer des formations militaires techniques au profit d'armées étrangères qui ont acheté de l'armement français, mission assurée ailleurs par certaines SMP anglo-saxonnes.

L'ONU a recours aujourd'hui aux SMP pour assurer la sécurité de ses agents. Une réflexion au sein du bureau de la coordination des affaires humanitaires vise à aider, dans leurs relations avec les SMP, les organisations liées à l'ONU qui sont à la recherche de prestations de sécurité.

De leur côté, les entreprises cherchent à sécuriser leurs activités dans des zones à risques. Pour ces sociétés, le volet « confidentialité industrielle » est important : ils ont intérêt à faire appel à des sociétés de même nationalité, en particulier dans les prospections de marché.

Enfin, les ONG cherchent également parfois à s'entourer de « militaires » privés pour assurer leur sécurité, à défaut d'organisations étatiques efficaces localement, voire pour s'affranchir de leur dépendance. Néanmoins, les plus radicales évitent d'avoir recours à ces services pour ne pas brouiller leur image ni compromettre l'impartialité sur laquelle repose le principe même d'intervention humanitaire.

Les sociétés militaires privées offrent des services très différents les unes des autres : fournir des conseils du domaine militaire visant à structurer les forces armées d'un pays en vue de missions spécifiques, souvent en accompagnant la vente de matériels militaires ; entraîner les forces armées ; soutenir les troupes permettant ainsi aux armées de consacrer leurs forces vives au combat ; renseigner ; participer aux activités post-conflit ; assurer la protection rapprochée de personnalités. Aucune ne propose d'assurer des missions de combat *stricto sensu* : elles se placeraient dans la catégorie condamnable des mercenaires, ce qu'elles cherchent absolument à éviter. Au-delà de la dimension juridique, la dégradation d'image qui en découlerait compromettrait, à terme, leur développement économique. Leurs employés, plongés dans des situations extrêmes, peuvent néanmoins être conduits à utiliser leurs armes, voire à participer « directement » à des combats.

(2) En quatre ans, les SMP ont perdu plus de mille hommes (dont deux cents Américains) en Irak, sans que cela n'émeuve outre mesure les opinions publiques.

### *L'environnement juridique des SMP*

La réglementation juridique concernant les SMP peut être qualifiée de lacunaire, tant en droit international que dans les droits nationaux. Les principaux textes du volet international sont :

- l'article 47 du premier protocole additionnel du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève de 1949 : ce premier statut juridique international du mercenaire crée des limites juridiques, comme l'inapplicabilité aux guerres civiles;
- la Convention de l'OUA sur l'élimination des mercenaires en Afrique, adoptée le 3 juillet 1977 : le texte n'interdit pas aux gouvernements africains légitimes d'avoir recours à des sociétés de mercenariat;
- la Convention contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, adoptée sans vote par l'Assemblée générale des Nations Unies le 4 décembre 1989 : sa portée juridique est limitée car elle ne lie que les Etats qui l'ont ratifiée; de plus, ce texte risque de mettre en difficulté des militaires étrangers servant dans la Légion étrangère ou des militaires français servant au titre de la coopération militaire et de défense. Seuls trois membres de l'Union européenne ont ratifié cette Convention : la Belgique, Chypre et l'Italie.

Il faut attendre les années 1990 pour que le Conseil des Nations Unies pour les droits de l'homme s'intéresse plus complètement au sujet, *via* un rapporteur spécial, puis un groupe de travail sur «l'utilisation des mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes», et définisse la portée stratégique et politique de l'utilisation du mercenaire comme force paramilitaire coercitive.

Les autorités helvétiques et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ont lancé une «initiative» en vue de mettre en place un cadre juridique, de promouvoir le dialogue entre les Etats sur le statut des entreprises militaires et de sécurité privées et d'élaborer le système de réglementation nécessaire.

Les approches nationales sur le sujet traduisent deux opinions : la conception traditionnelle du rôle souverain de l'Etat dans le domaine de la sécurité et la vision plus libérale d'un Etat qui promet avant tout efficacité et efficience.

La première approche est notamment celle de l'Afrique du Sud et de la France. L'Afrique du Sud possède la législation la plus développée sur les SMP, imposant une autorisation gouvernementale (*Regulation of Foreign Military Assistance Act* de 1998, *Private Security Regulations Act* de 2001 et nouveau texte en préparation). La France dispose de la loi du 14 avril 2003, ressentie par les sociétés françaises comme un véritable obstacle à leur développement : le texte, proche du premier protocole additionnel de 1977,

sanctionne les formes traditionnelles de mercenariat en élargissant la compétence des tribunaux français dans une dérogation aux règles internationales, il évite d'impliquer les militaires français, le soutien aux exportations et le conseil, mais comprend des termes sujets à interprétation (combat, conflit armé, participation directe à des actions de combat...); internationalement reconnu, il met la France à l'abri d'une critique de complicité objective.

La seconde approche concerne en particulier les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Le *Neutrality Act* américain interdit le recrutement de mercenaires sur le territoire américain, mais pas la vente de services militaires, activité pourtant privilégiée de ces sociétés; le recours aux SMP est favorisé pour la promotion des intérêts nationaux. Au Royaume-Uni, aucun texte de droit positif ne prend en compte les SMP, mais, en février 2002, un livre blanc proposant de réguler les activités de ces sociétés a notamment recommandé la mise en place d'une procédure d'autorisation et de contrôle; dans la pratique, une longue tradition favorise l'existence de ces sociétés, qui servent parfois de soutien à la politique étrangère.

En résumé, les SMP d'aujourd'hui ont une légitimité fragile car elles échappent pour la plupart aux dispositifs juridiques. En effet, le plus souvent : les textes ne prennent en compte que le mercenariat traditionnel dans le cadre de conflits classiques interétatiques ou coloniaux; les Etats concernés soit sont trop faibles pour les contrôler, soit se satisfont de la faiblesse des dispositifs de contrôle; le principe de compétence universelle est rarement appliqué; aucune coordination internationale n'est prévue entre les Etats pour contrôler et éventuellement sanctionner des activités considérées comme répréhensibles.

### *L'externalisation*

Le phénomène de sous-traitance des fonctions régaliennes est aujourd'hui une réalité. Dans l'environnement économique libéral et mondialisé, la sous-traitance apparaît comme une méthode d'actualité non seulement inévitable, mais encore efficace et souhaitable. Ses vertus espérées vont de la souplesse de (re)configuration à la lisibilité des fonctions, en passant par une efficacité budgétaire et/ou financière.

Son champ d'application dans le périmètre de la défense évolue vers des fonctions jusqu'alors exercées par des militaires, y compris hors du territoire national (hors fonctions de combat) : entretien des locaux et des espaces verts, alimentation, soutien informatique, gardiennage, affrètement de bâtiments (remorqueurs de haute mer), soutien logistique et technique de matériels militaires, soutien «général» en opération, fourniture de services stratégiques (communications d'infrastructure). Les Britanniques ont recours au concept de *private finance initiative*, qui leur permet de faire

assumer les investissements de défense par des sociétés privées (avions ravitailleurs, transmissions par satellite...).

Issue du libéralisme, la sous-traitance porte en germe certains maux, dont le moindre n'est pas la dilution des responsabilités. Ce problème, latent dès le contrat de délégation, devient plus évident au fur et à mesure que la crise s'aggrave. Il se manifeste dans le règlement quotidien des litiges, comme dans le traitement juridique *a posteriori*. Enfin, la sous-traitance en cascade est un facteur aggravant de cette perte d'identité des responsables.

Bien qu'en théorie une contractualisation de qualité puisse prévenir toutes ces difficultés, la fiabilité et la disponibilité du prestataire peuvent poser problème – le personnel n'est pas soumis aux mêmes contraintes de disponibilité que les militaires – et certaines entreprises n'ont pas la taille critique suffisante. De plus, les intérêts d'une entreprise, essentiellement mesurés en terme de rentabilité économique, sont d'un ordre différent de l'efficacité politique d'une défense.

Le gain économique de la sous-traitance est à estimer avec précaution. Aucune étude n'a permis de conclure clairement dans un sens ou un autre, car la prestation externalisée n'est jamais identique à la prestation effectuée en régie et la «rentabilité» de l'opération varie dans le temps. Une opération immédiatement positive peut s'avérer déficitaire avec l'évolution de la prestation et du marché.

On n'obtient pas les mêmes prestations d'un partenaire que d'une régie. Cela ne met pas en cause la qualité de la prestation, mais sa nature, qui est obligatoirement d'un autre ordre, du fait de mentalités différentes : l'externalisation oblige à redéfinir précisément le besoin et à repenser l'organisation globale.

## LES ENJEUX POLITIQUES ET SOCIÉTAUX

### *La dimension politique*

Une réflexion préalable à l'externalisation de la violence pose la question fondamentale de la volonté des Etats pour la réglementer, l'interdire ou la contrôler.

Les objectifs politiques dans l'emploi de SMP se développent dans un environnement caractérisé par :

- l'augmentation du nombre et de la diversité des modes d'intervention de l'Etat dans un monde toujours plus complexe;
- le recentrage des missions des forces armées autour d'un cœur de compétences militaires, vitales pour la sécurité nationale, qui dimensionne au strict besoin le recrutement et les réserves;

- une réticence à intervenir dans des conflits périphériques de basse intensité, sans intérêt stratégique majeur;
- une relative inadaptation des armées traditionnelles face à ces situations (sortie de crise, coordination interministérielle...);
- des modes d'intervention d'entreprises privées avantageux (coût, souveraineté moins directement mise en cause, ...);
- la possibilité de concilier la souplesse du privé et la moralité du public (par un contrôle de l'État);
- la modernisation des moyens et des méthodes.

La privatisation de la violence a cependant des conséquences politiques pour l'État :

- une perte d'autonomie politique;
- le maintien *volens nolens* d'une responsabilité étatique du fait de la dimension internationale des conflits et de la difficulté de distinguer opérations d'assistance et opérations de combat;
- des complications sur la conduite des opérations militaires dues aux difficultés de coordination, à la fiabilité des SMP (3) et au manque de moyens de pression;
- des risques dans l'emploi de SMP liés à la compétence des sociétés (formation, équipement, motivation, sous-traitances en cascade), aux liens occultes avec d'autres sociétés, à la possibilité d'échapper au contrôle démocratique, à la dimension éthique, aux difficultés du contrôle politique, aux conflits d'intérêt potentiels entre les objectifs économiques de l'entreprise et les objectifs politiques de l'employeur, au risque de contournement du droit en particulier international (embargo sur les armes...), *etc.* ;
- la concurrence en matière de recrutement – l'armée britannique vient de mettre en place un congé sabbatique pour permettre aux militaires de réintégrer les rangs de l'armée après quelques mois d'une aventure lucrative –, avec un effet négatif sur le moral des militaires.

Toute délégation de souveraineté ne peut donc s'envisager sans un minimum de précautions : imposition d'un minimum d'interopérabilité; coordination entre forces en présence agissant dans le même camp (4); mise en place d'un « accompagnement » des sociétés vers la performance; « contrôle ».

(3) Les risques en externalisation incitent à prévoir des solutions de remplacement (refus de travail sans amélioration de sécurité, après l'attaque sévère d'un convoi de KBR en Iraq en avril 2004), voire à préparer une réversibilité (grève de sociétés en charge d'externalisation du transport de carburant et du pliage des parachutes en Grande-Bretagne).

(4) Les SMP qui travaillent au profit de l'ONU, d'ONG ou d'autres entreprises ont peu ou pas de raisons de se soumettre à un commandement unique, en particulier leurs commanditaires. Elles peuvent néanmoins réaliser qu'il est de leur intérêt bien compris d'informer, pour leur sécurité, leurs partenaires sur leurs missions et leurs intentions (zones de déploiement) au commandement des forces armées nationales impliquées sur le terrain.



### *L'éthique militaire*

L'employé de SMP peut-il, «éthiquement», remplir tout ou partie des fonctions du militaire? Le militaire se considère souvent investi du droit et du devoir exclusifs de défendre son pays, identifiés par un statut particulier. Cependant, une analyse honnête montre de grandes proximités avec le mercenaire.

Ainsi, le militaire n'a pas le privilège du port ou de l'emploi des armes. D'un certain point de vue, il l'a «moins» que le policier ou le convoyeur de fonds, plus souvent amenés à être en situation d'utiliser une arme dans le cadre légal et pour l'exercice de leurs fonctions. Les différences liées au théâtre de cet engagement, sur le territoire national ou à l'étranger, ressortissent de la légalité et pas de l'éthique. Les conditions d'exercice de ce droit sont cependant différentes. Le policier, le convoyeur, le garde du corps ne doivent utiliser la force qu'en cas de légitime défense ou en cas de force majeure et de façon proportionnée à la menace. Cette condition n'a pas la même valeur pour le militaire, susceptible d'exercer un acte violent sans considération de légitime défense, dans le cadre d'ordres supérieurs. Toutefois, les interventions actuelles des militaires sont en majorité des «opérations de maintien de la paix» proches d'opérations de police : on attend de plus en plus des acteurs qu'ils respectent les conditions de l'emploi de la force imposées au «civil».

En outre, les lois de la guerre, les droits de l'homme et les droits du combattant ont vocation à être appliqués par tous les acteurs. Le fait d'être militaire donne seulement toute raison d'espérer qu'ils vont être respectés, mais cela tient autant à une organisation rigoureuse qu'à une déontologie qui ne sont pas l'apanage du militaire. Il y a une éthique d'Etat, une éthique d'entreprise et une éthique de l'individu, comme il y a une éthique d'armée. En effet, les SMP n'ont pas le monopole de la création d'une violence qui trouve sa source dans des fondements économiques, religieux ou ethniques. *A contrario*, l'exemple d'Executive Outcomes en Angola et au Sierra Leone de 1992 à 1995 démontre même qu'une SMP bien mandatée peut réussir là où une force onusienne classique est impuissante – et coûteuse).

Les mercenaires comme les militaires ne sont pas totalement à l'abri d'«agissements» qui ne respectent pas les règles «normales» d'humanité. Le militaire, par le type d'engagement personnel qui le conduit sur un théâtre d'opérations, par l'éducation reçue au sein des forces armées, par les conditions d'un emploi encadré par la loi, les règlements et les règles d'engagement, engagé au sein d'une unité elle-même commandée par un officier, présente des garanties, rarement mises en défaut dans les pays occidentaux, d'une utilisation «morale» de la violence. Cependant, certains contingents sous-entraînés ou sous-encadrés, originaires de pays qui n'ont pas la même

conception des droits de l'homme, ne sont pas exempts de tout reproche (viols, vente d'armes contre des diamants, observation passive de pillages...).

On peut aussi considérer que le militaire et le civil partagent le même niveau d'esprit de sacrifice sur la plupart des engagements d'aujourd'hui. Au-delà du partage du droit d'utiliser la violence et d'erreurs dans son application, le militaire a le sentiment que sa particularité est de la subir jusqu'à risquer sa vie. Cependant, à l'expérience, il peut témoigner que l'engagement de membres des ONG, de journalistes, de diplomates comme d'employés des SMP forcent aussi le respect : des civils, autorisés à la violence ou pas, savent s'engager corps et âme pour une passion, une cause ou un idéal et y laissent éventuellement la vie.

Les qualités morales des employés des SMP ont souvent été l'objet de critiques. La montée en puissance rapide du marché et la forte demande iraquienne ont certainement eu une influence négative sur la qualité du recrutement. Il est avéré que les SMP américaines ont asséché leur traditionnel vivier de recrutement national et baissé leurs critères de sélection. Il en est toutefois de même d'une certaine manière pour les forces armées américaines qui ont commencé à engager des non-nationaux, mais aussi des nationaux au casier judiciaire qui leur aurait interdit le statut de militaire avant 2003 (5).

Toutefois, le militaire sert pour le « succès des armes (de son pays) ». Cet engagement n'est pas un simple contrat révocable en fonction de clauses contractuelles négociées : le militaire s'engage à servir son pays, jusqu'à la mort si nécessaire, sans rompre au moment crucial. Ces nobles motivations peuvent cependant être relativisées au regard des actuels engagements des forces armées : par exemple, le soldat français en Afghanistan peut avoir du mal à faire le lien entre son engagement envers son pays et sa situation de combattant d'une force multinationale sous tutelle d'une organisation internationale, dans un pays aux limites de la zone d'intérêt de la France, pour un but peu évident, avec un soutien moral parfois mitigé de la population qu'il est censé libérer ou protéger.

Aujourd'hui le militaire est d'abord un volontaire, un « professionnel ». Il n'est donc plus « appelé » à servir la défense de son pays, mais bien acteur d'une démarche personnelle. C'est un contractuel qui vit de son métier. Pour lui aussi, le facteur financier peut être un véritable motif d'adhésion ou d'abandon de l'état de militaire.

Il faut enfin rappeler les nombreuses opérations menées par des SMP dans le respect de la légalité, mais dont on ne parle pas. Au-delà de la démarche individuelle, elles y sont incitées par une éthique du « *business* » qui, par la simple loi d'un marché qui tient grand compte de la réputation,

(5) Cette pratique a dépassé en 2006 le volume de 10 % des engagés de l'US Army.

oblige à faire le maximum pour respecter le détail et l'esprit de leurs engagements.

### QUELLES PERSPECTIVES EN FRANCE ?

#### *Les principes et les valeurs*

Dans le rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de la loi d'avril 2003, le sénateur Michel Pelchat soulignait que ce texte laissait «*une place éventuelle à de telles sociétés, dès lors qu'elles ne seraient pas sollicitées pour participer à un conflit donné ou qu'elles ne seraient pas directement impliquées dans les hostilités, dans un cadre qu'il resterait alors, si cette voie était suivie, à organiser et à régler*». La place évoquée suppose que les pouvoirs publics prennent position sur un sujet qui n'a pas été réellement débattu.

En France, aujourd'hui, certaines fonctions ne reposent plus sur le seul Etat : polices municipales, externalisations, etc. Au-delà de l'incohérence à refuser le développement de SMP françaises, l'Etat se prive d'un outil précieux, militaire, diplomatique, économique et social, complémentaire des armées, pour gérer les questions de sécurité.

Il est cependant nécessaire de définir d'abord le champ des prestations autorisées hors participation directe aux hostilités : renseignement, soutien logistique, conseil, entraînement, formation, protection et activités post-conflit. Il s'agit aussi de définir le cadre strict d'emploi, dans le respect des législations et des valeurs de la France : respect des principes et valeurs qui fondent l'action internationale, ainsi que des intérêts français, et collaboration avec les armées.

Il faut instaurer des mécanismes d'autorisation, sous la forme d'une «*licence d'export*» de «*services militaires*», qui validerait les contrats signés et autoriserait l'exercice de ce métier à l'étranger : habilitation à remplir certaines missions, enregistrement du personnel, notification, autorisation et suivi de l'exécution des contrats, comptes domiciliés en France ou déclarés lorsqu'ils sont à l'étranger, etc. Un grand nombre des mécanismes en question sont identiques à ceux qui existent déjà en matière de vente et d'exportation d'armes et sont mis en œuvre au sein de la CIEEMG (6).

Des procédures de ce type existent d'ores et déjà ou sont à l'étude dans certains pays. Aux Etats-Unis, l'une des principales lacunes réside dans l'absence d'administration spécialisée dans les procédures de contrôle des contrats (*a priori*, *a posteriori* et pendant leur exécution) : constitution de l'entreprise (moralité des dirigeants, des employés, charte éthique, permis d'exercer...), nature et exécution du contrat, réalité des coûts associés, etc.

(6) Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre.

L'agrément accordé dans ce cadre ouvre la porte à trois axes de progrès : (1) actions en coordination avec les forces nationales des pays alliés (interopérabilité, d'information...); (2) partage du renseignement; (3) organisation de l'action (mouvements, autorisations de tir...).

En matière de contrôle, plusieurs types de mesures d'encadrement des activités des SMP peuvent être déclinés aux niveaux national, européen et international. Les Etats ont intérêt à contrôler à leur niveau ce type de sociétés dont les activités impliquent leur responsabilité, qu'elles travaillent à leur profit ou non et, ce, même si tout contrôle présente le risque de conférer à la démarche un caractère politique.

Les problématiques de l'identité du contrôleur, de sa légitimité et de ses moyens d'action, la question de la juridiction compétente en cas d'infraction commise par un agent d'une SMP et du droit de la victime d'une SMP doivent être précisées. Le caractère transnational de l'activité des SMP et les possibilités de délocalisation plaident en faveur de la définition de règles à l'échelle internationale : auto-contrôle par le marché (les firmes ou les clients), contrôle sous la tutelle de l'ONU, par la Cour pénale internationale ou par une société privée. Compte tenu de la sensibilité du sujet, le dispositif doit être complété par un contrôle du contrôleur lui-même (par le pouvoir judiciaire et par le pouvoir politique) et la définition de voies de recours.

Enfin, pour être efficace, ce contrôle doit s'accompagner d'un régime de sanctions administratives (interdiction d'exercer), financières (amendes) ou judiciaires (mise en examen personnel).

Ce cadre international peut prévoir l'obligation, pour les Etats, de fournir, à une entité internationale éventuellement abritée par l'ONU, la liste des SMP établies sur leur territoire. L'«accréditation» serait instaurée en fonction du respect de règles universelles pré-acceptées : respect du droit international et des résolutions de l'ONU, contribution à la paix et à la stabilité internationale, respect des droits de l'homme, respect de la souveraineté des Etats, *etc.*

En Europe, la jurisprudence récente de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a soulevé quelques interrogations relatives à l'autorisation administrative préalable en matière de sécurité privée, en condamnant des Etats pour manquement aux obligations relatives à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services. La Cour entendait, entre autres, rappeler la nécessité, pour les Etats, de prendre en compte les formalités exigées par les autres Etats membres.

Sous l'effet de l'achèvement du grand marché intérieur, une société sera inévitablement placée en concurrence avec les autres sociétés européennes et celles du monde entier, en particulier américaines. Une approche commune européenne est nécessaire pour aborder l'ensemble des questions touchant aux différents aspects de l'intervention d'opérateurs privés dans les

affaires de sécurité. La question pourrait être abordée par le biais d'actions communes dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ou par une extension, aux activités des SMP, du code de conduite de l'Union européenne sur les exportations d'armements, qui définit des critères tels que le respect des droits de l'homme, la prise en compte de la situation interne du pays en cause et la préservation de la sécurité et de la stabilité régionales.

### *L'expérience de l'externalisation*

En France, le ministère de la Défense mène depuis dix années une politique volontariste d'externalisation dans le cadre de sa modernisation, qui s'appuie sur les principales motivations suivantes :

- des entreprises civiles sont plus qualifiées que les armées pour certaines tâches dites ancillaires ou au contraire hyper-spécialisées;
- la ressource humaine militaire est rare, surtout depuis la professionnalisation;
- les armées doivent se recentrer sur leur cœur du métier pour demeurer efficaces;
- les contraintes budgétaires interdisant certains investissements impliquent l'achat de services.

Le retour d'expérience en France comme à l'étranger conduit à des constats utiles. Le phénomène est, sinon inéluctable, du moins actuellement incontournable, fondé sur des réalités politiques, économiques, financières et budgétaires et sur l'existence d'un marché mondialisé.

Une condition du succès est que l'externalisation s'inscrive dans un marché dynamique et concurrentiel, donc souvent international. L'application de ce principe du libéralisme peut poser problème, compte tenu des demandes parfois bien spécifiques d'une défense nationale.

L'externalisation des fonctions régaliennes n'a pas suscité de débat d'opinion, à la différence du mercenariat traditionnel : d'une manière générale, le citoyen français estime évident que la sécurité et la défense sont des responsabilités exclusives de l'Etat. Il trouve tout aussi naturel que l'Etat en dispose de façon monopolistique. Même s'il a aujourd'hui de moins en moins le monopole de la sécurité, personne ne soupçonne l'Etat français d'avoir délibérément renoncé à assumer une responsabilité régalienne.

Pourtant, le besoin de sécurité s'est accru dans des proportions formidables pour trois raisons principales : le développement de l'activité, l'augmentation des faits de délinquance et l'évolution du niveau d'exigence en matière de sécurité (7). Or, l'Etat n'a tout simplement plus les moyens de

(7) Ainsi entre 1960 et 2006, la population a augmenté de 30 %, la délinquance de 700 % et les forces de police de 75 %.

faire face à tout et laisse donc à d'autres une partie de la sécurité. Pour 257 000 policiers et gendarmes, il y a, à ce jour, plus de 200 000 agents de sécurité privés. Ainsi, l'Etat a été conduit à abandonner l'idée de monopole des moyens de sécurité. S'il n'y a plus monopole étatique, il y a toutefois hégémonie étatique : l'Etat ne gère plus, il régule. La situation est donc celle d'une «gestion privée de la sécurité» et non d'une «privatisation de la sécurité», même si certains juristes estiment que la privatisation de la sécurité est, en droit français, devenue constitutionnelle.

Ce phénomène n'est pas propre à la sécurité intérieure. Pour la défense et plus précisément les armées, l'externalisation n'est plus un tabou. Bien qu'en retrait du phénomène anglo-saxon, la France a accepté l'idée de faire exécuter par des sociétés privées certaines tâches dévolues auparavant aux militaires. Toutefois, l'idée d'une limite au phénomène a conduit à émettre le concept de «noyau dur» non externalisable, lié notamment aux opérations ou à des aspects de souveraineté, mais difficile à déterminer et non formellement défini à ce jour.

### *Un secteur d'activité à organiser*

La France ne dispose pas de SMP : aucune société privée ne revendique cette appellation. Cependant, des sociétés de sécurité commencent à avoir des compétences, des références et des chiffres d'affaires significatifs. Elles fournissent des prestations de sécurité à l'étranger, dans des conditions difficiles qui peuvent requérir des compétences militaires, et sont à la limite d'exercer des fonctions de SMP. Il y a un besoin de sociétés nationales pour exercer des activités stratégiques nécessitant une grande confiance réciproque, mais aucune société française n'a l'envergure suffisante.

La question du partage de la ressource humaine est structurante, pour les armées comme les SMP, au moment où le «*papy boom*» va produire ses effets. Les armées ont lié leurs actions de recrutement à la formation et au reclassement. Les SMP n'ont pas vocation à former leur personnel, à la différence des armées : pour des compétences spécifiquement militaires, elles cherchent à débaucher des militaires. Toutefois, leurs besoins sont spécifiquement liés à leurs marchés et la délimitation de leur cadre d'emploi limitera d'autant leur besoin en compétences particulières.

De leur côté, les armées ont intérêt à trouver, sur le terrain, des SMP aux meilleures compétences et à la meilleure éthique pour le meilleur service et à les utiliser comme débouché pour leurs militaires en fin de contrat. A ce titre, les armées peuvent s'inspirer utilement de la convention entre les armées et Air France, qui régule depuis plus de dix ans le flux de départ des pilotes.

La défense a donc intérêt à se rapprocher d'une structure représentative des SMP / SSP afin de poser les bases d'une régulation de ce marché.

Les SMP et les armées sont aussi en concurrence lorsque le marché civil recrute dans le vivier des réservistes opérationnels. La réserve doit être un partenariat équilibré entre les armées et les employeurs des réservistes; les SMP y ont tout intérêt car, dans certains cas en opérations, le statut de réserviste est la meilleure position pour leurs employés. Le droit français ne permet pas encore clairement cette pratique, mais il pourrait permettre de traiter de façon pragmatique certaines situations délicates, à condition bien sûr que les questions de déontologie professionnelle soient traitées par ailleurs.

### *Une amorce de feuille de route*

Des actions précises et concrètes peuvent montrer concrètement la volonté de l'État de traiter le sujet des SMP, d'assumer ses responsabilités et de s'inscrire dans une démarche d'amélioration de sa performance économique et dans les opérations extérieures. Quatre domaines peuvent être ainsi envisagés.

#### *Domaine préalable des études*

– Initier une réflexion sur une définition précise des fonctions à conserver par l'État et celles ouvertes aux SMP dans le domaine des capacités militaires.

– Expliciter les conséquences et les possibilités ouvertes par les législations française et internationale actuelles pour le domaine d'action des SMP.

– Concevoir un cadre juridique global dans la législation française sur le mercenariat, comprenant un régime de responsabilité efficace inspiré des dispositions existantes pour les sociétés de sécurité qui travaillent en France.

– Etablir en commun un cadre normatif susceptible d'être partagé par la plupart des pays, afin que les critères d'évaluation et de choix soient pertinents, exacts et partagés.

#### *Domaine de la réglementation*

– Etablir des règles encadrant l'autorisation exceptionnelle d'emploi, par les forces françaises, de sociétés dans des situations impliquant que leurs employés soient armés.

– Encadrer l'activité des sociétés françaises par la législation du travail et de la fiscalité, pour à la fois les contrôler et garantir un cadre favorable à leur développement.

– Imposer une certification «qualité» autorisant à négocier les contrats concernant les activités sensibles à risque, copiée sur les principes mis en œuvre par la CIEEM.

– Mettre en place des structures de contrôle simples et efficaces (organisation des sociétés, domiciliation des comptes ou déclaration des comptes à l'étranger, contrats, activités sur le terrain).

– Construire des outils financiers permettant à la fois de mesurer l'efficacité de l'emploi d'une SMP et de contrôler les flux financiers la concernant.

#### *Domaine des comportements*

– Imposer aux entreprises de se doter d'un code de conduite, avec des critères éthiques stricts agréés, à l'instar des sociétés françaises existantes ou de l'International Peace Operations Association plus anglo-saxonne.

– Rendre obligatoire un conseil de surveillance, distinct de la structure de direction, pour les SMP d'une certaine taille.

– Elaborer des règles régissant les comportements relatifs des forces armées françaises et des SMP.

– Mettre en œuvre un dispositif efficace d'accompagnement et de réinsertion des militaires, sur la base d'une coordination avec les sociétés concernées.

#### *Domaine des relations internationales*

Il convient de profiter de la présidence française de l'Union européenne en 2008 pour promouvoir une priorité en trois points :

– Encourager une uniformisation du dispositif législatif européen pour éviter des condamnations dans un État européen pour des actes qui ne sont pas répréhensibles dans un autre.

– Favoriser l'émergence de canaux de recommandations internationaux (informations mutuelles, entraide judiciaire, procédures d'extradition, volet financier...).

– Appuyer les recommandations normatives de l'ONU afin de faciliter l'élaboration de SOFA (8) convenables.

\* \*  
\*

L'attitude actuelle de la France vis-à-vis de la privatisation des fonctions militaires est surtout fondée sur la perception négative d'un mercenariat qui n'existe plus. Dans un contexte mondial où les sociétés militaires pri-

(8) *Status of Forces Agreement*.



vées prennent une importance significative et croissante, elle doit passer par une analyse rationnelle pour envisager l'intégration de ce type de sociétés dans l'environnement de défense.

L'externalisation de fonctions régaliennes n'est plus, en France, un choix de société : aujourd'hui, les sociétés de sécurité privées participent de façon tout à fait institutionnelle à la sécurité des biens et des citoyens. Pour autant, l'Etat n'a pas renoncé, en France moins qu'ailleurs, à assumer ses responsabilités. Externaliser n'est qu'une option pour faire face à des situations nouvelles.

La défense est un domaine régalien particulièrement sensible, qui touche aux intérêts vitaux et stratégiques. L'expérience acquise de l'externalisation permet d'en envisager une mise en œuvre sur des fonctions plus directement militaires, comme chez les principaux alliés.

Dans les opérations de maintien de la paix en coalition, qui représentent la plupart des engagements militaires français actuels, les forces côtoient des employés de SMP. Une coopération efficace sur les théâtres d'opération est impérative. Parallèlement, la France a tout intérêt à pouvoir faire appel à des entreprises de droit et de culture français, plus à même que des sociétés anglo-saxonnes de défendre l'intérêt national.

Le paysage des SMP en France est quasi désert. Dynamiser le secteur oblige la défense à les associer au plus tôt à une réflexion sur un partenariat avec le monde militaire et à continuer de développer une politique d'externalisation maîtrisée. L'évolution des modes opératoires, les besoins capacitaires associés, la rationalisation du dispositif militaire ainsi que la raréfaction prévisible de la ressource humaine y poussent.

L'impérieuse nécessité de conserver le contrôle politique et stratégique en tenant compte des enseignements des opérations en cours conduit à mettre en place un dispositif particulier dans les domaines législatif et réglementaire. Il s'agira ainsi d'encadrer la responsabilité des SMP françaises, de contrôler les services qu'elles exportent, de valider les engagements qu'elles contractent, de certifier leurs aptitudes et qualifications, d'habiliter le personnel. Enfin, les armées doivent intégrer ces nouveaux acteurs dans leur planification, leurs procédures et éventuellement leur entraînement.

La prolifération des SMP est un phénomène actuellement anglo-saxon, que la France doit accepter : les opportunités qu'elles permettent peuvent être précieuses pour faire face aux défis actuels et à venir qu'affrontent sa défense et celle de l'Europe. Les mécanismes à mettre en place exploitent le retour d'expérience des alliés, examinent ce qui a été fait pour la sphère de la sécurité en France et s'appuient sur la politique et les outils de l'externalisation menée par le ministère de la Défense.



# VARIATIONS SUR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES NON GOUVERNEMENTALES

PAR

JEAN-PIERRE COLIN (\*)

*«Il est encore une erreur fort à la mode, de laquelle je veux me garder comme de l'enfer – je veux parler de l'idée de progrès. Ce fanal obscur, invention du philosophisme actuel, breveté sans garantie de la nature ou de la Divinité, cette lanterne moderne jette les ténèbres sur tous les objets de la connaissance, la liberté s'évanouit, le châtiment disparaît.»*

Charles BAUDELAIRE, *Exposition universelle de 1855.*

L'année 2007 aura vu s'accélérer l'évolution de la scène politique française vers un théâtre d'ombres, dont le public assiste, médusé, aux exploits de personnages venus de nulle part et n'allant où que ce soit, si ce n'est de tourner en rond. Le décalage entre les implacables réalités d'une société internationale en pleine transformation et les images qu'imposent les médias dans les esprits n'a sans doute jamais été aussi frappant. A la fin de l'année et nonobstant la poursuite de nombreux conflits, la lente mais sûre dégradation de l'environnement mondial et, pour la France, le creux abyssal des finances publiques, deux événements retiennent avant tout l'attention : l'aventure africaine de l'Arche de Zoé et les mésaventures d'Ingrid Betancourt.

Qu'une association comme l'Arche de Zoé ait, au nom des bons sentiments, prétendu sauver des enfants en bas âge de leur propre famille dans une insouciance totale des us et coutumes est d'autant plus significatif que l'occasion sera saisie d'ironiser sur le délabrement tchadien ou la justice des pauvres, le but que s'assigne alors la République, du moins son chef, étant le rapatriement à marche forcée des responsables impliqués dans ce qui, en revanche, aura été vécu sur place comme une tentative d'enlèvement aux buts particulièrement crapuleux, notamment le transfert d'organe – dont on sait au demeurant qu'il existe dans le monde d'aujourd'hui, y compris sous la forme de prélèvements sur les suppliciés dans certains des pays qui pratiquent encore la peine de mort... De rares esprits, Noël Mamère, éclaireront le drame, heureusement interrompu, en évoquant *«le colonialisme*

(\*) Professeur des Universités en Sciences politiques.

*compassionnel*» dont témoignent souvent les nouveaux boy-scouts dans leur conquête imaginaire des continents perdus.

Que le sort des otages, si nombreux à travers le monde, soit désormais une dimension majeure du désordre mondial est hélas une triste certitude; que les familles s'emploient par tous les moyens à sauver leurs êtres chers est, dans ces circonstances, la moindre des choses. Que, en revanche, les relations politiques au plus haut niveau s'en trouvent durablement bouleversées est à nouveau très significatif d'un certain regard du Nord sur le Sud. Elu en 2002 pour lutter contre une guérilla née près de quarante ans auparavant, le président colombien Alvaro Uribe se voit intimer l'ordre, y compris par de simples particuliers ne parlant qu'en leur nom propre, de céder aux exigences de preneurs d'otages. Quant au Président vénézuélien, engagé dans un populisme à vocation mondiale d'autant plus suspect qu'il est financé par une énergie non renouvelable, son action en faveur de certains otages permettra à cet ennemi des États-Unis d'être reçu officiellement à Paris – garde à cheval en grand uniforme comprise –, demandant bientôt que les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) soient rayées de la liste des organisations terroristes et reconnues comme insurgés. La démarche a d'autant plus de sel que ces FARC, d'abord hostiles aux narcotrafiquants qu'elles ont longtemps «taxés», ont désormais pris le contrôle d'une grande partie du commerce de la drogue dans le pays. Evoquant il y a quelques années «*un monde sans souveraineté*», en illustrant alors son propos par l'exemple des États déliquescents, Bertrand Badie n'avait pas imaginé ce cas de figure, d'autant plus révélateur que l'action légitime du pouvoir colombien contre les rebelles, seraient-ils nés au départ de la misère paysanne, est soutenue par une large partie de l'opinion dans le pays.

Ce désastre de la pensée politique prend certainement sa source dans les désenchantements du XX<sup>e</sup> siècle, du fait notamment de l'effondrement des grandes représentations idéologiques de l'avenir. Les énergies humaines ne sont pas pour autant affaiblies, en particulier dans la jeunesse, et de nouveaux idéaux sont apparus, sous des formes nouvelles, avant tout à travers les phénomènes associatifs et le surgissement de dizaines de milliers d'organisations non gouvernementales (ONG ou, sous l'acronyme anglais, NGO). Ces dernières, dont la définition est tellement générale qu'elle n'en précise pas vraiment les contours, se distinguent des entreprises transnationales du fait qu'elles se donnent «*des buts non lucratifs d'utilité internationale*», selon la formule de la Convention de Strasbourg – adoptée en 1986 par le Conseil de l'Europe et ratifiée à ce jour par quelques États membres seulement; mais elles s'en rapprochent en quelque sorte négativement par leur absence commune de véritable statut à l'échelle internationale, même si une minorité d'entre elles ont une place auprès des Nations Unies et de certaines institutions spécialisées.

Souvent étudiées, décrites, dénombrées en France par exemple par Marcel Merle dès les années 1970, Josepha Laroche ou Philippe Ryfman, les ONG frisent constamment le paradoxe, au point que certaines d'entre elles sont maintenant créées par des Etats autoritaires pour donner le change dans les forums internationaux en répliquant, sur un faux ton d'indépendance, à celles qui dénoncent telles ou telles violations des droits de l'homme dont les intéressés se seraient rendus coupables, la Tunisie de Ben Ali s'en étant fait une spécialité. Ces « organisations bidon » ont même reçu une appellation officielle, GO-NGOs (Government-organised NGOs), ce qui n'est nullement une garantie d'authenticité bien entendu.

Pour autant, l'influence des ONG est réelle, parfois déterminante, y compris dans les relations intergouvernementales, comme ce fut la cas, par exemple ces dernières années, non seulement pour la construction de la paix dans les situations de crise, mais aussi pour l'élaboration de nouveaux instruments diplomatiques tels la Convention d'Ottawa de 1997 sur l'interdiction des mines antipersonnel ou la Convention de Rome de 1998 portant création de la Cour pénale internationale. L'impression prévaut ainsi, dans de nombreux milieux et jusque dans la doctrine du droit international, qu'un nouveau chapitre s'ouvre dans l'histoire humaine, avec le surgissement au cœur du système international d'une société civile qui serait, par elle-même, constitutive d'un « contre-pouvoir » citoyen face au cynisme des Etats et aux appétits des entreprises transnationales. Formé à partir du sigle de l'ONG originaire Médecins sans frontières, fondée en France en 1971, un néologisme un peu barbare, le « sans-frontiérisme », désignerait l'idéologie nouvelle en voie de cristallisation sur la scène mondiale. Dans un milieu où, effectivement, l'enthousiasme, la générosité, le dévouement, le courage ne manquent pas, mais aussi, il est vrai, une perpétuelle bonne conscience, tout peut sembler aller pour le mieux dans le moins mauvais des mondes possibles.

Une lecture politique de l'évolution amorcée au moment de la décolonisation, à plus forte raison si on cherche à l'inscrire dans le cadre de l'histoire des relations internationales, conduit à nuancer fortement un jugement de valeur un peu hâtif. En ne perdant jamais de vue les rapports entre le Nord et le Sud qui, à notre sens, sont au cœur de la question, on peut s'en rendre compte en se plaçant sous plusieurs angles essentiels : l'approche humanitaire qui reste ici centrale, la question de l'ingérence, sans doute la plus explosive, l'évolution même des institutions concernées, du bénévolat à la professionnalisation, l'instrumentalisation toujours plus forte des ONG et, *last but not least*, leur manipulation, aujourd'hui fréquente. Si, de ce désordre, naît une idéologie de rechange, elle n'est sans doute pas ce qu'on pouvait penser.

## L'AMBIGUÏTÉ DE L'HUMANITAIRE

Quelques images frappantes marquent le développement de l'action humanitaire, de Florence Nightingale au cours de la guerre de Crimée en 1854 à Bernard Kouchner dans les hôpitaux de fortune du Biafra en 1968, en passant par Henri Dunant sur le champ de bataille de Solferino en 1859 – il est vrai qu'en ce domaine de fortes personnalités auront joué un rôle majeur dans les évolutions qui se sont produites : encore faut-il replacer celles-là dans leur véritable contexte. Si une institution s'est en premier souciée du sort des combattants engagés dans un conflit, c'est bien l'Etat, du moins l'Etat moderne en voie de cristallisation à partir du XVI<sup>e</sup> siècle. On l'a aujourd'hui complètement oublié, mais c'est dès cette époque qu'*«un sentiment nouveau fait son apparition : la sollicitude envers les blessés»*, pour reprendre l'expression du grand historien de la Croix-Rouge, Pierre Boissier.

Ambroise Paré, le plus illustre des pionniers de la chirurgie, a participé à quarante campagnes militaires, appelant, après la bataille de Saint-Quentin en 1577, à une meilleure organisation des secours, un appel qui a alors été entendu et suivi, notamment par le ministre d'Henri IV, Sully. La guerre en dentelles favorise alors cette évolution : on ne se bat pas pendant la nuit, ni d'ailleurs à la mauvaise saison, et on choisit souvent à l'avance le lieu de la rencontre. La bataille de Fontenoy, le 14 mai 1747, constitue un exemple fréquemment cité, les secours ayant été très bien organisés auparavant avec des hôpitaux de proximité et des hôpitaux d'appui. Lorsqu'on demanda à Louis XV, présent sur les lieux, ce qu'il convenait de faire avec les blessés ennemis, il répondit que *«s'ils sont blessés, ce ne sont plus des ennemis [...] on doit les traiter comme les autres»*. La chirurgie aux armées atteindra, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, une sorte d'apogée, une ordonnance royale du 2 mai 1781 portant à 70 le nombre des hôpitaux militaires, avec 1 200 chirurgiens, ce qui, pour une armée de moins de 300 000 hommes, correspond *mutatis mutandis* à un équipement très supérieur à celui des armées impériales ou républicaines, du moins jusqu'à la Première Guerre mondiale.

C'est, qu'avec la Révolution, ce bel édifice, fruit de plusieurs siècles d'effort, va s'effondrer en peu de temps. Alors que la conscription grossit considérablement les armées, les services de santé tombent dans un abandon total. Les grandes écoles qui formaient le corps médical militaire, admises dans toute l'Europe, sont fermées. Beaucoup de chirurgiens sont contraints à l'exil et ceux qui restent, hommes dévoués qui avaient gardé leur franc-parler avec le roi lui-même, soumis à toutes sortes de vexations de la part des comités de surveillance et des sociétés populaires, renoncent souvent à leurs fonctions. On engagera à la hâte un personnel nouveau, composé en grande partie de jeunes gens qui cherchent surtout à éviter les dan-

gers du combat et n'ont que de très vagues connaissances médicales. Les hôpitaux des villes étaient devenus insalubres et les malades y succombaient dans d'effroyables proportions. Sous l'Empire, l'écart s'accroît encore entre les besoins des blessés et les moyens du corps de santé. Les choses ne s'arrangeront pas et, par exemple, lors de la guerre de Crimée en 1854, si les Français perdent moins de 13 000 hommes au combat sur un effectif de plus de 300 000, 83 000 soldats périront, faute de soins, du fait du choléra et du typhus.

Si la mortalité fut moindre chez les Britanniques, ce sera précisément grâce aux initiatives d'une jeune femme de 26 ans, Florence Nightingale, qui fit construire sur place des hôpitaux dignes de ce nom et des établissements de convalescence. L'exemple des Anglais ne sera pourtant guère suivi et, quand les armées françaises et sardes rencontreront les troupes autrichiennes à la bataille de Solferino le 24 juin 1859, elles laisseront sur le terrain 49 000 morts, en majeure partie des blessés privés de soin. C'est cette scène effroyable qui inspirera, on le sait, au jeune Suisse Henri Dunant les fortes initiatives qui conduiront à la signature, dès le 22 août 1864, d'une Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne. Une évolution s'amorce qui, de conventions en conventions, perfectionnera les instruments juridiques de l'action humanitaire, sans empêcher le pire et non sans de graves équivoques : c'est ainsi, par exemple, que les règles humanitaires, avant tout la codification des us et coutumes antérieurs à la Révolution, ne s'appliqueront qu'aux guerres classiques, à l'exception des guerres coloniales. Il en ira de même au moment de la décolonisation, les guerres de libération n'étant assimilées aux conflits internationaux qu'en 1977, à un moment où la plupart d'entre elles sont terminées.

De nos jours, l'action humanitaire est multiforme, liée à des conflits de toute nature, qui vont de véritables guerres de sécession à des conflits intestins souvent très complexes, aux conséquences des catastrophes naturelles, de plus en plus fréquentes, mais aussi aux effets mortels de la déliquescence de certains appareils d'Etat. Deux types de comportements coexistent désormais, dans une concurrence qu'on peut souvent constater sur le terrain.

Les uns, avant tout le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), agissent avec des moyens importants, mais dans la discrétion – condition, estiment-t-ils, de leur efficacité. Pour s'en tenir au CICR, il compte aujourd'hui près de 13 000 expatriés, travaillant de poste en poste, généralement toute leur vie professionnelle, en s'appuyant sur plus de 200 000 agents locaux, financés par le Comité. ONG parmi d'autres, l'une des premières en date, la Croix-Rouge internationale cultive son image de marque, avec son drapeau, ses insignes, ses nombreux sièges à travers le monde – avant tout dans le Sud –, souvent comparables aux ambassades

des grands pays, sans pour autant communiquer systématiquement avec la presse, tout au contraire. Cette tradition, fortement ancrée à Genève et probablement en harmonie avec le calvinisme, a pourtant failli entraîner la chute de l'institution après la Seconde Guerre mondiale.

C'est que, très active dans les camps des prisonniers, elle ne put guère agir dans les camps de concentration nazis, dont les portes lui furent fermées, surtout à partir du décret du 7 décembre 1941 de funeste mémoire, *Nacht und Nebel*. Elle continuera néanmoins ses efforts, expédiant dans les camps, selon ses propres statistiques, 1 631 000 colis, représentant 6 836 tonnes de marchandises. Les contacts furent maintenus avec les dirigeants nazis, Heydrich, Himmler, Ribbentrop ou Kaltenbrunner, mais ce fut seulement dans les dernières semaines du *Reich* que la Croix-Rouge put pénétrer dans certains camps, notamment Ravensbrück, où étaient détenues principalement des femmes, Mauthausen ou encore le ghetto de Theresienstadt, où elle assurera la transition à l'extrême fin de la guerre. A aucun moment, le CICR n'élèvera de protestation publique contre la mise en œuvre de la solution finale. Certes, il ne possédait pas d'informations inédites, mais ses nombreux contacts, y compris avec les organisations engagées dans la lutte contre le troisième *Reich*, permettent de penser que la réalité de la Shoah ne lui avait pas échappé, même s'il n'a sans doute pas alors mesuré son ampleur.

Vivement critiqué après la guerre, au même titre que la Confédération helvétique tenue à l'écart par les Etats-Unis au moment de la création des Nations Unies, le CICR refusera de revenir sur ses positions traditionnelles, se bornant à la publication d'un communiqué qui sera, pour beaucoup en 1945, un sujet d'indignation : *«le CICR a pu constater en maintes occasions que des protestations publiques, réclamées par l'opinion, sont malheureusement stériles et même susceptibles de compromettre ce que la Croix-Rouge peut accomplir utilement. C'est pourquoi, dans ses efforts en faveur des détenus [sic] des camps de concentration, le Comité, agissant selon les circonstances et suivant de près l'évolution de la situation politique, n'a pas manqué de saisir toutes les possibilités qui s'offraient à lui pour obtenir des résultats tangibles que, si faibles soient-ils au regard des maux à soulager, il est le seul peut-être à avoir atteints. C'est ainsi qu'il a peu à peu préparé les négociations qui ont, dans la phase ultime des hostilités, ouvert à ces délégués et à ses camions les portes de certains camps de concentration»...*

C'est cette discrétion avec laquelle les nouveaux humanitaires ont décidé de rompre, à commencer par Bernard Kouchner, de retour du Biafra, alors qu'il avait été dépêché sur place à l'origine par la Croix-Rouge en septembre 1968. Fondant en 1971, avec quelques compagnons, Médecins sans frontières (MSF), il fera le pari que l'information donnée sur un conflit est l'un des moyens d'y mettre un terme. Certes, la personnalité extravertie à l'extrême du *French doctor* a joué dans cette rupture. On ne peut néanmoins



que constater qu'elle était bien dans l'air du temps, les médias commençant alors à tout envahir. En outre, la démarche de Kouchner s'inscrivait également dans la perspective de la politique française qui, avec le concours des Etats francophones voisins, mais aussi de la Chine maoïste, avait soutenu jusqu'au bout la sécession biafraise, tandis que les Anglo-Saxons et les Soviétiques soutenaient le Nigeria. Relevons à ce sujet que, contrairement à ce que soutiendra Kouchner en accord avec les services français, la victoire du Nigeria ne se traduira nullement par un génocide; au contraire, comme nous avons pu nous-même le constater sur le terrain aussitôt après la guerre, la Fédération nigérienne, sous la conduite du général Yakuba Gowon, s'est efforcée de reconstruire les régions ravagées par les combats, même si la démobilisation massive des Biafrais sans véritable reclassement a entraîné durant quelques années un banditisme endémique.

La nouvelle ligne de conduite, inspirant la grande majorité des ONG, ne sera, il est vrai, guère plus convaincante. Il peut bien arriver qu'une mobilisation massive de l'opinion favorise l'issue d'un conflit, mais, en réalité, c'est extrêmement rare – et cela implique généralement le concours d'autres facteurs. On peut penser ici au Timor oriental, où l'opinion publique internationale a joué un rôle non négligeable dans le rétablissement de la paix. Pour le reste, l'action humanitaire *new look* a pu soulager quelques souffrances – ce qui n'est jamais secondaire humainement –, mais elle n'a pas pu empêcher les grands massacres de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Restée ainsi marginale à l'aune des espoirs qu'on avait pu mettre en elle, elle pose un problème sérieux du point de vue historique : a-t-elle vraiment un sens universel ou n'a-t-elle finalement de signification que dans les pays dont elle est issue, bonne conscience d'un Occident dont les responsabilités n'expliquent certes pas toutes les violences à travers le monde, mais dont le rôle est parfois sous-estimé – comme semble bien le montrer après coup l'analyse serrée des implications françaises dans les origines du génocide au Rwanda ?

#### L'UNILATÉRALISME DE L'INGÉRENCE

Le droit d'ingérence ou, plutôt, le «devoir d'ingérence», selon la formule chère à Mario Bettati et à Bernard Kouchner, aura été l'une des principales idées-forces du second septennat de François Mitterrand. Il a au moins un avantage, on le sait, c'est de ne pas exister par lui-même – seul le Conseil de sécurité étant éventuellement en mesure de le mettre en œuvre. A cet égard, la résolution de l'Assemblée générale 43/131 du 8 décembre 1988, si souvent citée, est emblématique : visant les catastrophes naturelles et les «*situations d'urgence du même ordre*», admirable euphémisme recouvrant pêle-mêle guerres civiles, massacres de masse et autres horreurs, elle réaffirme avant tout la souveraineté des Etats affectés et le «*rôle premier qui*

leur revient dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs» – on ne saurait être plus précis. Si, le même jour, l'Assemblée avait proclamé l'existence d'un Nouvel Ordre humanitaire international, résolution 43/129, c'était dans une rhétorique vaine et creuse, à vrai dire peu supportable et qui, vingt ans plus tard, fait encore rougir le juriste consciencieux. L'Assemblée générale ne changera jamais d'attitude et, si elle prévoit la possibilité de créer des «*couloirs d'urgence pour la distribution de l'aide médicale et alimentaire d'urgence*», résolution 45/100 par exemple, c'est toujours et encore sous la responsabilité de l'Etat territorial et comment en serait-il autrement? Seul aspect positif, elle charge le Secrétaire général de tenir à jour des listes indicatives d'experts et d'organismes compétents – où on retrouve les ONG – auxquels les Etats concernés peuvent faire appel.

Si le droit d'ingérence n'existe pas, l'ingérence est fréquente, ses motivations n'étant pas toujours simples à déterminer, compte tenu du fait que l'action humanitaire internationale combine presque toujours les impératifs de la morale et les exigences de la politique. Maintes situations sont caractéristiques à cet égard, par exemple, aujourd'hui, celle du Soudan. Les conflits qui ravagent cet immense pays sont infiniment complexes, opposant les Musulmans et les Chrétiens vers le sud, les Arabes et les Noirs vers l'ouest. Les observateurs les plus sérieux s'épuisent à expliquer l'évolution d'une situation instable et désastreuse. L'approche occidentale ne se développe qu'en ordre dispersé, les Américains invoquant le risque d'un génocide des populations négro-africaines, les Européens se refusant à aller jusque-là et la Commission d'enquête des Nations Unies concluant, le 31 janvier 2005, que, si des crimes contre l'humanité sont perpétrés au Darfour, il ne s'agit pas pour autant d'un génocide, le Conseil de sécurité ayant finalement déferé à la Cour pénale internationale la situation au Darfour, mais ne montrant guère d'empressement depuis lors.

Dans cet apparent imbroglio, les ONG présentes sur le terrain, notamment dans les camps de réfugiés, ont certainement un rôle très positif, mais beaucoup d'entre elles entendent en même temps être les maîtresses de l'agenda, ce qui ne va pas sans problèmes. D'un côté, des humanitaires sûrs de leur cause, indifférents aux aspects politiques de la réalité, pressés d'imposer leurs solutions; de l'autre, des Etats, instrumentalisant plus au moins les organisations internationales et cherchant à dissimuler leurs véritables objectifs derrière des discours humanistes dans l'air du temps. C'est que les intérêts restent contradictoires, notamment entre une France engagée de longue date dans la défense de son pré-carré à partir du Tchad et de la Centrafrique, des Etats-Unis nouveaux venus, dont la présence est incontestablement liée aux ressources très importantes du Soudan en hydrocarbures, et d'autres puissances, désormais concurrentes avouées, spécialement la Chine. Dans une géopolitique de l'avenir – et d'aucuns y son-

gent –, le rôle du Soudan sera d'ailleurs plus important encore qu'on ne l'imagine aujourd'hui. Etat-tampon entre le monde arabo-musulman et l'Afrique subsaharienne, le plus grand pays africain – plus de 2 500 000 km<sup>2</sup> – comporte bien d'autres potentialités, gazières, minières et, surtout peut-être, agricoles, lui qui deviendra un jour l'un des principaux greniers de l'Afrique, sinon du monde. On comprend mieux, au regard de ces enjeux, l'attitude des gouvernants de Khartoum, souvent tentés de défier une « communauté internationale » dont ils savent qu'elle n'existe que sur le papier.

Ingérence, non-ingérence, intervention, non-intervention, ces termes rythment la vie internationale depuis longtemps et ne signifient pas toujours ce qu'on croit. On peut se souvenir ici du mot de Talleyrand, au moment où l'intervention des puissances conduit au démantèlement du Royaume des Pays-Bas créé en 1814 et à l'indépendance de la Belgique : *« non-intervention est un mot diplomatique et énigmatique qui signifie à peu près la même chose qu'intervention »*. Dans l'histoire des relations internationales, les interventions ont été nombreuses et n'ont pas toujours soulevé l'indignation générale, d'autant que les Etats qui en sont responsables s'emploient à présenter les choses de façon à en minimiser la portée. Les Etats-Unis n'interviennent à Saint-Domingue en 1965 et à Grenade en 1983 que pour protéger leurs ressortissants, la France et l'Angleterre n'ont à Suez en 1956 que l'objectif de sauvegarder la liberté de navigation sur le canal. Naturellement, les réalités sont bien différentes : dans le dernier cas par exemple, la navigation dans le canal n'était nullement menacée par l'Egypte mais par une guerre israélo-égyptienne que Paris et Londres avaient précisément concoctée avec Tel-Aviv pour en finir avec le régime du colonel Nasser.

La forme la plus aimable de l'intervention, largement décrite par les internationalistes, est l'« intervention d'humanité », mais elle n'échappe pas aux rigueurs de l'analyse. Elle est encore défendue, jusque dans l'enceinte de l'Académie de droit international de La Haye – on pense au cours de Christian Tomuschat : dans les cas extrêmes, lorsque des populations entières sont massacrées, comme au Cambodge sous le régime des Khmers Rouges, elle serait justifiée. On peut l'admettre, tout en remarquant que l'intervention d'un Etat qui n'était pas connu pour sa défense intransigeante des droits de l'homme, le Vietnam, et qui a mis fin au règne de Pol Pot, s'inscrivait avant tout dans une géopolitique indochinoise dont Hanoï ne s'est pas départi depuis lors. En fait, on est toujours ramené aux problématiques incertaines de la guerre juste et, lorsqu'une Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des Etats sera créée sous l'égide du gouvernement canadien à la suite d'un appel de Kofi Annan, elle dégagera des « critères » pour soutenir la licéité exceptionnelle d'une intervention militaire unilatérale, qui sont autant de recours à une parfaite subjectivité, une juste

cause, une bonne intention, un moyen de derniers recours – mais n'est-ce pas l'*ultima ratio régis* que Louis XIV faisait graver sur ses canons? – et le respect de la proportionnalité et du droit humanitaire. La Commission précisait, il est vrai, que toute action éventuelle devait être soumise au Conseil de sécurité, mais, comme Robert Kolb l'a bien vu, encore faut-il que ce dernier ne soit pas bloqué par le veto.

De ces interventions d'humanité, les premières en date, lorsque les puissances européennes intervenaient en faveur des Chrétiens persécutés de l'Empire ottoman, n'échappent pas à la critique. Quand Napoléon III prit l'initiative de l'envoi d'un corps expéditionnaire au Liban en 1860, une commission internationale imposa au gouvernement d'Istanbul l'autonomie du Mont Liban qui, consacrant la représentation politique des communautés religieuses selon les termes du Protocole de 1864, jetait en réalité les bases du Liban mandataire grâce auquel la France a entendu depuis lors exercer son influence dans la région.

Toutefois, ce ne sont peut-être pas les ingérences les plus spectaculaires qui illustrent le mieux les nouvelles transformations se produisant dans les rapports entre le Nord et le Sud, deux générations après l'échec assez général des indépendances. C'est au quotidien, dans la capillarité de l'action des ONG, que l'unilatéralité de l'ingérence se traduit sans doute le mieux, les domaines concernés allant de la gouvernance en général au domaine social, en passant par tous les aspects de la vie en société, de l'aide à l'artisanat ou à la petite exploitation agricole jusqu'au micro-crédit. Il ne s'agit certes pas de nier les aspects positifs d'un engagement sur le terrain d'hommes et de femmes sincères et courageux, mais de mieux comprendre le monde dans lequel nous vivons, en essayant d'identifier au passage les effets pervers d'une générosité inscrite avant tout dans un projet personnel.

Pour l'avoir connu nous-mêmes à travers des enquêtes *in situ*, nous prendrons l'exemple des prisons, enjeu majeur de société sous toutes les latitudes. Dans ce domaine, les problèmes rencontrés par les pays pauvres sont évidemment dramatiques et les allocations de ressources en faveur d'une population carcérale méprisée par une majorité de citoyens souvent problématiques. En Afrique, pour prendre un aspect fondamental de la question, le budget voué à l'alimentation des détenus, prévenus aussi bien que condamnés, est la plupart du temps beaucoup plus faible qu'à l'époque coloniale, parfois trois ou quatre fois moins important. Or, il existe toute une catégorie d'ONG qui s'intéressent au sort des captifs. Du CICR – en particulier dans les pays en crise – à des ONG spécifiques, comme Prisonniers sans frontières, leur action concerne tous les aspects de la vie carcérale : sécurisation et assainissement des locaux, alimentation et santé des détenus, formation et préparation au retour à la vie civile. Un tel programme étant bien entendu au-dessus des possibilités de la plupart des ONG, les interventions sont donc parcellaires, temporaires, souvent remises en cause

pour des raisons financières – ce qui n’empêche pas nécessairement l’administration pénitentiaire de se reposer sur ces intervenants extérieurs pour se décharger de ses responsabilités. Les besoins sont tels que même une organisation aussi puissante que le CICR est incapable de les couvrir durablement. Il reste à espérer, ce qui peut être le cas, que ces interventions humanitaires aient un effet d’entraînement pour les institutions locales, mieux à même en définitive de mesurer les enjeux, les bonnes volontés étant loin de faire défaut – et les engagements religieux, avant tous chrétiens et musulmans en Afrique, contribuant à une évolution positive des systèmes pénitentiaires.

Si les pays du Nord connaissaient sans nuance aucune les charmes de la civilisation, on pourrait se satisfaire de ces initiatives, même imparfaites. Or, on le sait, c’est très loin d’être le cas. A part quelques pays, le Canada, la Scandinavie en particulier, les conditions faites aux détenus en Occident sont assez généralement très éloignées des critères pourtant retenus par une institution telle que l’Union européenne. En France, par exemple, les engagements pris n’ont jamais été respectés et la loi française elle-même n’est pas appliquée. C’est ainsi qu’elle prévoit l’encellulement individuel de chaque détenu, en tout cas à sa demande, et que celui-là n’est assuré, dans un parfait mépris pour le principe d’égalité des citoyens devant la loi, qu’en faveur des «VIP». Cinquante ans après la fondation de la V<sup>e</sup> République, vingt-cinq ans après la première victoire électorale de la gauche, la France est encore à la recherche d’une loi pénitentiaire digne de ce nom. Ne parlons pas des Etats-Unis, où existe un véritable «goulag» – le taux d’incarcération par habitant étant, avec ceux de la Chine et de la Russie, l’un des plus élevés au monde – et où nombre de prisonniers n’ont aucun espoir de sortir de prison avant leur mort. L’enfermement relevant dans la plupart des cas des Etats fédérés, il peut prendre des formes plus ou moins sévères, mais va parfois vers des extrêmes qu’on croyait bannis du monde contemporain : au Texas, ne voit-on pas des détenus travailler sur les routes, une chaîne et un boulet au pied, afin sans doute d’empêcher toute évasion, tout en limitant les frais de gardiennage.

Candide, s’il revenait parmi nous, s’imaginerait sans doute que ces causes occidentales mobilisent tout autant les ONG que les autres causes; il ferait erreur. Certes, il existe des organisations de défense des prisonniers, en France, par exemple, l’Observatoire des prisons, mais leur action est très discrète, jamais les grands médias ne s’y intéressent et, si des progrès sont aujourd’hui envisagés, c’est avant tout sous la pression de l’Union européenne.

Rien n’illustre mieux le décalage humanitaire contemporain que cet exemple pénitentiaire. Il est d’autant plus frappant que des expériences ont lieu dans les pays défavorisés qui permettent d’espérer qu’assez rapidement les réalités carcérales évoluent réellement. Au Mali, au Burkina Faso, par

exemple, sont expérimentés des systèmes, avec éventuellement le concours de certains ONG il est vrai, qui voient les condamnés cultiver la terre dans une semi-liberté leur permettant, le cas échéant, de faire venir leur famille. Au total, la prison africaine offre sans doute de meilleures conditions pour une réforme, si du moins les moyens matériels ne font pas défaut, dans la mesure où elle a préservé une certaine convivialité, encouragée par les convictions religieuses, ce qui est loin d'exister en Occident.

### LA PROFESSIONNALISATION DES ONG

Au fur et à mesure que leurs champs d'intervention se sont élargis – protection des biens culturels, développement durable, problèmes de santé et notamment lutte contre des pandémies telles que le SIDA –, les plus grandes ONG se sont professionnalisées. Elles sont devenues des opérateurs économiques non négligeables même si, comme le relève Philippe Ryfman, *«le monde des ONG se revendique comme appartenant au tiers secteur et non à l'univers marchand»*. Ryfman propose les chiffres suivants pour la France : les ONG y consacraient 69 % de leurs dépenses à la mise en œuvre de leurs projets sur le terrain, 7 % à leur activité en France, les frais de fonctionnement représentant 16 % et les frais de collecte 8 %.

Le financement des ONG est évidemment crucial, les ressources publiques n'ayant cessé d'augmenter, en France comme à l'étranger, en gros de la moitié aux deux tiers des ressources, mais provenant désormais autant des organisations internationales – notamment l'Union européenne – et de certains gouvernements étrangers que des subventions politiques de l'Etat d'origine – certaines organisations se distinguant ici nettement des autres, comme Amnesty International, financée uniquement par des dons privés, les cotisations de ses adhérents ou encore la vente de ses produits – jouissant ainsi d'une indépendance probablement exceptionnelle. Le recours aux fonds privés reste important pour d'autres ONG, elles aussi soucieuses de leur liberté d'action, en gros les deux tiers pour Médecins sans frontières, Médecins du monde ou Action contre la faim. Le budget total varie bien entendu beaucoup d'une organisation à l'autre à travers le monde, Care USA (Cooperative for assistance and relief everywhere) dépassant 500 millions d'euros, dont les deux tiers sous la forme d'une subvention du gouvernement américain, CRS (Catholic relief services) des sommes et un pourcentage comparables, World Vision des sommes également comparables mais un financement public beaucoup plus faible. En France, les masses budgétaires sont moins importantes, mais, pour les grandes ONG, elles tournent quand même autour de cinquante à cent millions d'euros.

Inévitables, ces transformations liées à la croissance rapide des principales ONG ont considérablement modifié le paysage humanitaire en Occident. Non seulement le recrutement des responsables de la gestion des ONG ne

diffère plus en rien de celui des cadres supérieurs des grandes firmes, mais, condamnées à le faire par leurs besoins de financement, les ONG se sont lancées pour la plupart dans des formes, parfois inédites, de *marketing*. Deux méthodes sont principalement utilisées : d'une part, le recours au sensationnel, spécialement en terme d'images, avec par exemple des campagnes d'affichage faisant entrer brutalement les formes les plus aiguës de la violence ou de la misère dans les centres-villes; d'autre part, l'action directe auprès des gens, dès lors qu'ils sont listés, par des demandes pressantes, toujours renouvelées, qui confinent parfois à une forme de harcèlement moral. On est loin des campagnes militantes des premières années, surtout si on met en rapport ces nouvelles formes de propagande avec le style de vie de certains dirigeants, proches de la *jet-society*.

La professionnalisation des ONG paraît sans doute plus normale dans l'univers anglo-saxon. Aux Etats-Unis, où la philanthropie passe facilement des ONG aux firmes, le mouvement d'un système à l'autre, d'une firme pharmaceutique à une ONG ou inversement, ne semble pas exceptionnel – après tout, Bill Gates a choisi désormais de consacrer son immense fortune à une action humanitaire, dont il garde bien sûr le contrôle. En Europe, les réactions ne sont pas nécessairement les mêmes. Non seulement le souvenir des premières années reste vif, mais la contradiction entre un certain mode d'être et la démarche perpétuellement morale des organisations à la recherche de fonds en surprennent aujourd'hui plus d'un.

Elle est sans doute d'autant plus choquante que le monde des ONG est resté un monde du Nord. Certes, les ONG sont également nombreuses dans les pays du Sud – 10 000 par exemple, semble-t-il, au Bénin –, mais, la plupart du temps, elles sont restées des «ONG d'appui», selon la terminologie utilisée pendant longtemps pour les définir. Il est vrai que de véritables ONG autonomes sont apparues récemment dans les pays du Sud, au Brésil, en Afrique du Sud ou en Malaisie, mais elles ne peuvent pas encore se comparer à leurs jumelles du Nord – sachant d'ailleurs que, la forme ONG n'étant pas déposée, elle peut être utilisée dans les buts les plus divers. Depuis les années 1990, sont ainsi apparues des ONG islamiques, qui prospèrent souvent grâce à leur connaissance des circuits de financement dans le monde musulman et dont les objectifs peuvent être très variés. Cela a déjà été signalé, certaines d'entre elles sont créées pour contrecarrer l'action des ONG occidentales, on le voit aujourd'hui au Soudan.

Du désordre actuel, peut-on imaginer de passer à un système plus cohérent? La question a de multiples aspects, à commencer par la question récurrente de la légitimité des ONG. Celle-là est souvent mise en cause, on l'a vu lors de la préparation de la Convention de Rome, lorsque nombre de commentateurs, à commencer par Serge Sur, ont critiqué des ONG sans racine, sans base démocratique, qui ne s'en comportaient pas moins comme de véritables partis politiques internationaux. A la recherche de «référentiels

*de construction de la légitimité d'une ONG*», Philippe Ryfman évoque avant tout «leur ancrage dans la société», dont il convient qu'il est difficile à mesurer – nombre d'adhérents, réseau de militants, de donateurs... De la reconnaissance d'utilité publique dans les droits internes au rôle qui revient à certaines ONG dans tel ou tel instrument diplomatique, le plus souvent dans le domaine humanitaire, les procédures existantes sont impuissantes à fournir de véritables instruments de mesure.

Le rôle des ONG n'en est pas moins reconnu au sein du système des Nations Unies. Kofi Annan avait ainsi chargé un groupe de «personnalités éminentes» présidé par un ancien Premier ministre, le Brésilien Fernando Henrique Cardoso, d'étudier les relations entre les Nations Unies et la société civile. Le rapport Cardoso a reconnu le rôle des ONG et s'est même proposé de l'amplifier. Les Etats sont restés prudents et entendent bien garder le dernier mot en ce qui concerne l'accréditation des ONG auprès des organisations internationales. Comme le remarque Tullio Treves, «*le pas à faire pour passer de la reconnaissance du rôle effectif des ONG à une institutionnalisation de ce rôle par l'adoption de règles uniformes se substituant au bric-à-brac actuel ne semble pas une priorité pour les Etats, dont un nombre important au contraire s'y oppose*». En définitive, la grande majorité des Etats n'envisage nullement de s'engager dans le développement d'une réglementation générale des ONG, qu'ils préfèrent instrumentaliser ou manipuler au cas par cas, même si, en agissant ainsi, il contredisent les vœux des secrétariats des organisations internationales lesquels, pour leur part, plaideraient volontiers pour une nouvelle architecture de la société internationale.

#### L'INSTRUMENTALISATION DES ONG

Les débats entraînés par le rapport Cardoso permettent d'y voir plus clair dans la volonté d'instrumentaliser les ONG, notamment de la part des Etats. Certains d'entre eux, autrefois hostiles à ce type d'action au plan international, ont changé d'avis dès le moment où ils purent contrôler telle ou telle ONG opérant sur leur territoire ou encore créer, en tant que de besoin, leurs propres ONG, les fameuses GO-NGOs, quitte à les faire subventionner par d'autres Etats ou par des organisations intergouvernementales. L'attitude d'Etats tels que le Vietnam ou l'Indonésie est à cet égard très révélatrice.

Dans le cas des crises graves, quelles qu'en soient les causes, l'instrumentalisation devient un phénomène massif, dont il est difficile, mais d'autant plus nécessaire, de démêler l'écheveau politique. Qu'il s'agisse actuellement du Kosovo ou de l'Afghanistan – et même de la Somalie –, les ONG sont présentes, avec un courage auquel il faut rendre hommage. Cela n'exonère personne des conséquences politiques de ses actes. Pour prendre l'exemple



du Kosovo, plus de 400 ONG sont sur le terrain, travaillant bien entendu avec les autorités publiques, tant internes qu'internationales. Il faut bien dire que ce processus s'inscrit inévitablement dans la perspective de l'indépendance du Kosovo, souvent présentée en Europe occidentale comme la seule issue possible du conflit. Or, c'est un choix politique, soutenu par la grande majorité des Albanais du Kosovo, mais qui n'est pas sans soulever d'énormes difficultés, loin d'être résolues. La Serbie continuera longtemps à s'opposer à ce qu'elle considère comme un démembrement de son territoire national, en violation des dispositions de la Charte de Nations Unies. Elle est appuyée par la Russie qui, sur cette question, se prépare à bloquer durablement le Conseil de sécurité, et aussi par plusieurs Etats membres de l'Union européenne dont il est aujourd'hui utopique d'attendre une politique commune sur le sujet. La Grèce, Chypre, nations orthodoxes, d'autres Etats plus ou moins menacés de sécession en leur sein, ne sont ni les uns ni les autres enthousiasmés par l'évolution du conflit. On observera à juste titre qu'il n'est guère possible de contredire ce qui serait la volonté de 90 % des habitants du territoire. L'argument est toutefois moins fort qu'il n'y paraît à première vue.

L'indépendance politique du Kosovo, dont l'entrée au sein des Nations Unies se révélera tout à fait impossible, sera une chose; les conditions de vie de la population en seront une autre, bien différente. Le Kosovo a pratiquement cessé de produire, en dehors d'une partie seulement, sa nourriture : probablement isolé par la Serbie, au moins dans un premier temps, il devra être soutenu par une aide massive, qui ne pourra venir que de l'Union européenne – dont on ne sait pas qu'elle en ait mesuré l'ampleur. Si on ajoute à un tableau très préoccupant le sort incertain de la minorité serbe dans le territoire et l'éventualité d'une sécession au second degré des poches serbes proches de la Serbie, on mesure l'aventure dans laquelle on s'engage, en quelque sorte sur la piste des ONG. D'autres solutions étaient possibles, à condition de se donner le temps de faire évoluer la situation sur le terrain. Un Kosovo totalement autonome, prenant l'habitude de respecter à son tour ses minorités – pas seulement les Serbes, mais aussi, notamment, les Roms –, qui se serait rapproché de l'Union européenne parallèlement à la Serbie, se serait trouvé dans quelques années dans une situation très différente, à plus forte raison si une certaine prospérité avait vu le jour, comme c'est aujourd'hui le cas en Albanie. La région comporte de très grandes possibilités touristiques et l'arrivée des vacanciers aurait pu, comme on l'a vu en bien d'autres circonstances, contribuer à détendre l'atmosphère. Au moment de l'entrée dans l'Union européenne, un choix aurait été effectué, mais pas forcément celui de l'indépendance : une Confédération aurait pu voir le jour – maintenant les liens symboliques avec Belgrade –, la mise en œuvre des règles communautaires traitant facilement tous les problèmes dans le cadre de la liberté de circulation des mar-

chandises, des capitaux, des services et des personnes. Cette perspective, infiniment moins aventureuse que celle dans laquelle on s'engage, est évidemment moins romantique et aurait procédé davantage de l'analyse que de la passion.

C'est sans doute ce qu'on peut craindre pour l'avenir. La politique est une affaire trop sérieuse pour être laissée entre les mains d'idéalistes, généreux certes, mais éloignés des réalités dont il faut bien prendre la mesure si on veut maintenir la paix civile. Instrumentaliser les ONG dans des processus mal maîtrisés et dérivant peu à peu vers des situations qu'on n'avait pas vraiment prévues, constitue un danger majeur dans des enchaînements auxquels on devrait songer davantage. L'Afghanistan en offre aujourd'hui un autre exemple avec, dans les bagages d'un corps expéditionnaire problématique, quelques humanitaires peu nombreux, courageux, voire téméraires, mais aussi exposés aux prises d'otages et donc à des chantages auxquels il est ensuite difficile de résister. Faute d'une véritable concertation entre les Alliés, du fait d'une politique d'un engagement mesuré, dont la France donne le ton, une situation inattendue au départ commence à se dessiner : plutôt que la pression de la guerre et de ses dommages « collatéraux », une partie de la population semble regretter l'ordre taliban. Ce n'est bien entendu qu'une illusion, le passé s'enjolivant toujours des difficultés du présent, qu'il s'agisse du service militaire ou de l'occupation soviétique, mais c'est une illusion infiniment dangereuse pour l'Occident – et le monde musulman –, car un retrait d'Afghanistan et une victoire des Talibans sonneraient le glas de bien des régimes modérés, du fait même de l'enthousiasme qu'ils soulèveraient dans une jeunesse musulmane désorientée. La gestion de l'humanitaire dans une crise de cette gravité, où peut se jouer à terme le sort d'un continent, devrait impliquer la mobilisation de moyens beaucoup plus importants, les ONG ne trouvant leur place que dans les régions sécurisées.

Il est bien sûr des instrumentalisations moins dramatiques, mais qui ne sont pas moins significatives. Si on prend le cas d'Amnesty International, la plus exemplaire des ONG sans doute, aujourd'hui presque cinquanteenaire, développant ses enquêtes pratiquement dans tous les pays, totalement libre de toute subvention publique, ne vivant que de ses cotisations et des dons privés – et dont le rapport annuel est attendu avec crainte un peu partout, y compris en Occident –, cette ONG exemplaire n'échappe pas à l'instrumentalisation. L'exemple du Maroc paraîtra peut être probant à cet égard. Amnesty a joué un rôle important dans le processus qui, amorcé à la fin du règne de Hassan II, s'est poursuivi sous celui de son fils. Elle a longtemps dénoncé les abus d'un système resté partiellement féodal, où le roi disposait à sa discrétion des bagnes où il avait enfermé ses ennemis pour les laisser mourir à petit feu. Les choses ont bien changé, heureusement, et ces vestiges d'un passé lointain ont disparu. Amnesty, qui avait longtemps

été *persona non grata* dans le royaume, peut aujourd'hui y développer librement ses activités et se trouve même plus au moins associée au processus de perfectionnement de l'Etat de droit – dont elle devient ainsi une sorte de garant. Or, ses moyens restent très limités et il n'est pas interdit de s'interroger sur l'efficacité de son action dès lors qu'il ne s'agit plus de faire cesser des abus criants, mais de faire entrer le respect des droits de l'homme dans le quotidien d'un peuple de plus de trente millions d'habitants.

### LA MANIPULATION DES ONG

Instrumentalisation et manipulation sont très proches : on passe insensiblement de l'une à l'autre. Il semble bien qu'aujourd'hui la manipulation se généralise, à cette précision près qu'elle a lieu, selon les circonstances, dans un sens ou dans l'autre. La manipulation la plus visible est évidemment la création de toutes pièces d'ONG faussement indépendantes par les Etats autoritaires ; manipulation visible, si l'on veut, puisqu'il sera toujours difficile de déjouer le piège dès lors que le manipulateur, dont l'habileté s'enrichit avec l'expérience, fait preuve du plus grand doigté. En sens inverse, souvent plus discrètement encore – même si le phénomène est parfois relevé –, les ONG peuvent être manipulées, non par les tenants officiels de l'ordre, mais par toutes sortes de groupes combattants, nationalistes, rebelles ou bandits de grand chemin. Ce n'est plus un secret pour personne que, dans certains conflits – on peut penser notamment à la Bosnie-Herzégovine –, les groupes armés ne laissent passer l'aide humanitaire qu'en prélevant une partie importante de celle-là, un tiers dans bien des cas, trouvant ainsi les moyens de survivre et de poursuivre le combat. La boucle est bouclée : vue d'un point de vue « objectif », comme disaient jadis les marxistes, l'aide humanitaire joue alors un rôle pour lequel elle n'avait pas été préparée, aider à la perpétuation des combats. Envisagé dans la perspective de l'histoire, le retournement n'a rien d'exceptionnel – combien d'initiatives ne se sont-elles pas retournées contre leurs auteurs?...

Le sentiment prévaut d'une manipulation générale – et c'est bien ce qu'indiquent les débats actuels. Longtemps réticentes, du fait de leur attachement à l'indépendance de leur action, les ONG envisageraient certainement aujourd'hui avec faveur la définition d'un régime juridique permettant de faire le tri et de mieux suivre l'action humanitaire ou autre sur une scène aussi vaste que le monde, aurait dit Paul Claudel. Les plus grandes, Action Aid, Greenpeace, Oxfam, Transparency International, mais aucune ONG française, ont adopté en 2006 une Charte commune de responsabilité. Ce sont, en revanche, désormais les Etats qui s'y opposent, trop contents de garder la main dans un domaine où, durant une génération, elle avait pu sembler leur échapper.

On peut dès lors, pour le futur, imaginer un tout autre tableau que celui qu'on avait d'abord eu sous les yeux. Des ONG nombreuses, disponibles, efficaces pour beaucoup d'entre elles – mais intégrées dans des stratégies définies par des Etats qui, démocratiques ou non, entendront bien rester les maîtres du jeu. Une perspective dans laquelle inévitablement se profilera une manipulation politicienne : on ne l'a jamais vu aussi bien que ces derniers temps en France, où le nouveau Président de la République a inauguré une politique dite d'«ouverture», non seulement en faisant entrer au gouvernement des personnalités de l'opposition, y compris Bernard Kouchner, un transfuge de l'humanitaire, mais aussi des hommes et des femmes connus avant tout pour leur engagement associatif, notamment Martin Hirsch, président d'Emmaüs-France, et Fadela Amara, fondatrice de Ni putes ni soumises. Ce n'est pas vraiment une nouveauté, puisque deux anciens de Médecins sans frontières, Claude Malhuret et Xavier Emmauelli, avaient déjà été secrétaires d'Etat – et que Bruno Rebelle, ancien président de Greenpeace France, avait été, durant la campagne présidentielle, l'un des conseillers les plus en vue de Ségolène Royal. Le mouvement peut se faire dans l'autre sens, même si c'est plus rare : Michèle Rivasi, députée de la Drôme de 1997 à 2002, a été ensuite directrice générale de Greenpeace France.

Loin de nous l'idée d'ironiser sur le parcours de personnalités toutes estimables sans exception, mais plutôt le souhait que soit mieux appréciée la place du secteur associatif dans une démocratie moderne, ce qui n'est pas facilité par un nouveau rideau idéologique qui semble bien tomber entre une nouvelle scène réservée aux acteurs de la comédie politique et un parterre médusé.

#### UN NOUVEAU RIDEAU IDÉOLOGIQUE

Si les idéologies du XX<sup>e</sup> siècle se sont effondrées au profit d'un libéralisme désormais présenté comme découlant de la nature des choses, la jeunesse ne peut se contenter d'un horizon limité à l'avenir personnel de chacun. Elle aspire à un monde meilleur, y compris dans les pays les plus développés, qui n'ont d'ailleurs pas éradiqué la misère en leur propre sein. S'engageant sous une bannière religieuse ou non, bien des jeunes sont prêts comme leurs aînés à des sacrifices «librement consentis», c'est le principe même de l'action humanitaire.

S'il n'y a plus de lendemains qui chantent ni de faux prophètes pour les célébrer, à quels héros la jeunesse peut-elle s'identifier ? La réponse est sous nos yeux, mais, tel le personnage d'Edgar Poe dans son célèbre conte *La Lettre volée* ou, comme préférerait dire Lacan, «*la lettre en souffrance*», nous ne la percevons pas toujours. Elle a plus que pointé le bout de l'oreille le jour de la mort du fameux dessinateur belge Hergé, lorsque le journal *Libé-*

*ration*, l'organe par excellence des générations post-soixante-huitardes, fit sa une en montrant le petit chien Milou hurlant à la mort près du cadavre de Tintin : tout un peuple était en deuil, dans des élans de l'âme qui pouvaient rappeler la mort de Staline ou anticiper sur celle de Kim Il-sung. Occasion rêvée, qui fut saisie, de glorifier une science nouvelle, la «tintinologie», doctrine avancée du nouveau siècle qui se profilait. Avec une grande intelligence prospective, Hergé avait interdit toute nouvelle suite aux aventures du petit journaliste de façon que, telles les Ecritures, le grand œuvre soit achevé une fois pour toutes.

Le plus comique en cette affaire fut que, bien entendu, la volonté posthume de l'auteur ait été respectée, ce qui n'a pas empêché la réécriture et la réédition des albums les plus anciens, dans le sens du politiquement correct. C'est que Hergé, dessinateur inspiré à coup sûr, n'avait rien d'un visionnaire. Ses publications ne traduisaient, de décennies en décennies, que l'air du temps à Bruxelles, d'un colonialisme aux relents tantôt racistes, tantôt paternalistes, à un anticommunisme «primaire» – ce qu'on lui pardonnera peut-être davantage.

Par-delà ce corpus bien défini, c'est tout un univers de la bande dessinée, aujourd'hui relayée par les jeux vidéo, qui constitue de plus en plus la trame de la vie d'un grand nombre de gens. L'imaginaire social est ainsi nourri par des personnages sans consistance, éloignés de toute réalité, mais qui sont intériorisés comme des modèles. Bernard Kouchner en a fait l'aveu dans son ouvrage *Charité Business* : montant sur son lama jusqu'aux plus hautes montagnes andines pour soigner des populations isolées, il se prend brusquement, selon son propre aveu, pour Tintin chez les Incas.

Que la bande dessinée soit devenue le bréviaire de notre époque – un peu comme la danse, éperdue du corps, s'est substituée au théâtre dans les arts –, l'évolution de la vie politique, en France par exemple, en témoigne amplement. L'heure n'est guère à une réflexion en profondeur sur l'état social exact du pays – il y a longtemps qu'on a abandonné la perspective de comprendre les phénomènes sociaux au-delà des destins individuels – : les sociologues ont, selon l'horrible expression toujours en usage, jeté le bébé avec l'eau marxiste du bain. Gouverner, c'est aujourd'hui tenir à chaque catégorie citoyenne ou professionnelle le discours auquel elle estime avoir droit, quitte à changer de registre plusieurs fois dans la semaine. Rien d'étonnant si ceux qui nous gouvernent, se plaisant à un jeu de masques toujours recommencé, ne craignent pas grand-chose, pas même de quitter une fois pour toutes la tradition nationale, pour s'enchanter de Disneyland.



**CHRONOLOGIE INTERNATIONALE  
DE L'ANNÉE 2007**





# CHRONOLOGIE INTERNATIONALE DE L'ANNÉE 2007

PAR

KHADIDJA GUEBACHE, VINCENT LEQUEUX,  
CYRIL MARÉ ET MANON-NOUR TANNOUS (\*)

SOUS LA DIRECTION DE

YANN BEDZIGUI ET FLORIANE LEGUAY (\*\*)

## JANVIER

- 1<sup>er</sup>** : **ONU** – Ban Ki-Moon succède à Kofi Annan comme 8<sup>e</sup> Secrétaire général de l'ONU, pour un 1<sup>er</sup> mandat de 5 ans.
- G8** – L'Allemagne prend la présidence annuelle du G8.
- UE** – L'UE, élue à l'unanimité, prend la présidence du Processus de Kimberley visant à lutter contre les «diamants de la guerre» qui servent à financer des opérations militaires.
- La Bulgarie et la Roumanie adhèrent à l'UE, qui compte dès lors 27 membres.
- L'Allemagne prend la présidence de l'UE pour 6 mois.
- Euro** – La Slovénie est le premier des 12 nouveaux Etats membres de l'UE à entrer dans la zone euro.
- OPEP** – L'Angola devient le 12<sup>e</sup> membre de l'Organisation des exportateurs de pétrole (OPEP).
- Somalie** – Les Tribunaux islamiques perdent la totalité de leurs positions après la reprise de Kismayo par les forces somalo-éthiopiennes. Le 3, le Kenya annonce la fermeture de sa frontière terrestre avec la Somalie pour éviter l'infiltration de milices islamistes.
- 2** : **Terrorisme** – L'Espagne suspend le processus de paix avec l'organisation séparatiste basque ETA, suite à l'attentat à la voiture piégée perpétré à l'aéroport de Madrid le 30 décembre 2006.
- 4** : **All./E.-U.** – Visite officielle du chancelier allemand Angela Merkel aux Etats-Unis, afin de discuter des questions de l'énergie, des conflits armés et du commerce.

(\*) Etudiants en 3<sup>e</sup> cycle à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(\*\*) Doctorants-allocaitaires de recherche à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

**Egypte/Isr.** – Rencontre du président égyptien Hosni Moubarak et du Premier ministre israélien Ehud Olmert à Charm el-Cheikh, pour tenter de débloquer le processus de paix israélo-palestinien.

**Terrorisme** – Les forces de police tunisiennes démantèlent un groupe armé terroriste lié au Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) algérien, qui se rebaptise le 25 janvier Al Qaïda au Maghreb. L'opération fait 12 morts.

**6 :** **Sri Lanka** – Un attentat-suicide attribué à la rébellion tamoule à Hikkaduwa, dans le sud du pays, fait 11 morts et 47 blessés.

**7 :** **Somalie** – L'armée américaine effectue des raids aériens contre des islamistes d'Al Qaïda en fuite dans le sud de la Somalie, opérant un retour militaire dans ce pays depuis leur échec en 1994.

**9 :** **E.-U./Japon** – Accord-cadre sur la coopération nucléaire civile entre les Etats-Unis et le Japon.

**Japon** – Le Japon se dote d'un ministère de la Défense, pour la 1<sup>re</sup> fois depuis 1945, en vue d'accroître son rôle sur les scènes régionale et internationale.

**9-12 :** **Energie** – La Russie suspend l'acheminement de son pétrole vers l'Europe *via* l'oléoduc Droujba jusqu'au 11 janvier. Le 12, elle signe avec la Biélorussie un accord prévoyant l'exportation, vers cette dernière, de pétrole et de produits pétroliers.

**Chine/Isr.** – Visite en Chine du Premier ministre israélien Ehud Olmert, axée sur le nucléaire iranien et le développement des relations commerciales entre les deux pays.

**9-13 :** **Japon/Eur.** – Tournée européenne du Premier ministre japonais Shinzo Abe (Grande-Bretagne, Allemagne, Belgique et France), afin d'obtenir le soutien européen pour le démantèlement du programme nucléaire de la Corée du Nord. Le 12, première visite d'un dirigeant nippon au siège de l'OTAN à Bruxelles.

**10 :** **E.-U./Iraq** – Le président George W. Bush annonce, lors d'une allocution télévisée, une nouvelle stratégie pour l'Iraq, qui prévoit notamment l'envoi progressif de 21 500 soldats supplémentaires.

**Environ.** – Plan d'action européen pour lutter contre le changement climatique, par lequel la Commission propose que l'UE s'engage dès à présent à réduire d'au moins 20 % ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020.

**OTAN** – Le Secrétaire général de l'OTAN Jaap de Hoop Scheffer est reconduit par les 26 Etats pays membres jusqu'en 2009.

**Kazakhstan** – Karim Massimov est nommé Premier ministre par le président Noursoultan Nazarbaïev.

**10-27 :** **Guinée** – Le 10, débute une grève générale soutenue par l'opposition, dont la répression fait 59 morts. Un accord est conclu le 27 entre les autorités et les syndicats pour y mettre fin.

**11 :** **OMC** – Le Vietnam devient le 150<sup>e</sup> Etat membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

**11-12 :** **Bangladesh** – Le président Iajuddin Ahmed annonce le report des élections législatives prévues le 22 janvier, proclame l'état d'urgence et nomme,

le 12, l'ex-gouverneur de la Banque centrale, Fakhruddin Ahmed, à la tête d'un gouvernement intérimaire.

**Argentine** – Arrestation, par la police espagnole, de l'ancienne Présidente argentine, Isabel Peron, recherchée dans son pays dans le cadre d'une enquête sur des meurtres d'opposants survenus entre 1974 et 1976.

**13-15** : **ASEAN** – 12<sup>e</sup> sommet de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) à Cebu (Philippines), aboutissant à l'adoption d'un projet de Charte commune qui, inspiré du modèle européen, prévoit la création d'une zone de libre-échange entre les 10 Etats membres en 2015.

**Iran/Am. lat.** – Visite officielle du président iranien Mahmoud Ahmadinejad au Venezuela, au Nicaragua, en Equateur et en Bolivie.

**13-18** : **E.-U./M.-Or.** – Tournée de la secrétaire d'Etat américaine Condoleezza Rice au Moyen-Orient (Israël, Territoires palestiniens, Jordanie, Egypte, Arabie saoudite et Koweït), afin d'obtenir le soutien arabe à la nouvelle stratégie américaine en Iraq et de relancer le processus de paix israélo-palestinien. En Europe, rencontre avec le chancelier Angela Merkel et le Premier ministre britannique Tony Blair.

**14-20** : **Syrie/Iraq** – 1<sup>re</sup> visite d'un Président iraquien, Jalal Talabani, à Damas (Syrie), depuis la rupture des relations diplomatiques en 1980. Le président syrien Bachar Al-Assad se dit prêt à aider les Iraquiens à réaliser l'unité, la sécurité et la stabilité de leur pays. Les deux Etats signent des accords de coopération commerciale.

**18** : **Venezuela** – Le Parlement accorde les pleins pouvoirs au président Hugo Chavez, une semaine après son investiture, pour une période de 18 mois.

**18-19** : **Am. lat.** – 32<sup>e</sup> sommet du MERCOSUR, à Rio de Janeiro (Brésil) : la Bolivie et l'Equateur demandent leur adhésion.

**20-25** : **Economie** – Le 7<sup>e</sup> Forum social mondial (FSM) se tient à Nairobi (Kenya), sur le thème «Luttes du peuple, alternatives du peuple».

**21** : **Serbie** – Le Parti radical serbe, d'obédience ultranationaliste, remporte les élections législatives anticipées, avec 28,7 % des suffrages (81 sièges sur 250) et un taux de participation de 60,4 %.

**22** : **Iran/AIEA** – L'Iran interdit l'accès de son territoire à 38 inspecteurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

**23** : **ONU/Nép.** – La résolution 1740 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée à l'unanimité, établit au Népal une mission politique chargée de consolider le processus de retour à la paix civile et d'apporter un appui technique à l'élection d'une assemblée constituante dans les 6 mois.

**24** : **Armement** – Déploiement du bouclier antimissiles américain en Pologne et en République tchèque, ce qui provoque les protestations de la Russie.

**24-28** : **Economie** – Le 37<sup>e</sup> Forum économique mondial se tient à Davos (Suisse), sur le thème «L'équation de la mondialisation».

**25** : **Liban** – Conférence internationale sur l'aide au Liban à Paris (France) : une quarantaine de pays et d'organisations internationales promettent 7,6 milliards de dollars pour faire face aux défis de la reconstruction du pays après le conflit de juillet 2006. En contrepartie, le Liban devra engager des réformes économiques sur 5 ans.

**26** : **Russie/Inde** – Visite officielle du président russe Vladimir Poutine en Inde, pour renforcer la coopération nucléaire entre les deux pays.

**29** : **Israël/Palest.** – 1<sup>er</sup> attentat-suicide palestinien en Israël depuis le 17 avril 2006, à Eilat, faisant 3 morts.

**Kirghizstan** – Azim Issabekov est nommé Premier ministre par le président Kourmanbek Bakiev, au cours de la crise institutionnelle ayant commencé le 30 décembre 2006. Il donne sa démission le 29 mars 2007 et est remplacé par Almaz Atambaev, représentant du mouvement d'opposition *Za reformy* (Pour les réformes), chargé de la formation d'un gouvernement de coalition.

**29-30** : **UA** – 8<sup>e</sup> sommet de l'Union africaine à Addis-Abeba (Ethiopie) : création d'un «groupe de sages» chargé de la prévention et de la gestion des conflits sur le continent et annonce de l'envoi d'une force de 8 000 hommes en Somalie.

**29-31** : **Azerb./Fra.** – Visite officielle du président azéri Ilham Aliev en France pour la mise en place de projets bilatéraux dans différents domaines, notamment l'économie, la culture, la sécurité civile ou le tourisme.

**30** : **Sri Lanka** – Les Etats-Unis, le Japon, l'UE, la Norvège et les représentants de la Banque mondiale se réunissent à Galle (Sri Lanka) au sujet de l'attribution d'une aide internationale, subordonnée à la reprise du processus de paix entre les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE) et le gouvernement.

**30-10/02** : **Chine/Afr.** – Tournée du président chinois Hu Jintao dans 8 pays d'Afrique (Cameroun, Liberia, Soudan, Zambie, Namibie, Afrique du Sud, Mozambique et Seychelles), suite au sommet sino-africain de Pékin de novembre 2006. Sont notamment abordées les questions du Darfour et du réaménagement des dettes.

## FÉVRIER

**1<sup>er</sup>-3** : **RDC** – Les violences dans la province du Bas-Congo opposant les forces armées au groupe politico-religieux Bundu Dia Kongo qui soutient l'opposant Jean-Pierre Bemba (Mouvement de libération du Congo) font au moins 90 morts. Le 23 mars, un mandat d'arrêt est délivré contre Jean-Pierre Bemba, accusé de haute trahison.

**2** : **Centrafrique** – Accord de paix signé à Syrte (Libye) entre le gouvernement centrafricain et le Front démocratique du peuple centrafricain (FDPC), mouvement de rébellion armé représenté par Abdoulaye Miskine.

**3** : **Iraq** – Un attentat-suicide à Bagdad fait au moins 130 morts et 300 blessés, soit le plus meurtrier depuis le début de l'année et le 2<sup>e</sup> attentat le plus meurtrier depuis 4 ans.

**5** : **Russie/UE** – Rencontre à Moscou entre la Troïka de l'UE et la Russie sur le thème de l'énergie et de l'indépendance du Kosovo, après la présentation du plan de l'envoyé spécial de l'ONU Martti Ahtisaari.

**Slovaquie** – Le Premier ministre slovaque Robert Fico annonce que la totalité de l'unité de déminage a quitté l'Iraq.

**5-6** : **Enf. soldats** – Conférence internationale sur les enfants soldats à Paris (France), à l'initiative de l'UNICEF et de la France : parmi les 58 signataires,

figurent 10 Etats où, selon l'ONU, le recours à des enfants soldats est une pratique courante (Burundi, Côte d'Ivoire, RDC, Somalie, Soudan, Tchad, Colombie, Népal, Sri Lanka, Ouganda).

**6 : ONU** – La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée le 20 décembre 2006 par l'Assemblée générale de l'ONU sous l'impulsion de la France et de l'Argentine, est signée à Paris par 57 Etats.

**Iraq** – Mise en application du plan de sécurisation «Law and order» dans la région de Bagdad, qui prévoit le déploiement de 85 000 hommes (50 000 soldats et policiers iraqiens et 35 000 soldats américains) d'ici mai 2007.

**Africom** – Création d'Africom, commandement américain unifié pour l'Afrique, opérationnel le 30 septembre 2008, pour réagir à l'implantation d'organisations terroristes en Afrique et sécuriser les approvisionnements pétroliers dans le golfe de Guinée.

**6-8 : Palestine** – Sommet interpalestinien à l'invitation du roi Abdallah à La Mecque (Arabie saoudite) : le Président de l'Autorité palestinienne et représentant du Fatah, Mahmoud Abbas, et le chef du bureau politique du Hamas, Khaled Mechaal, signent un accord de principe prévoyant la formation d'un gouvernement d'union nationale.

**7 : Israël/Liban** – Echange de tirs entre les armées libanaise et israélienne à la frontière pour la 1<sup>re</sup> fois depuis la fin de la guerre de l'été 2006.

**8-13 : Nucléaire** – Réunion au sujet du nucléaire nord-coréen entre 6 Etats (Corées du Nord et du Sud, Etats-Unis, Chine, Japon et Russie) à Pékin (Chine) : la Corée du Nord s'engage à désactiver son programme nucléaire et à accueillir de nouveau des inspecteurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), en échange d'une aide énergétique et alimentaire et de garanties de sécurité de la part les Etats-Unis.

**9-11 : Sécurité** – 43<sup>e</sup> conférence de Munich sur la sécurité (Allemagne) : les représentants d'une quarantaine de pays discutent du partage des responsabilités entre l'OTAN, l'UE et l'ONU dans la résolution des conflits. Le président russe Vladimir Poutine fustige la politique étrangère des Etats-Unis.

**11 : Turkménist.** – Gourbangouly Berdymoukammedov est élu Président après un intérim de 2 mois, pour un mandat de 5 ans, avec 89,23 % des voix et un taux de participation de 98,65 %.

**11-13 : Rus./M.-Or.** – Tournée du président russe Vladimir Poutine en Arabie saoudite, au Qatar et en Jordanie. L'Arabie saoudite et la Russie, les 1<sup>ers</sup> producteurs mondiaux de pétrole brut, décident de maintenir la stabilité sur le marché mondial et de renforcer leur coopération nucléaire.

**13 : Liberia** – Forum des pays donateurs pour le Liberia au siège de la Banque mondiale, à Washington (Etats-Unis) : les Etats-Unis s'engagent à annuler les 391 millions de dollars de dette du Liberia et prévoient une aide supplémentaire de 200 millions de dollars.

**Liban** – Un double attentat visant la communauté chrétienne au Nord de Beyrouth fait 3 morts et 18 blessés, à la veille du 2<sup>e</sup> anniversaire de la mort de Rafic Hariri.

**14** : **Iran** – Un attentat contre un autobus des Gardiens de la révolution à Zahedan, attribué au groupe sunnite extrémiste Joundallah (Soldats de Dieu), proche des Talibans, fait 11 morts.

**15** : **Etats-Unis** – Le président américain George W. Bush annonce l'envoi de 3 200 militaires, initialement affectés en Iraq, pour assister les troupes de l'OTAN dans une prochaine offensive contre les Talibans en Afghanistan.

**Tchéchénie** – Ramzan Kadyrov, fils de l'ancien président tchéchéne Akhmad Kadyrov tué dans un attentat en mai 2004, est nommé Président par intérim de la Tchétchénie par le président russe Vladimir Poutine.

**15-16** : **France/Afri.** – 24<sup>e</sup> sommet franco-africain à Cannes (France), auquel assistent Angela Merkel et un représentant du gouvernement japonais : sont abordées la crise politique en Guinée et la crise du Darfour.

**17** : **Lesotho** – Le Congrès du Lesotho pour la démocratie (LCD) du Premier ministre Pakalitha Mosisili remporte les élections législatives, avec 61 des 80 sièges et un taux de participation de 46 %.

**17-21** : **E.-U./M.-Or.** – Tournée de la secrétaire d'Etat américaine Condoleezza Rice en Iraq, en Israël et en Palestine.

**19** : **Inde/Pakist.** – Un attentat au Nord de l'Inde dans «Le train de l'amitié» reliant New Delhi (Inde) à Lahore (Pakistan) fait 68 morts. Le processus de paix n'est cependant pas remis en cause.

**Thaïlande** – 49 attaques coordonnées, attribuées à des combattants séparatistes islamistes, font 9 morts et 44 blessés dans le sud du pays, au moment où le gouvernement cherche à ouvrir des pourparlers avec les rebelles.

**20** : **ONU/Som.** – La résolution 1 744 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée à l'unanimité, autorise le déploiement pour 6 mois de la mission de l'Union africaine en Somalie (Amisom).

**Nucléaire** – L'Iran rejette l'injonction des Nations Unies de cesser ses activités d'enrichissement d'uranium à la veille du délai fixé par le Conseil de sécurité. Le 21, le Directeur de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Mohamed El Baradei, rend un rapport à l'ONU confirmant que l'Iran enrichit l'uranium avec une maîtrise croissante.

**21** : **R.-U.** – Londres annonce la réduction progressive de ses troupes dans le sud de l'Iraq de 7 100 à 5 500 soldats. La présence militaire britannique sera maintenue jusqu'en 2008.

**21-1<sup>er</sup>/03** : **Italie** – Le Premier ministre Romano Prodi, mis en minorité sur sa politique étrangère au Sénat (notamment l'engagement de 2 000 soldats italiens en Afghanistan), présente sa démission le 21 au président Giorgio Napolitano, qui la refuse le 24. Romano Prodi obtient le vote de confiance du Parlement le 1<sup>er</sup> mars.

**22** : **Colombie** – Le président colombien Alvaro Uribe annonce le début d'une nouvelle offensive contre les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), après l'échec d'une réunion entre un médiateur du gouvernement et des représentants de la guérilla.

**22-23** : **Armement** – Conférence internationale sur les bombes à sous-munitions (BASM) à Oslo (Norvège) : les représentants de 46 Etats s'engagent à

conclure, d'ici à 2008, un traité international prévoyant l'interdiction de l'utilisation, de la production, du transfert et du stockage des bombes à sous-munitions.

**24 : Fr./Palestine** – Visite du Président de l'Autorité palestinienne, Mahmoud Abbas, à Paris (France), afin d'obtenir le soutien français à un gouvernement d'union nationale formé sur la base de l'accord de La Mecque.

**25 : Sénégal** – Le président Abdoulaye Wade est élu au 1<sup>er</sup> tour pour un 2<sup>e</sup> mandat de 5 ans, avec 55,7 % des voix et un taux de participation de 75 %.

**26 : E.-U./Asie** – Visite inopinée du vice-président américain Dick Cheney au Pakistan et en Afghanistan, consacrée à une riposte à l'offensive probable des Talibans au printemps.

**Justice** – Un arrêt de la Cour internationale de justice (CIJ) confirme qu'un génocide a eu lieu à Srebrenica en Bosnie-Herzégovine en juillet 1995, comme l'avait jugé le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), mais exonère l'Etat serbe de sa responsabilité.

**Guinée** – La nomination de Lansana Kouyaté au poste de Premier ministre par le président Lansana Conté met fin à l'état de siège décrété le 12 février et à la grève générale débutée le 10 janvier.

## MARS

**2 : Energie** – Création, dans le cadre de l'ONU, par le Brésil, les Etats-Unis, la Chine, l'UE, l'Inde et l'Afrique du Sud, d'un Forum international des biocarburants.

**Afghanistan** – Le mollah Obaidullah Akhund, ancien ministre taliban de la Défense considéré comme le plus important responsable de l'ancien régime taliban, est arrêté par les forces de sécurité pakistanaïses.

**4 : Estonie** – Le Parti de la réforme du Premier ministre Andrus Ansip remporte les élections législatives avec 27,8 % des voix (31 sièges sur 101) et un taux de participation de 61,9 %.

**Côte d'Ivoire** – Accord entre le président ivoirien Laurent Gbagbo et le secrétaire général des Forces nouvelles Guillaume Soro, à Ouagadougou (Burkina Faso), pour relancer le processus de paix ivoirien et former un nouveau gouvernement. Le 29, le président Laurent Gbagbo nomme Guillaume Soro Premier ministre.

**7 : Irlande du N.** – Le Parti unioniste démocratique (DUP) du protestant Ian Paisley remporte les élections régionales avec 30,1 % (36 sièges sur 108) et un taux de participation de 59,67 %, tandis que le Sinn Fein catholique obtient 28 sièges. Les 2 partis décident de former un gouvernement régional d'Irlande du Nord.

**8-9 : Environ.** – Les chefs d'Etat et de gouvernement décident, lors du Conseil européen, de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à leur niveau de 1990 et d'aboutir à ce que 20 % de la consommation énergétique européenne soient issus des énergies renouvelables à l'horizon 2020.

**8-14 : E.-U./Am.lat.** – Tournée du président américain George W. Bush en Amérique latine (Brésil, Uruguay, Colombie, Guatemala, Mexique) portant sur le développement de biocarburants et la lutte antiterroriste.

**9-13** : **Ven./Am.Lat.** – Tournée du président vénézuélien Hugo Chavez en Amérique latine (Argentine, Bolivie, Nicaragua, Jamaïque, Haïti).

**10** : **Iraq** – Conférence internationale sur l'Iraq, convoquée par le Premier ministre iraquien Nouri Al-Maliki, à Bagdad (Iraq), réunissant les Etats membres du Conseil de sécurité de l'ONU, de la Ligue arabe, de l'Organisation de la conférence islamique (OCI) et ses voisins, la Syrie et l'Iran. Il s'agit de trouver des solutions aux ingérences étrangères et à la guerre interconfessionnelle entre Sunnites et Chiïtes.

**11** : **Russie** – Le parti Russie unie, soutenu par le président Vladimir Poutine, remporte les élections régionales avec en moyenne 46 % des voix (13 régions sur 14) et un taux de participation de 39 %.

**12** : **Darfour** – La mission spéciale du Conseil des droits de l'homme de l'ONU sur la situation au Darfour accuse le gouvernement soudanais de crimes de guerre et crimes contre l'humanité.

**12-15** : **Espagne/Alg.** – Visite en Algérie du roi espagnol Juan Carlos, donnant lieu à la signature de six accords de coopération.

**12-14** : **UE/P.-Or.** – Tournée du Haut-Représentant de l'UE pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Javier Solana, au Liban, en Arabie saoudite et en Syrie.

**13** : **Japon/Austr.** – Accord de coopération militaire dans les domaines de la lutte antiterroriste et la protection des voies maritimes. Il s'agit du 1<sup>er</sup> accord de défense du Japon avec un autre pays que les Etats-Unis depuis 1951.

**13-14** : **Nucléaire** – Visite du Directeur de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Mohamed El Baradei, en Corée du Nord, pour négocier, selon l'accord du 13 février, le retour des inspecteurs 5 ans après leur retrait.

**13-15** : **Russie** – Visite officielle du président Vladimir Poutine en Italie, puis en Grèce, où a lieu un sommet gréco-russo-bulgare, au cours duquel est signé l'accord tripartite sur la construction et l'exploitation de l'oléoduc Bourgas-Alexandroupolis qui relie la mer Noire à la mer Egée.

**14** : **Terrorisme** – Le Pakistanais Khaled Cheikh Mohammed, ancien chef du Comité militaire d'Al Qaïda détenu à Guantanamo (Cuba), reconnaît être le cerveau des attentats du 11 septembre 2001, dans une déclaration diffusée par le Pentagone.

**17** : **Palestine** – Formation du nouveau gouvernement palestinien d'union nationale dirigé par Ismaïl Haniyeh, qui ne renonce pas à la violence et ne reconnaît pas explicitement Israël.

**18** : **Finlande** – Le Parti du centre du Premier ministre Matti Vanhanen remporte les élections législatives avec 23,1 % des voix (51 sièges sur 200) et un taux de participation de 67,9 %.

**19** : **Nucléaire** – Ouverture d'une nouvelle phase de négociation à 6 (Corées du Nord et du Sud, Etats-Unis, Chine, Japon et Russie) à Pékin (Chine). Washington débloque 25 millions de dollars de fonds nord-coréens gelés à Macao depuis l'automne 2005, condition exigée par la Corée du Nord avant de procéder à la fermeture du principal réacteur nucléaire de Yongbyon.

**20-29** : **Somalie** – Le gouvernement quitte Baidoa (Somalie) pour revenir dans la capitale, Mogadiscio, abandonnée par les Tribunaux islamiques fin



2006. Le 29, les forces gouvernementales soutenues par l'armée éthiopienne tentent de reprendre le contrôle de plusieurs quartiers de Mogadiscio par une offensive aérienne et terrestre faisant 10 morts.

**21 : Dévelop.** – Sommet extraordinaire du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) à Alger (Algérie). Les Etats membres décident d'intégrer le NEPAD au sein des structures de l'Union africaine.

**22 : Népal** – Couvre-feu à Gaur (Népal), à la suite d'affrontements faisant 26 morts entre Maoïstes et militants de la minorité ethnique des Mahadeshi, qui réclament une meilleure représentation dans les institutions politiques.

**22-31 : ONU/M.-Or.** – Tournée du Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon au Moyen-Orient (Iraq, Egypte, Israël, Territoires palestiniens, Jordanie et Liban), axée sur le processus de paix. Lors du sommet de la Ligue arabe, il insiste sur la nécessité d'établir un Etat palestinien.

**24 : Nucléaire** – La résolution 1747 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée à l'unanimité, prévoit un embargo sur les exploitations d'armes iraniennes et des restrictions financières et commerciales à l'Iran pour son refus de suspendre ses activités nucléaires.

**24-27 : E.-U./M.-Or.** – Tournée de la secrétaire d'Etat américaine Condoleezza Rice au Moyen-Orient (Egypte, Israël, Territoires palestiniens, Jordanie) pour le processus de paix israélo-palestinien. A Jérusalem, elle s'entretient avec le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, et avec le Premier ministre israélien, Ehud Olmert.

**25 : UE** – Adoption de la Déclaration de Berlin par les dirigeants européens, à l'occasion des 50 ans du Traité de Rome, qui fixe juin 2009 comme objectif pour l'entrée en vigueur d'un nouveau traité remplaçant le Traité établissant une constitution pour l'Europe.

**Mauritanie** – Sidi Ould Cheikh Abdallahi est élu Président au 2<sup>e</sup> tour des élections, pour un 1<sup>er</sup> mandat de 5 ans, avec 52,85 % des voix et un taux de participation de 67,5 %.

**26 : ONU/Kosov.** – L'envoyé spécial des Nations Unies pour le Kosovo Martti Ahtisaari présente son projet recommandant l'indépendance de la province sous supervision internationale aux pays membres du groupe de contact (Allemagne, Etats-Unis, France, Italie, Royaume-Uni, Russie), à l'UE et à l'OTAN.

**Canada** – Le Parti libéral du Premier ministre Jean Charest remporte les élections législatives au Québec avec 33 % des voix (48 sièges sur 125) et un taux de participation de 71,21 %.

**26-29 : Chine/Rus.** – Visite officielle du président chinois Hu Jintao en Russie, aboutissant à la signature de 21 contrats commerciaux d'un montant de 4,3 milliards de dollars.

**27 : Iraq** – Un attentat antichiite à Tal Afar, dans le Nord de l'Iraq, fait 152 morts et 347 blessés. Il s'agit du 2<sup>e</sup> attentat le plus meurtrier en Iraq depuis l'invasion américaine en mars 2003. En représailles, des Chiites massacrent 70 Sunnites.

**28** : **Turquie/UE** – Les 27 membres de l'UE relancent les pourparlers d'adhésion de la Turquie, au point mort depuis juin, en ouvrant le chapitre 20 sur les politiques des entreprises et de l'industrie.

**28-29** : **Ligue arabe** – 19<sup>e</sup> sommet de la Ligue arabe à Riyad (Arabie saoudite) en présence du Secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-Moon, et du Haut-Représentant de l'UE pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Javier Solana. Les dirigeants arabes proposent une normalisation des relations avec Israël, en échange d'un retrait des territoires arabes occupés depuis 1967, la création d'un Etat palestinien avec Jérusalem-Est pour capitale et un règlement de la question des réfugiés.

**SADC** – Sommet extraordinaire de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) à Dar-es-Salam (Tanzanie). Les dirigeants apportent notamment leur soutien au gouvernement de la République démocratique du Congo.

**30-6/04** : **E.-U./M.-Or.** – Tournée de la présidente démocrate de la Chambre des représentants américaine, Nancy Pelosi, au Moyen-Orient (Israël, Territoires palestiniens, Liban, Jordanie, Syrie et Arabie saoudite). Sa rencontre avec le président syrien Bachar Al-Assad, auquel elle transmet un message du Premier ministre israélien en vue de la reprise du processus de paix, est critiquée par le gouvernement américain.

**31-2/04** : **P.-Or./All.** – Tournée du chancelier allemand Angela Merkel au Proche-Orient (Jordanie, Israël, Territoires palestiniens, Liban) pour relancer le processus de paix.

## AVRIL

**1<sup>er</sup>** : **Cor. S./E.U.** – Signature d'un accord de libre-échange entre la Corée du Sud et les Etats-Unis.

**Népal** – Un nouveau gouvernement est nommé, dans lequel les Maoïstes obtiennent, pour la première fois, 5 ministères (Information, Développement local, Planification, Forêts et Femmes et enfants).

**2** : **Catast. nat.** – Un tsunami provoqué par un séisme de magnitude 8,1 sur l'échelle de Richter fait 52 morts aux îles Salomon.

**4** : **Madagascar** – La réforme de la Constitution est adoptée par référendum, avec 75,38 % des voix et un taux de participation de 43,72 %. Elle prévoit notamment un renforcement des pouvoirs du Président.

**3-4** : **SAARC** – 14<sup>e</sup> sommet de l'Association des pays de l'Asie du Sud pour la coopération régionale (SAARC), à New Delhi (Inde). La lutte contre le terrorisme régional, le développement des relations commerciales dans la zone et la poursuite du dialogue indo-pakistanaï sur le Cachemire sont abordés. Les Etats-Unis, l'UE, la Chine, le Japon et la Corée du Sud y assistent pour la première fois, en tant qu'observateurs.

**4** : **Iran/G.-B.** – L'Iran libère, officiellement sans contrepartie, les 15 marins britanniques détenus depuis le 23 mars 2007 et accusés d'avoir navigué sur les eaux territoriales iraniennes sans autorisation.

- 9-10** : **Energie** – Réunion à Doha (Qatar) des membres du Forum des pays exportateurs de gaz (FPEG), regroupant depuis 2001 15 Etats producteurs de gaz naturel, dont la Russie, l'Iran, le Qatar, le Venezuela et l'Algérie détiennent 73 % des réserves mondiales. La création d'un cartel du gaz à l'image de l'OPEP est évoquée.
- 11** : **Corée du N.** – Kim Yong-il, ministre des Transports, remplace Pak Pong-ju, en fonction depuis 2003, au poste de Premier ministre.
- 12** : **Kirghizstan** – Nouvelle crise politique, malgré la nomination au poste de Premier ministre de l'opposant modéré Almaz Atambaïev, le 29 mars. 10 000 manifestants demandent le départ du président Kourmanbek Bakiev, accusé de ne pas avoir mis en œuvre les réformes économiques et démocratiques promises lors de son entrée en fonctions en mars 2005, suite à la Révolution des tulipes.
- 11-13** : **Chine/Japon** – Visite officielle du Premier ministre chinois Wen Jiabao au Japon, afin de relancer la coopération sur la dénucléarisation de la péninsule coréenne, la sécurité énergétique et l'environnement. Un accord tripartite sur l'investissement est signé avec la Corée du Sud.
- 11-14** : **Terrorisme** – Plusieurs attentats-suicides à Alger (Algérie), puis à Casablanca (Maroc), revendiqués par la branche d'Al Qaïda au Maghreb, font au total 25 morts et 222 blessés.
- 15** : **Equateur** – La réforme de la Constitution est adoptée par référendum avec 80 % des voix et un taux de participation de 71 %.
- 17** : **Energie** – 1<sup>er</sup> sommet sud-américain de l'énergie à Margarita (Venezuela). Les dirigeants sud-américains abordent le projet d'un gazoduc régional et d'une OPEP du gaz, défendu par le président vénézuélien Hugo Chavez.
- 17-27** : **Somalie** – De violents affrontements ont lieu à Mogadiscio (Somalie) entre la coalition militaire somalo-éthiopienne et les insurgés des Tribunaux islamiques, causant la mort de 400 civils et se soldant par un relatif succès militaire des troupes d'Addis-Abeba.
- 22** : **Nigeria** – Umaru Yar'Adua est élu Président, pour un 1<sup>er</sup> mandat de 4 ans, avec 70 % des voix et un taux de participation de 57,5 %, surestimé selon les observateurs internationaux. Les élections présidentielles, législatives et locales qui se sont déroulées dans la période du 14 au 22 avril sont marquées par des violences graves, faisant au moins 200 morts.
- 23** : **Russie** – L'ancien président russe Boris Eltsine décède à l'âge de 76 ans.
- 27** : **ONU/Liberia** – La résolution 1753 du Conseil de sécurité de l'ONU lève l'embargo sur les exportations de diamants bruts du Liberia.
- 27-30** : **Eston./Rus.** – Des affrontements entre les forces de police estoniennes et la minorité russe opposée au déplacement d'un monument soviétique à Tallinn provoquent une centaine de blessés et une crise diplomatique avec Moscou.
- 29** : **Mali** – Amadou Toumani Touré est réélu Président pour un 2<sup>e</sup> mandat de 5 ans, avec 71,20 % des voix et un taux de participation de 36 %.
- 30** : **Et.-Un./UE** – Sommet Etats-Unis-UE à Washington (Etats-Unis) réunissant le Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, le chancelier allemand Angela Merkel, qui préside l'UE, et le président américain George W. Bush. Ils abordent la poursuite de l'intégration économique transatlan-

tique, la sécurité, la sécurité énergétique et le changement climatique. L'accord «ciel ouvert» est signé sur l'ouverture du trafic aérien entre l'UE et les Etats-Unis.

**Venez./FMI** – Le président Hugo Chavez annonce le retrait de son pays du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BM), pour soutenir son projet «Banque du Sud», contreponds aux institutions de Bretton Woods.

**Israël** – Le rapport préliminaire sur la guerre entre Israël et le Hezbollah met en cause la responsabilité directe d'Ehud Olmert, Premier ministre israélien, dans l'échec des opérations militaires au Liban du 12 juillet au 14 août 2006.

**30-11 mai : Nucléaire** – Réunion préparatoire de la conférence 2010 des Etats parties au Traité de non-prolifération (TNP) à Vienne (Autriche). Cette 1<sup>re</sup> session du Comité préparatoire lance les travaux de réforme du Traité, par les 188 pays signataires pour répondre aux nouvelles exigences de la prolifération des armes nucléaires.

## MAI

**1<sup>er</sup> : E.-U./Iraq** – Le président américain George W. Bush oppose son veto à un projet de loi, voté le 26 avril, qui lie le financement de la guerre en Iraq à un retrait progressif des troupes américaines à partir du 1<sup>er</sup> octobre.

**2 : CPI** – La Cour pénale internationale lance le 1<sup>er</sup> mandat d'arrêt contre 2 responsables soudanais pour crimes de guerre au Darfour. Ahmed Haroun, ancien ministre de l'Intérieur du Soudan et actuellement secrétaire d'Etat aux affaires humanitaires, et Ali Kosheib, chef de la milice pro-gouvernementale des Djandjawid, sont accusés de 51 actes de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis entre août 2003 et mars 2004.

**3 : Darfour** – Accord de réconciliation entre le Tchad et le Soudan, sous l'égide de l'Arabie saoudite, exigeant la coopération mutuelle des 2 pays avec l'Organisation des Nations Unies (ONU) dans la stabilisation du Darfour.

**3-4 : Iraq** – Conférence internationale sur la construction de l'Iraq à Charm-el-Cheikh (Egypte). 50 Etats adoptent à l'unanimité le Contrat international d'objectifs (ICI) qui doit aider à stabiliser le pays sur les plans politique et économique d'ici 5 ans et à réduire sa dette de 30 millions de dollars.

**6 : France** – Nicolas Sarkozy est élu Président pour un 1<sup>er</sup> mandat de 5 ans, avec 53,06 % des voix et un taux de participation de 83,97 %.

**8 : Timor Orie.** – José Ramos-Horta, prix Nobel de la paix et Premier ministre sortant, est élu Président pour un 1<sup>er</sup> mandat de 5 ans, avec 69 % des voix et un taux de participation de 81 %.

**10-11 : Europe** – 10<sup>e</sup> sommet du Processus de coopération en Europe du Sud-Est (PCESE) à Zagreb (Croatie). Le chancelier allemand Angela Merkel souhaite renforcer la coopération régionale et précise que l'accession à l'UE pour la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Monténégro, la Macédoine et l'Albanie se fera après étude des candidatures. Les pays membres du PCESE ont entériné la mise en place du Conseil de coopération régionale (RCC), dont le siège sera à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine).

**11** : **Monténégro** – La République du Monténégro devient le 47<sup>e</sup> Etat membre du Conseil de l'Europe.

**Serbie** – Formation d'un gouvernement, après plus de 3 mois de négociations entre le Premier ministre sortant, Vojislav Kostunica, et le Président Boris Tadic, suite à l'élection controversée, le 8 mai, au poste de président du parlement, du chef du Parti radical serbe, ultranationaliste.

**11-19** : **Palestine** – La reprise des affrontements inter-palestiniens entre les combattants du Hamas et du Fatah menace la cohésion du gouvernement d'union nationale formé en mars 2007. Le 19 mai, un nouveau cessez-le-feu est instauré entre les combattants.

**12** : **Energie** – Accord tripartite pour la construction d'un 2<sup>e</sup> gazoduc en mer Caspienne entre la Russie, le Turkménistan et le Kazakstan, afin d'accroître les exportations de gaz turkmène vers la Russie.

**Comores** – Dhoihirou Halidi, ministre de l'Economie de l'île d'Anjouan, est déclaré Président par intérim, suite à un accord entre l'envoyé spécial de l'Union africaine pour les Comores, le gouvernement sortant d'Anjouan et celui de l'Union des Comores.

**Arménie** – Le Parti républicain du Premier ministre Sarkisian remporte les élections législatives avec 32,9 % des voix (23 sièges sur 41) et un taux de participation de 59,9 %.

**Islande** – Le Parti de l'indépendance du Premier ministre Geir Haarde remporte les élections législatives avec 36,6 % des voix (25 sièges sur 65) et un taux de participation de 83,6 %.

**14** : **Taiwan** – Chang Chun-Hslung est nommé Premier ministre suite à la démission de Su Tseng-Chang, qui a échoué à recueillir l'investiture du Parti démocrate-progressiste (DPP) pour la présidence de 2008. Chang Chun-Hslung a déjà occupé ce poste entre octobre 2000 et janvier 2002.

**15-16** : **OCDE** – Les 30 Etats membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) invitent la Russie, le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovénie à ouvrir des discussions d'adhésion. L'entrée ultérieure de l'Afrique du Sud, du Brésil, de la Chine, de l'Inde et de l'Indonésie est également évoquée.

**17** : **Algérie** – L'Alliance présidentielle, composée du Front de libération nationale (FLN), du Rassemblement national démocratique (RND) et du Mouvement pour la société de la paix (MSP), dirigée par le Président sortant, Abdelaziz Bouteflika, remporte les élections législatives avec 64 % des voix (249 sièges sur 389) et un taux de participation de 35,7 %.

**Pénins. cor.** – Pour la première fois depuis 1951, deux trains franchissent la zone démilitarisée (DMZ) qui sépare la Corée du Sud de la Corée du Nord.

**17-18** : **Russie/UE** – Sommet Russie-UE à Samara (Russie), pour un partenariat stratégique et une coopération étroite dans le secteur de l'énergie, la protection du climat, la recherche et la résolution des conflits internationaux.

**19** : **Roumanie** – Le président Traian Basescu, révoqué par le Parlement le 19 avril pour abus de pouvoir, est confirmé dans ses fonctions, avec 74,35 % des voix et un taux de participation de 44,19 %, suite à un référendum.

**20** : **Bulgarie** – Le Parti des citoyens pour un développement européen de la Bulgarie (Gerb) remporte les 1<sup>res</sup> élections européennes en Bulgarie avec 21,7 % des voix et un taux de participation de 28,6 %.

**Vietnam** – Le Parti communiste vietnamien remporte les élections législatives avec 91,8 % des voix (450 sièges sur 493) et un taux de participation de 99,64 %.

**22** : **CPI** – Luis Moreno-Ocampo, procureur de la Cour pénale internationale (CPI) décide d'ouvrir une enquête sur les exactions commises en Centrafrique entre 2002-2003, lors d'un conflit entre le gouvernement et des forces rebelles.

**22-23** : **BASM** – Conférence sur l'interdiction des bombes à sous-munitions (BASM) à Lima (Pérou). Les ONG et les 68 Etats représentés débattent du type d'armes à interdire ainsi que de l'aide à apporter aux victimes.

**24** : **COMESA** – 12<sup>e</sup> sommet du Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA) à Nairobi (Kenya). Les Etats participants acceptent la mise en place d'un tarif extérieur commun pour la région et la création, en 2008, d'une union douanière, initialement prévue en 2004.

**Irlande** – Le parti Fianna Fail du Premier ministre Bertie Ahern remporte les élections législatives avec 41,6 % des voix (78 sièges sur 166) et un taux de participation de 69,29 %.

**25** : **Corée du N.** – La Corée du Nord procède à des tirs de missiles à courte portée, alors que les négociations multipartites sur la crise nucléaire nord-coréenne sont toujours bloquées.

**27** : **Syrie** – Bachar al-Assad est élu Président pour un 2<sup>e</sup> mandat de 7 ans, avec 97,62 % des voix et un taux de participation de 95,86 %, suite à un référendum.

**28-29** : **ASEM** – 8<sup>e</sup> sommet Europe-Asie à Hambourg (Allemagne). Les 45 Etats membres de l'Asia-Europe meeting (ASEM) discutent du changement climatique, de la sécurisation de l'approvisionnement énergétique mondial, ainsi que de la lutte contre le terrorisme international. Un désaccord subsiste concernant les obligations communes en matière de réduction de gaz à effet de serre après 2012, du fait de l'opposition de la Chine.

**30** : **ONU/Liban** – La résolution 1757 du Conseil de sécurité de l'ONU crée un tribunal international pour juger les assassins de l'ex-Premier ministre libanais Rafic Hariri.

**31** : **Lettonie** – Valdis Zalters est élu pour un 1<sup>er</sup> mandat de 7 ans, avec 58 voix sur 98 exprimées à la Seima, parlement monocaméral de 100 sièges.

**Niger** – Le gouvernement du Premier ministre Hama Amadou est renversé par une motion de censure votée au Parlement par l'opposition, qui dénonce une justice à 2 vitesses suite au refus du Premier ministre de se soumettre à une audition dans le cadre d'une affaire de détournement de fonds.

## JUIN

**3** : **Sénégal** – La coalition Sopi 2007, qui regroupe le Parti démocratique sénégalais (PDS) du président Abdoulaye Wade et ses alliés, remporte

les élections législatives avec 69,21 % des voix (131 sièges sur 150) et un faible taux de participation de 34,75 %, dû au boycott de l'opposition.

**4 : UE/Canada** – Sommet UE-Canada à Berlin (Allemagne). Les 2 parties abordent la réduction des gaz à effet de serre d'ici 2050, le renforcement de leur partenariat économique, qui projette l'élimination des barrières non tarifaires, et un accroissement de la coopération dans le domaine de la réglementation.

**Justice** – Ouverture du procès de l'ex-Président libérien, Charles Taylor, à La Haye (Pays-Bas). Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL) a été délocalisé de Freetown à La Haye pour l'occasion. Accusé d'être l'un des instigateurs des guerres civiles au Liberia et en Sierra Leone entre 1989 et 2003, l'ancien Président doit répondre de 11 chefs d'accusation de crimes contre l'humanité et crimes de guerre.

**Colombie** – Le président colombien Alvaro Uribe libère, à la demande de la France, l'un des chefs des Forces armées révolutionnaires colombiennes (FARC), Rodrigo Granda, dans le but d'obtenir la libération d'otages, dont la Franco-Colombienne Ingrid Betancourt.

**Rwanda** – Le Rwanda se retire de la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC).

**4-11 : E.-U./Eur.** – Tournée européenne du président américain George W. Bush portant sur l'installation des boucliers antimissiles (République tchèque et Pologne), l'Iraq et l'Afghanistan (Italie, Bulgarie et Vatican) et l'entrée à l'OTAN de l'Albanie, qui reçoit pour la première fois un Président américain.

**6-8 : G8** – 33<sup>e</sup> sommet du G8 à Heiligendamm (Allemagne). Les dirigeants des 8 principaux pays industrialisés s'accordent, sans engagement précis, à lutter contre le réchauffement climatique et réitèrent leur promesse de doubler l'aide à l'Afrique d'ici 2010.

**7-17 : Palestine** – Les combattants du Hamas prennent le contrôle de la bande de Gaza, suite à des affrontements avec les forces de sécurité du Fatah. Un sommet israélo-arabe à Charm el-Cheikh (Egypte) est organisé pour dénoncer cette situation. En présence du roi de Jordanie Abdallah II et du chef de l'Autorité palestinienne Mahmoud Abbas, le Premier ministre israélien Ehud Olmert s'engage à libérer 250 prisonniers du Fatah et à transférer à l'Autorité palestinienne 600 millions de dollars de taxes douanières et d'impôts collectés et bloqués depuis la formation d'un gouvernement Hamas en février 2006.

**9 : Alg./E.-U.** – Signature d'un protocole d'accord sur le nucléaire civil entre l'Algérie et les Etats-Unis à Alger (Algérie). Le texte porte sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et prévoit un jumelage de laboratoires entre les 2 pays.

**10-24 : Comores** – Mohamed Bacar est réélu Président de l'île d'Anjouan pour un 2<sup>e</sup> mandat de 4 ans, avec 73,22 % des voix et un taux de participation de 54,73 %. Moham Abdoulohabi est élu Président de l'île autonome de Grande-Comore pour un 1<sup>er</sup> mandat de 4 ans, avec 57,05 % des voix et un taux de participation de 58,48 %. Mohamed Ali Said est élu Président de l'île de Mohéli pour un 1<sup>er</sup> mandat de 4 ans, avec 57,15 % des voix et un taux de participation de 63,73 %.

**10 : Belgique** – Les Chrétiens-démocrates (CD&V), dirigés par Yves Leterme, remportent les élections législatives avec 31 % des voix (30 sièges sur

150), la participation au vote étant obligatoire. Nommé par le roi Albert II le 15 juillet, Yves Leterme est relevé de ses fonctions de Premier ministre en raison du désaccord au sein de la coalition sur la formation d'un gouvernement (Libéraux et Démocrates-chrétiens, Flamands et Wallons).

**10-24** : ONU – 5<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, à Genève (Suisse). Les 47 Etats membres arrivent à un compromis sur les règles de fonctionnement des enquêtes, en prévoyant un examen du respect des droits de l'homme, tous les 4 ans, pour tous les pays des Nations Unies.

**13** : Israël – Shimon Pérès est élu Président de l'Etat d'Israël pour un mandat de 7 ans, avec 86 voix exprimées à la Knesset, parlement de 120 sièges.

**15** : Afrique – 32<sup>e</sup> session ordinaire de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), à Abuja (Nigeria). Les dirigeants des 15 pays membres relancent la question de l'intégration ouest-africaine, avec la mise en place d'une zone de libre-échange et d'une union douanière, prévues initialement en 2004 et 2007.

**18** : Colombie – Les 11 députés de l'Assemblée départementale du Valle del Cauca, détenus par les Forces armées révolutionnaires colombiennes (FARC) depuis avril 2002, sont tués lors d'une attaque militaire contre un campement des rebelles dans la jungle.

**Kazakhstan** – Le Parlement adopte une réforme constitutionnelle excluant toute limite du nombre de mandat, uniquement pour l'actuel Président, Noursoultan Nazaebaïev.

**18-11/08** : Sahara occ. – Reprise des négociations sur le statut du Sahara occidental, après 10 ans d'interruption, entre le Maroc et le Sahara occidental, à New York (Etats-Unis), sur l'initiative de l'envoyé spécial de l'ONU pour le Sahara occidental, Peter Van Walsum. Les 10 et 11 août, le Front Polisario rejette la proposition marocaine d'une large autonomie de la région, préférant l'indépendance.

**19** : GUAM – 11<sup>e</sup> sommet de l'Organisation pour la démocratie et le développement économique à Bakou (Azerbaïdjan). Les dirigeants des quatre Etats membres, Géorgie, Ukraine, Azerbaïdjan, Moldavie (GUAM), se réunissent pour tenter de créer une alternative aux livraisons d'hydrocarbure russe en Europe.

**21** : E.-U./R.-U. – Signature d'un traité de coopération militaire entre les Etats-Unis et le Royaume-Uni, qui supprime l'exigence de licences d'exportation.

**26** : CEMN – Rencontre des dirigeants des 12 Etats membres de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire (CEMN) à Istanbul (Turquie), consacrée à la coopération dans le domaine énergétique.

**27** : R.-U. – Le Premier ministre Tony Blair démissionne et cède sa place à Gordon Brown, plébiscité par le Parti travailliste le 24 juin.

**28** : Afrique – Création de l'Agence africaine de l'aviation civile (AAAC) à Windhoek (Namibie).

**28-3** : Ven./Eurasie – Tournée du président vénézuélien Hugo Chavez portant sur l'armement (Russie) et l'énergie (Biélorussie et Iran).

**29** : Mercosur – 31<sup>e</sup> sommet du Marché commun du Sud (Mercosur) à Asunción (Paraguay). Les quatre Etats membres permanents se réunissent en



l'absence du cinquième, le Venezuela, pour tenter d'éviter la dissolution de l'organisation suite à l'adhésion controversée de ce dernier en 2006.

**Côte d'Ivoire** – Un attentat qui vise le Premier ministre ivoirien Guillaume Soro à Bouaké (Côte d'Ivoire) fait 4 morts et des dizaines de blessés. Le 12 juillet, le gouvernement ivoirien demande à l'ONU d'ouvrir une commission d'enquête internationale sur cet attentat.

**30** : **Tim. orient.** – Le Front révolutionnaire du Timor oriental indépendant (Fretilin) de l'ancien Premier ministre Mari Alkatiri remporte, sous contrôle de l'UE, les élections législatives, avec 29 % des voix (21 sièges sur 65) et un taux de participation de 90 %.

## JUILLET

**1<sup>er</sup>** : **UE** – Le Portugal prend la présidence de l'UE pour 6 mois.

**1<sup>er</sup>-3** : **UA** – 9<sup>e</sup> sommet de l'Union africaine (UA) à Accra (Ghana). Les Etats membres ne parviennent pas à s'accorder sur le thème de l'établissement d'un gouvernement continental.

**2** : **BM** – Robert Zoellick succède à Paul Wolfowitz, démissionnaire en tant que président de la Banque mondiale, pour un mandat de 5 ans.

**Yémen** – Un attentat-suicide à Marib, attribué à Al Qaïda, contre un convoi de touristes fait 9 morts et 6 blessés.

**3-11** : **Pakistan** – Le président pakistanais Pervez Musharraf ordonne l'assaut de la Mosquée rouge, après plusieurs jours d'affrontements et l'échec des demandes de reddition

**4** : **UE/Brésil** – 1<sup>er</sup> sommet UE-Brésil à Lisbonne (Portugal), pour développer un partenariat stratégique, notamment en matière d'énergie renouvelable, d'environnement et de lutte contre la pauvreté.

**R.-U./Palest.** – Libération du journaliste britannique de la BBC Alan Johnston par ses ravisseurs de l'Armée de l'Islam, après 113 jours de captivité à Gaza, avec l'aide du Hamas.

**6** : **Nucléaire** – Entrée en vigueur de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, visant à protéger les centrales et réacteurs nucléaires des attaques terroristes, suite à l'adhésion du 22<sup>e</sup> Etat partie (Bangladesh).

**7** : **Iraq** – Un attentat-suicide à Emerli, au nord du pays, fait au moins 105 morts et 250 blessés, essentiellement des Turcomans chiïtes. C'est l'attentat le plus meurtrier en Iraq depuis près de 3 mois.

**10** : **Brésil** – Le Président brésilien Luiz Inacio Lula da Silva relance le programme nucléaire de son pays, suspendu depuis 20 ans, notamment par la fabrication d'un sous-marin à propulsion nucléaire.

**11** : **Terrorisme** – Un attentat-suicide contre une caserne de l'armée à Lakhdaria (Algérie), revendiquée par la branche d'Al Qaïda au Maghreb, fait 10 morts et 35 blessés.

**14** : **Russie** – Moscou suspend sa participation au Traité sur les forces conventionnelles en Europe et les accords internationaux qui lui sont liés,

pour dénoncer la réticence des puissances occidentales à ratifier la version du *Traité amendé* en 1999.

**Corée du N.** – Pyongyang annonce la fermeture du site nucléaire militaire de Yongbyon, conformément à l'accord du 13 février 2007 entre les deux Corées, la Chine, les États-Unis, le Japon et la Russie, qui l'engage à désactiver complètement ses programmes nucléaires. L'AIEA confirme les scellés le 16.

**14-15 : Fr./Liban** – Lors d'un sommet à La Celle-Saint-Cloud (France), le ministre français des Affaires étrangères Bernard Kouchner reçoit les représentants des 14 formations politiques libanaises, dont le Hezbollah, afin de relancer le dialogue entre elles. Le 27, il se rend à Beyrouth (Liban) pour poursuivre les efforts de négociation.

**16 : ONU** – La résolution 1756 du Conseil de sécurité décide de proroger jusqu'au 15 janvier 2008 les mandats de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) et de la force française Licorne qui la soutient, pour faciliter la mise en œuvre de l'Accord de Ouagadougou.

**UE** – Lors d'un sommet franco-allemand à Toulouse (France), le chancelier allemand Angela Merkel et le président français Nicolas Sarkozy modifient l'organigramme de la Société européenne d'aéronautique et de défense (EADS), abandonnant la présidence bicéphale au profit de l'alternance.

**Japon** – Un séisme de magnitude 6,8 sur l'échelle de Richter fait 11 morts, un millier de blessés et cause de nombreux dégâts matériels, notamment des fuites radioactives à la centrale nucléaire de Kashiwazaki-Kariwa, désormais fermée pour réparation.

**16-19 : Russie/R.-U.** – Le 16, le gouvernement britannique expulse quatre diplomates russes suite au refus de Moscou d'extrader Andreï Lougovoï, suspecté d'avoir empoisonné l'ancien espion Alexandre Litvinenko à Londres en novembre 2006. Le 19, les autorités russes répliquent en expulsant quatre diplomates britanniques, en interrompant la coopération antiterroriste et en suspendant les délivrances de visas aux fonctionnaires du Royaume-Uni.

**19 : Rwanda** – Le Rwanda devient le premier des 150 États membres de l'OMC à utiliser la disposition du 30 août 2003 autorisant les pays producteurs de médicaments génériques à vendre des copies de produits brevetés à des pays incapables d'en fabriquer, en annonçant son intention d'importer du Canada sur 2 ans 260 000 boîtes d'un antirétroviral.

**20 : Albanie** – Bamir Topi, vice-président du Parti démocratique au pouvoir, est élu Président pour un mandat de 5 ans par le Parlement, avec 85 voix sur 90.

**21 : Inde** – Pratibha Patil, représentante de l'Alliance progressiste unie, est la 1<sup>re</sup> femme élue Présidente en Inde, pour un 1<sup>er</sup> mandat de 5 ans, avec 66 % des suffrages du collège électoral et 88,5 % de taux de participation.

**22 : Turquie** – Le Parti de la justice et du développement (AKP) du Premier ministre Recep Tayyip Erdogan remporte les élections législatives anticipées, avec 46,4 % des voix (340 sièges sur 550) et un taux de participation de 75 %.

**23 : UE** – Ouverture à Lisbonne (Portugal) de la Conférence intergouvernementale (CIG) chargée de rédiger un nouveau traité portant sur la réforme institutionnelle.

**24** : **Justice** – Libération, par les bons offices de la France et de l'UE, de cinq infirmières bulgares et d'un médecin palestinien, accusés d'avoir inoculé le virus du sida à des enfants libyens et détenus en Libye depuis 1999.

**UE/Chili** – Signature d'un accord d'association entre l'UE et le Chili sur le commerce, les investissements, l'enseignement, l'innovation et la compétitivité.

**Vietnam** – Nguyen Minh Triet, ancien chef du Parti communiste à Ho Chi Minh-Ville, est élu Président pour un 2<sup>e</sup> mandat de 5 ans, avec 98,78 % des voix de l'Assemblée nationale.

**25** : **Fr./Libye** – Visite officielle à Tripoli (Libye) du président français Nicolas Sarkozy, qui signe avec son homologue libyen Mouammar Kadhafi un mémorandum prévoyant la fourniture d'un réacteur nucléaire à la Libye afin de désaliniser l'eau de mer.

**Rwanda** – Le Parlement vote l'abolition de la peine de mort.

**26** : **Kosovo** – Réunion du groupe de contact sur le Kosovo à Vienne (Autriche), portant création d'une troïka composée d'un Américain, d'un Russe et d'un Européen pour arbitrer de nouvelles négociations entre Serbes et Albanais à propos du statut de la province.

**27** : **E.-U./Inde** – Finalisation de l'accord de coopération nucléaire civile entre l'Inde et les Etats-Unis. Sous le contrôle de l'AIEA, l'Inde pourra disposer d'une réserve stratégique d'uranium fournie par les Etats-Unis.

**30** : **ONU** – La résolution 1 767 du Conseil de sécurité décide à l'unanimité de proroger de 6 mois le mandat de la Mission des Nations Unies en Ethiopie et en Erythrée (MINUEE).

**31** : **ONU/Soud.** – La résolution 1 769 du Conseil de sécurité décide le déploiement d'une force ONU-Union africaine (UA), l'UNAMID, composée de 26 000 soldats, chargée de prendre le relais de la force de l'UA, l'AMIS, au plus tard le 31 décembre 2007, pour rétablir la paix au Darfour.

**Cambodge** – Ouverture du procès des dirigeants Khmers rouges responsables du génocide cambodgien devant le Tribunal spécial.

**R.-U.** – L'opération de maintien de l'ordre de l'armée britannique en Irlande du Nord prend fin, 38 ans après son lancement.

## AOÛT

**1<sup>er</sup>** : **Justice** – La cour d'appel de Paris (France) remet en liberté, mais sous contrôle judiciaire, deux Rwandais, arrêtés le 20 juillet en vertu de mandats d'arrêt émis par la Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) pour participation supposée au génocide de 1994 et qu'elle refuse d'appliquer en raison de la présomption d'innocence.

**2** : **Arctiq./Russ.** – L'expédition russe «Arctique 2007» plante un drapeau de sa nationalité à 4 261 mètres au fond de l'océan Arctique, entraînant la contestation des Etats riverains, notamment le Canada qui en revendique la souveraineté.

**4** : **Santé** – Le gouvernement britannique suspend toutes ses exportations issues de l'agriculture bovine, suite à la découverte d'un foyer de fièvre

aphteuse la veille. Après enquête, la Commission européenne autorise la reprise du transit le 23 août.

**5-6** : **Afg./E.-U.** – Visite officielle du président afghan Hamid Karzaï à Camp David (États-Unis), afin de réprimer l'activité des Talibans, d'Al Qaïda et de la production de pavot, notamment par l'assistance du Pakistan.

**6** : **Israël/Palest.** – Visite du Premier ministre israélien Ehud Olmert à Jéricho (Cisjordanie), pour rencontrer, pour la première fois en territoire palestinien, le président de l'Autorité palestinienne Mahmoud Abbas et évoquer la création d'un véritable Etat.

**7** : **Géorg./Russ.** – Le président géorgien Mikhaïl Saakachvili affirme que deux bombardiers russes ont violé, la veille, son espace aérien et largué un missile qui n'a pas explosé. L'ensemble des rapports indépendants et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) confirment ces propos malgré les démentis de la Russie.

**7-14** : **Catas. nat.** – Des inondations en Corée du Nord font environ 600 morts, 100.000 sans-abri et endommagent 11 % des récoltes céréalières, obligeant le gouvernement à demander l'aide internationale et à reporter le sommet avec la Corée du Sud, qui débloque une aide d'urgence de 7,5 milliards de dollars.

**10** : **ONU/Iraq** – La résolution 1 770 du Conseil de sécurité décide à l'unanimité de proroger de 12 mois le mandat de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI) et d'élargir ses compétences pour faciliter l'action du gouvernement.

**11** : **Sierra Leone** – Le Congrès de tout le peuple (APC), parti de l'opposition, remporte les élections législatives, avec 40,73 % des voix (59 sièges sur 124, sachant que 12 sont réservés aux chefs suprêmes) et un taux de participation record de 75,8 %.

**14** : **Terrorisme** – Un quadruple attentat visant la communauté religieuse yézidie et attribué à l'Etat islamique en Iraq, une émanation d'Al Qaïda, ravage les villages d'Al-Khataniyah et d'Al-Adnaniyah situés dans la province kurde de Ninive (Iraq), faisant plus de 400 morts.

**15** : **Catas. nat.** – Un séisme de magnitude 7,9 sur l'échelle de Richter dévaste la côte sud du Pérou, faisant au moins 540 morts, 5 000 blessés et 200 000 sans-abri. Le président Alan Garcia décrète l'état d'urgence dans les zones sinistrées pour arrêter les pillages des convois humanitaires et commerciaux.

**16-17** : **OCS** – 7<sup>e</sup> sommet de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) à Bichkek (Kirghizstan). Les 6 Etats membres signent un Traité d'amitié et de coopération et un Plan d'action sur la sécurité de l'information internationale, afin de renforcer la stabilité en Asie centrale.

**17** : **SADC** – 27<sup>e</sup> sommet des chefs d'Etat de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) à Lusaka (Zambie) aboutissant à la création d'une brigade de maintien de la paix dans le cadre de l'établissement d'ici 2010 d'une force d'intervention africaine.

**19** : **Thaïlande** – Le projet de Constitution, présenté par le gouvernement civil intérimaire installé suite au renversement militaire du Premier ministre Thaksin Shinawatra en 2006, est adopté lors du 1<sup>er</sup> référendum de l'histoire du pays, avec 57,8 % des voix et un taux de participation de 57,6 %. Il institue un régime

parlementaire rationalisé et limite le mandat du Premier ministre à 4 ans renouvelable une fois.

**20** : **ONU** – Mise en place de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes biologiques créée lors de la 6<sup>e</sup> conférence de cette dernière en décembre 2006.

**ONU/Som.** – La résolution 1 772 du Conseil de sécurité décide à l'unanimité de proroger de 6 mois le mandat de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) et exhorte les Etats membres à fournir les moyens nécessaires pour son développement intégral.

**20-21** : **ALENA** – 3<sup>e</sup> sommet du Partenariat nord-américain pour la prospérité et la sécurité (PNASP) à Montebello (Canada), consacré au renforcement des échanges commerciaux, à la sécurité et à la coopération dans les domaines de l'énergie et de la propriété intellectuelle.

**24** : **ONU/Liban** – La résolution 1 773 du Conseil de sécurité décide à l'unanimité de proroger jusqu'au 31 août 2008 le mandat de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL).

**25** : **Terrorisme** – Un triple attentat à la bombe à Hyderabad (Inde), attribué à des mouvements islamistes pakistanais, fait 43 morts et plus de 50 blessés.

**24-06/09** : **Catas. nat.** – Des incendies au Péloponnèse (Grèce) font 65 morts et détruisent 200 000 hectares de forêt, conduisant le Premier ministre Costas Caramanlis à décréter l'état d'urgence et entraînant des manifestations sur l'incapacité des autorités à gérer la crise.

**28** : **Turquie** – Abdullah Gül, ministre des Affaires étrangères issu du Parti pour la justice et le développement (AKP), est élu Président au 3<sup>e</sup> tour, pour un 1<sup>er</sup> mandat de 7 ans, par le Parlement, avec 339 voix sur 550.

**29-30** : **Afg./Cor. S.** – Libération des derniers otages sud-coréens parmi les 23 enlevés le 19 juillet à Ghazni (Afghanistan) par des Talibans, suite à un accord avec Séoul qui prévoit notamment le retrait de ses forces en Afghanistan avant 2008. Deux otages ont été exécutés les 25 et 30 juillet et deux femmes ont été relâchées, malades, le 13 août.

## SEPTEMBRE

**Août-sept. : Finances** – La crise américaine des *subprimes*, survenue en février, s'internationalise, entraînant une chute des bourses mondiales et une hausse subite des demandes de liquidités que les banques centrales injectent en réponse, pour rassurer les marchés.

**2** : **Liban** – L'armée libanaise reprend le camp de réfugiés palestiniens de Nahr-al-Bared, aux mains, depuis le 20 mai, du groupuscule sunnite Fatah al-Islam, proche d'Al Qaïda. Les affrontements ont fait au moins 427 morts, dont 163 militaires, 222 activistes et 42 civils.

**3** : **R.-U./Iraq** – Les soldats britanniques se retirent de Bassorah (Iraq), remettant la ville aux autorités iraqiennes.

**Jamaïque** – Le Parti travailliste (JLP) remporte les élections législatives, avec 50,14 % des voix (31 sièges sur 60) et un taux de participation de 60,4 %, mettant ainsi fin à 18 ans de pouvoir du Parti populaire national (PNP).

**3-15 : Environ.** – 8<sup>e</sup> conférence des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD) à Madrid (Espagne). Les 191 Etats participants échouent à définir le financement commun d'un plan de lutte contre la désertification.

**4-11 : Pakistan** – Plusieurs attentats-suicides attribués aux Talibans, le 4 à Rawalpindi et le 11 à Girishk, principalement dirigés contre les forces de l'ordre, font au moins 44 morts et 111 blessés.

**6-21 : Algérie** – Plusieurs attentats-suicides revendiqués par la branche d'Al Qaïda au Maghreb, le 6 à Batna contre le cortège du président Abdelaziz Bouteflika, le 8 à Dellys contre une caserne de la marine et le 21 à Lakhdaria contre un convoi d'Occidentaux, font 52 morts, civils et militaires, et plus de 150 blessés.

**7 : Maroc** – Le parti nationaliste Istiqlal, membre de la coalition sortante, remporte les élections législatives, avec 10,7 % des voix (52 sièges sur 325) et un taux de participation de 37 %, le plus faible depuis l'indépendance. Le 19, le roi Mohammed VI nomme pour la première fois un Premier ministre issu de la majorité, Abbas El Fassi. Le gouvernement formé le 15 octobre comprenant 33 membres et regroupe 4 des 5 partis politiques constituant la majorité gouvernementale.

**Terrorisme** – Oussama Ben Laden fait sa 1<sup>re</sup> apparition depuis 3 ans, dans un message vidéo diffusé par la chaîne de télévision qatarie Al-Jazira.

**8 : Sierra Leone** – Ernest Bai Koroma, candidat du Congrès de tout le peuple (APC), est élu Président au 2<sup>e</sup> tour, pour un 1<sup>er</sup> mandat de 5 ans, avec 54,62 % des voix et un taux de participation de 68,09 %.

**8-9 : APEC** – 15<sup>e</sup> sommet de l'Association de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) à Sydney (Australie). Les Etats membres adoptent à l'unanimité la Déclaration de Sydney sur le changement climatique, la sécurité énergétique et le développement propre, qui les engage à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, sans pour autant fixer de contraintes chiffrées.

**10-30 : Terrorisme** – Plusieurs attentats-suicides en Afghanistan, les 10, 17 et 29 septembre, dirigés contre les forces de police et les militaires, font 65 morts. Les Talibans, qui les revendiquent tous, rejettent, le 30, l'offre de pourparlers de paix du président afghan Hamid Karzaï.

**11 : OPEP** – Réunion ministérielle de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) à Vienne (Autriche). Les Etats membres décident de produire 500 000 barils supplémentaires par jour à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2007, pour compenser l'inflation.

**12 : ONU** – L'Assemblée générale de l'ONU adopte la Déclaration des droits des peuples autochtones. Non contraignant, ce texte affirme cependant le droit de ces derniers à l'autodétermination.

**Japon** – Le Premier ministre Shinzo Abe démissionne moins d'un an après son élection et, affaibli par plusieurs scandales, quitte la présidence du Parti libéral démocrate (PLD). Le 25 septembre, le Parlement nomme à

sa succession Yasuo Fukuda, nouveau dirigeant du PLD, par 330 voix sur les 527 exprimées.

**Russie** – Le Premier ministre Mikhaïl Fradkov et son gouvernement démissionnent en raison des échéances électorales de mars 2008. Le président Vladimir Poutine nomme à sa succession Viktor Zoubkov, ancien haut responsable du ministère des Finances.

**Justice** – Le Tribunal de Manille (Philippines) condamne l'ancien président philippin Joseph Estrada à la réclusion criminelle à perpétuité pour détournement de fonds durant son mandat entre juin 1998 et janvier 2001.

**13 : E.-U./Iraq** – Le président américain George W. Bush annonce le retrait progressif d'Iraq d'environ 30 000 soldats avant juillet 2008, ramenant ainsi les effectifs au même niveau que 18 mois plus tôt.

**14-18 : Europe** – Accords sur le régime des visas entre l'UE et l'Ukraine d'une part (le 14) et les Balkans occidentaux d'autre part (le 18), afin de faciliter la circulation des citoyens de ces deux pays dans les Etats membres.

**14 : Gabon** – Le Conseil des ministres décide l'abolition de la peine de mort.

**16 : Grèce** – Le parti Nouvelle démocratie (ND) du Premier ministre Costas Caramanlis remporte les élections législatives anticipées, avec 41,84 % des voix (152 sièges sur 300) et un taux de participation de 74,14 %, dans un contexte de mécontentement relatif à la gestion des incendies estivaux.

**21 : Justice** – La Cour suprême chilienne décide à l'unanimité l'extradition d'Alberto Fujimori vers le Pérou, où il est accusé de corruption et violation des droits de l'homme durant son régime autoritaire entre 1990 et 2000.

**Terrorisme** – Un attentat à la voiture piégée à Beyrouth-Est (Liban) fait 9 morts, dont le député chrétien Antoine Ghanem, 8<sup>e</sup> personnalité anti-syrienne victime du terrorisme depuis l'assassinat de l'ex-Premier ministre Rafic Hariri en février 2005.

**22 : Environ.** – Conférence du 20<sup>e</sup> anniversaire du Protocole de Montréal (Canada). Les 190 Etats participants et l'UE signent un accord sur l'élimination de substances chimiques appauvrissant la couche d'ozone, afin d'accélérer la disparition totale des hydrochlorofluorocarbones (HCFC) prévue entre 2020 et 2030.

**25 : ONU/Darf.** – La résolution 1 778 du Conseil de sécurité décide à l'unanimité l'établissement, pour une période d'un an, d'une Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT), destinée à favoriser le retour volontaire et durable des réfugiés et personnes déplacées au Darfour, en coopération avec une police tchadienne pour la protection humanitaire (PTPH) et une opération de l'UE placée sous le Chapitre VII de la Charte.

**26 : Birmanie** – La répression des manifestations, qui se sont déroulées à Rangoon depuis le 19 août pour protester contre l'augmentation du prix des carburants et rejointes par les mouvements pro-démocratiques et religieux, fait au moins 4 morts et des centaines de prisonniers. Le 29, l'envoyé spécial de l'ONU Ibrahim Gambari se rend sur place.

**27-28 : Santé** – 2<sup>e</sup> Conférence de reconstitution des ressources du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme à Berlin

(Allemagne). Les Etats donateurs s'engagent à verser une somme de 9,734 milliards de dollars à cet effet sur la période 2008-2010.

**28** : **FMI** – Dominique Strauss-Kahn, ancien ministre français de l'Economie, est nommé Directeur général du Fonds monétaire international (FMI). Il prend ses fonctions le 1<sup>er</sup> novembre, s'engageant à accroître la représentativité des pays émergents.

**Ukraine** – Le Parti des régions du Premier ministre Viktor Ianoukovitch remporte les élections législatives provoquées par la dissolution opérée par le président Viktor Iouchtchenko, avec 34,37 % des voix (175 sièges sur 450) et un taux de participation de 62,51 %. Les deux formations de la Révolution orange, le Bloc de Ioulia Timochenko et l'alliance présidentielle Notre Ukraine-Autodéfense unie, qui réunissent 227 sièges, forment une coalition le 5 octobre.

**30** : **Equateur** – Le mouvement présidentiel Alianza Pais remporte les élections de l'Assemblée constituante, avec 69,47 % des voix (73 sièges sur 130) et un taux de participation de 73,1 %.

## OCTOBRE

**2-4** : **Pénins. cor.** – 2<sup>e</sup> sommet inter-coréen à Pyongyang (Corée du Sud). Les dirigeants des deux Corées Kim Jong-Il et Kim Dae-Jung signent un traité de paix. La Corée du Nord accepte de démanteler ses trois principales installations nucléaires avant la fin de l'année suite aux pourparlers avec la Chine, la Corée du Sud, les Etats-Unis, le Japon et la Russie.

**3-7** : **Catas. nat.** – Les cyclones Lekima et Krosa provoquent d'importants dégâts au Vietnam, en Chine et à Taïwan, qui font plus de 70 morts.

**4** : **Espagne** – Démantèlement du parti indépendantiste basque espagnol Batasuna, branche politique de l'organisation terroriste ETA, qui marque l'arrêt du processus de paix amorcé par le gouvernement de José Luis Rodríguez Zapatero en septembre.

**5-6** : **CEI** – Sommet de la Communauté des Etats indépendants (CEI) à Douchanbé (Tadjikistan). 11 des 12 pays représentés (sauf l'Ukraine) signent 17 documents de coopération en matière de lutte contre le terrorisme, l'extrémisme, la criminalité et les vols d'objets d'art. Le général Serguei Lebedev, ancien directeur du service de contre-espionnage russe, est nommé président de l'organisation.

**6** : **Pakistan** – Le général Pervez Musharraf est élu Président pour un 2<sup>e</sup> mandat de 5 ans, avec 384 des 702 voix du collège électoral. Le 3 novembre, il instaure l'état d'urgence, qu'il justifie par le renforcement de l'insurrection islamiste. Il quitte son poste de chef de l'armée le 28 novembre et prête serment le 29 novembre, après validation de son élection par une Cour suprême remodelée le 19 novembre.

**7** : **C. Rica/E.-U.** – Le Traité de libre-échange entre l'Amérique centrale et les Etats-Unis est adopté au Costa Rica par référendum, avec 50,95 % des voix. Il est déjà en vigueur au Guatemala, au Salvador, au Honduras et au Nicaragua.



**8** : **R.-U./Iraq** – Le Premier ministre Gordon Brown annonce le retrait d'Iraq de 2 500 soldats à partir du printemps 2008, soit la moitié du contingent.

**CIJ** – La CIJ tranche le conflit territorial entre le Honduras et le Nicaragua, en reconnaissant la souveraineté du Honduras sur les territoires de Bobel Cay, Savanna Cay, Port Royal Cay et South Cay et en délimitant les frontières maritimes séparant les deux pays.

**UNESCO** – Singapour redevient le 193<sup>e</sup> membre de l'Organisation, après son retrait, en 1985, pour manifester son opposition au projet de «Nouvel ordre de l'information et de la communication».

**9** : **Énergie** – Le consortium russe Gazprom s'accorde avec Kiev sur le montant final de la dette gazière ukrainienne, 1,3 milliard de dollars, et les conditions de son remboursement.

**Jap./Cor. N.** – Le gouvernement nippon prolonge de six mois ses sanctions économiques contre Pyongyang afin d'accélérer la dénucléarisation.

**Ethiopie** – Girma Woldegiorgis est réélu Président pour un 2<sup>e</sup> mandat de 6 ans, au suffrage indirect, avec 430 voix sur 529.

**9-10** : **Fr./Russie** – Visite officielle en Russie du président français Nicolas Sarkozy, qui aborde avec le président russe Vladimir Poutine les questions du nucléaire iranien, des droits de l'homme, de l'indépendance du Kosovo et de la coopération économique franco-russe.

**12** : **Nobel** – Le prix Nobel de la paix 2007 est décerné à l'ancien vice-Président américain Al Gore et au Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) pour leurs travaux sur les conséquences du réchauffement climatique.

**Nucléaire** – Echec des négociations entre Américains et Russes sur le projet américain de bouclier antimissiles en Europe.

**Colom./Ven.** – Visite du président vénézuélien Hugo Chavez en Colombie pour inaugurer avec le président colombien Alvaro Uribe un gazoduc binationnel et régler les différends sur les négociations pour la libération des otages des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC).

**14** : **Togo** – Le Rassemblement du peuple togolais (RPT), parti du président Faure Gnassingbé, remporte la majorité absolue au Parlement avec 50 sièges sur 81. L'Union des forces de changement (UFC) obtient 27 sièges, le Comité d'action du renouveau (CAR) 4 sièges. Le taux de participation est estimé à 85 %.

**15** : **UE/Montén.** – Signature d'un accord de stabilisation et d'association (ASA), première étape d'une éventuelle intégration à l'UE, qui prévoit un accord économique intérimaire entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

**UE/Birman.** – L'UE renforce ses sanctions économiques contre la junte militaire au pouvoir en Birmanie.

**15-16** : **Énergie** – 2<sup>e</sup> sommet des pays de la mer Caspienne à Téhéran (Iran), donnant lieu à des discussions sur le partage des ressources énergétiques de la mer Caspienne. Le président russe Vladimir Poutine confirme son soutien au programme nucléaire civil iranien.

**17** : **Turq./Iraq** – Le Parlement turc vote le principe d'une intervention militaire contre les bases séparatistes kurdes dans le nord de l'Iraq, après plusieurs embuscades meurtrières du PKK (Parti des travailleurs du Kurdistan) contre l'armée turque. Plusieurs pays, dont les Etats-Unis, s'y opposent.

**Pakistan** – L'ex-Premier ministre Benazir Bhutto, de retour d'exil, échappe à un attentat à la bombe à Karachi, qui fait plus de 130 morts et 400 blessés.

**19-22** : **Finances** – 62<sup>e</sup> assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale, axée sur la crise de financement du Fonds et les moyens d'une meilleure représentativité des pays émergents.

**21** : **Kirghizstan** – Une nouvelle Constitution est adoptée par référendum, avec 75 % des voix et un taux de participation de 80 %. Elle vise à réduire les prérogatives présidentielles et à renforcer celles du Parlement.

**Pologne** – Le parti libéral, Plate-forme civique, de Donald Tusk remporte les élections législatives, avec 41 % des voix (209 sièges sur 460) et un taux de participation de 53,83 %.

**22** : **Monténégro** – La Constitution du Monténégro, affirmant le caractère multiethnique du pays, est adoptée par 55 voix sur 81, lors d'une séance extraordinaire du Parlement et malgré l'opposition des partis politiques pro-serbes.

**Chine** – Hu Jintao est élu Président pour un 2<sup>e</sup> mandat de 5 ans par les 200 membres du Comité central, suite à la tenue du XVII<sup>e</sup> congrès du Parti communiste chinois.

**22-24** : **Fr./Maroc** – Visite du président français Nicolas Sarkozy au Maroc, portant sur la coopération nucléaire et la conclusion d'accords commerciaux.

**24** : **Espace** – La Chine lance son premier satellite lunaire, Chang'e, inaugurant un programme visant à envoyer un taïkonaute sur la Lune vers 2020.

**25** : **E.-U./Iran** – Les Etats-Unis imposent des sanctions économiques à des organisations militaires et à des banques d'Etat iraniennes, accusées de soutenir le terrorisme ou de contribuer à la prolifération d'armes de destruction massive.

**Tchad/Soud.** – Le gouvernement tchadien et les quatre principaux groupes rebelles de l'est du pays signent à Syrte (Libye) un accord de paix en présence des dirigeants tchadien, libyen et soudanais. L'accord prévoit notamment un cessez-le-feu immédiat, le respect de la Constitution tchadienne, ainsi que la libération des prisonniers des deux côtés. Il est violé le lendemain.

**26** : **UE/Russie** – 20<sup>e</sup> sommet UE/Russie à Mafra (Portugal), donnant lieu à la signature d'accords commerciaux sur l'acier et le gaz.

**27** : **Darfour** – Rencontres entre le gouvernement soudanais et six groupes rebelles, organisées par l'ONU et l'Union africaine (UA) à Syrte (Libye), malgré l'absence des principales factions rebelles.

**28** : **Argentine** – Cristina Fernandez de Kirchner, épouse du président sortant Nestor Kirchner, est élue Présidente avec 44,8 % des voix dès le 1<sup>er</sup> tour et un taux de participation de 74,14 %.

**Israël/Pales.** – Sanctions économiques d'Israël contre la bande de Gaza. L'approvisionnement du territoire en carburant est réduit de plus de 25 %.

**31** : **Espagne** – La justice espagnole condamne 21 des 28 accusés dans le procès des attentats du 11 mars 2004 à Madrid.

## NOVEMBRE

**1<sup>er</sup>** : **Bosnie-Her.** – Le Premier ministre serbo-bosniaque Nikola Spiric démissionne en réaction aux mesures prises le 19 octobre par le Haut-Représentant de la communauté internationale Miroslav Lajcak, qui permettent au gouvernement fédéral d'adopter des décisions sans le consentement des ministres serbes.

**1<sup>er</sup>-4** : **Catas. nat.** – Le sud-est du Mexique est touché par d'importantes inondations, qui font 8 morts.

**1<sup>er</sup>-5** : **Catas. nat.** – La tempête tropicale Noël fait près de 130 morts en Haïti et en République dominicaine, ainsi que d'importantes inondations à Cuba.

**2-22** : **Géorgie** – D'importantes manifestations demandent le départ du président géorgien Mikhaïl Saakachvili, qui instaure l'état d'urgence le 7, puis annonce la tenue d'une élection présidentielle anticipée le 5 janvier. Le 16, il lève l'état d'urgence et annonce le départ de l'ensemble de son gouvernement, qu'il remplace le 22.

**4** : **Guatemala** – Alvaro Colom est élu Président au 2<sup>nd</sup> tour, pour un 1<sup>er</sup> mandat de 4 ans, avec 52,8 % des voix et un taux de participation inférieur à 50 %.

**5** : **Esp./Maroc** – Visite du roi espagnol Juan Carlos dans les deux enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, malgré les contestations du Maroc.

**Turq./E.-U.** – Visite du Premier ministre turc Recep Tayyip Erdogan aux Etats-Unis, où il s'entretient avec le président américain George W. Bush, toujours hostile à une intervention armée de la Turquie au Kurdistan, de sa collaboration contre les combattants du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK).

**6-7** : **Fr./E.-U.** – Visite officielle du président français Nicolas Sarkozy aux Etats-Unis, portant sur le rapprochement entre les deux pays et les dossiers de l'Iran, de l'Afghanistan, du Pakistan, de l'Iraq, de la parité des changes euro-dollar et du réchauffement climatique.

**7** : **UE/Serbie** – Signature d'un accord de stabilisation et d'association (ASA), première étape d'une éventuelle intégration à l'UE.

**8-10** : **Am. Latine** – 18<sup>e</sup> sommet ibéro-américain à Santiago (Chili) réunissant 22 dirigeants d'Amérique latine, d'Espagne et du Portugal, autour du thème de la cohésion sociale.

**10** : **All./E.-U.** – Visite du chancelier allemand Angela Merkel aux Etats-Unis, où elle évoque avec le président américain George W. Bush les dossiers de l'Iran, du Moyen-Orient, de l'Afghanistan, du Kosovo, de la Birmanie et du Liban.

**RDC/Rwa.** – Signature à Nairobi (Kenya) d'un accord entre le Rwanda et la République démocratique du Congo (RDC), soutenu par la mission des Nations Unies au Congo (MONUC), visant à combattre les rebelles hutus rwandais et les insurgés tutsis dirigés par Laurent Nkunda, basés dans le Nord-Kivu (RDC).

**12** : **Fr./All.** – Conseil des ministres franco-allemand à Berlin, portant sur la maîtrise des flux migratoires et de l'intégration des étrangers.

**12-13** : **Palestine** – Les tensions interpalestiniennes s'intensifient après la répression, par le Hamas, d'une manifestation organisée par le Fatah pour le 3<sup>e</sup> anniversaire de la mort de Yasser Arafat et font 7 morts.

**13** : **Danemark** – La coalition libérale-conservatrice (Parti libéral, Parti conservateur et Parti du peuple danois) menée par Anders Fogh Rasmussen (Parti conservateur) remporte les élections législatives, avec 50,5 % des voix (90 sièges sur 179) et un taux de participation de 86,53 %.

**15** : **Catas. nat.** – Le cyclone Sidr fait plus de 3 500 morts au Bangladesh.

**AIEA/Iran** – Publication du rapport de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) sur le dossier nucléaire iranien, faisant état des progrès substantiels mais insuffisants de la part de l'Iran.

**17** : **Kosovo** – Le Parti démocratique du Kosovo (PDK) de Hashim Thaci remporte les élections législatives avec 35 % des voix (soit 37 sièges sur 120) et un taux de participation de 45 %. Il forme une coalition avec l'autre parti pro-indépendance, la Ligue démocratique du Kosovo (LDK).

**17-18** : **OPEP** – 3<sup>e</sup> sommet des chefs d'Etat de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) à Riyad (Arabie Saoudite), portant sur l'approvisionnement pétrolier, la défense des intérêts des pays producteurs, l'aide aux pays pauvres, le développement durable et la stabilisation du prix du pétrole brut. L'Equateur, qui avait quitté l'Organisation en 1992 faute de pouvoir remplir ses quotas, redevient le 13<sup>e</sup> membre.

**18** : **Energie** – Inauguration du 1<sup>er</sup> gazoduc gréco-turc, qui achemine du gaz d'Azerbaïdjan et doit être raccordé avant 2011 à d'autres pays de l'UE.

**19** : **Venez./Iran** – Visite du président vénézuélien Hugo Chavez en Iran, où il évoque avec son homologue iranien, Mahmoud Ahmadinejad, le rapprochement économique, industriel et politique entre les deux pays, ainsi que leur hostilité commune aux Etats-Unis.

**Justice** – Arrestation au Cambodge de l'ancien chef de l'Etat khmer rouge Khieu Samphan, sur ordre du Tribunal spécial pour le Cambodge parrainé par l'ONU. Le 11 novembre sont arrêtés l'ex-ministre des Affaires étrangères Ieng Sary et l'ex-ministre des Affaires sociales Ieng Thirith.

**19-21** : **ASEAN** – 3<sup>e</sup> sommet de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) à Singapour, rassemblant 10 pays et aboutissant à la signature d'une Charte institutionnelle.

**20** : **Jordanie** – Le bloc des Indépendants, proche du roi Abdullah II et composé de plusieurs tendances et de chefs tribaux, remporte les élections législatives avec 88 sièges sur 110 et un taux de participation de 54 %.

**Venez./Fr.** – Visite du président vénézuélien Hugo Chávez en France, portant sur la libération des otages des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC).

**22** : **Pakistan** – Le Commonwealth suspend le Pakistan à l'issue de l'expiration d'un ultimatum portant notamment sur la levée de l'état d'urgence, à

la veille du sommet réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement des 53 pays membres.

**24 : Liban** – L'échec du Parlement à élire un nouveau Président de la République inaugure une profonde crise politique. Le président sortant Emile Lahoud décrète l'état d'urgence, confiant à l'armée la sécurité du pays.

**Australie** – Le Parti travailliste de centre-gauche de Kevin Rudd remporte les élections législatives, avec 53 % des voix (86 sièges sur 150), la participation au vote étant obligatoire.

**25 : Venez./Col.** – Le président colombien Alvaro Uribe annule le mandat de médiation octroyé en août au président vénézuélien Hugo Chavez dans l'affaire des otages de la guérilla colombienne des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), suite à un contact non autorisé entre ce dernier et le chef de l'armée colombienne, le général Mario Montoya.

**Roumanie** – Le Parti démocrate, membre du Parti populaire européen, du président Traian Basescu remporte les élections européennes avec 29,2 % des voix (13 sièges sur 35) et un taux de participation de moins de 30 %.

**25-27 : Fr./Chine** – Visite du président français Nicolas Sarkozy en Chine, portant sur la signature d'accords commerciaux. Le réchauffement climatique, les tensions monétaires, l'Iran, le Darfour, l'aide au développement de l'Afrique et la Birmanie sont également évoqués.

**26-28 : E.-U./P.-Or.** – Conférence d'Annapolis (Etats-Unis) sur la paix au Proche-Orient, réunissant 44 pays. Le Premier ministre israélien Ehud Olmert et le président de l'Autorité palestinienne Mahmoud Abbas prévoient de conclure un traité de paix en 2008.

**29 : Philippines** – Arrestation de 30 soldats rebelles dirigés par le sénateur Antonio Trillanes, qui demandaient le départ de la présidente Gloria Arroyo.

## DÉCEMBRE

**1<sup>er</sup>-18 : Turq./Iraq** – La Turquie attaque les positions des rebelles du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) dans le nord de l'Iraq.

**2 : Russie** – Le parti Russie Unie du président Vladimir Poutine remporte les élections législatives avec 64,3 % des voix (315 des 450 sièges) et un taux de participation de 62 %.

**Venezuela** – Le projet de révision de la Constitution bolivarienne de 1999, qui prévoit notamment la non-limitation du nombre de mandats présidentiels, la possibilité de déclarer l'état d'exception pour des périodes indéfinies et la suspension des libertés de la presse en temps de crise, est rejeté par référendum avec 51 % des voix et un taux de participation de 55,89 %.

**3 : E.-U./Iran** – Un rapport des services de renseignement américains indique que l'Iran aurait suspendu son programme d'armement nucléaire depuis 2003.

**RDC** – Les affrontements dans le Nord-Kivu entre la milice de Laurent Nkunda et les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) s'intensifient après l'offensive de ces dernières.

- Environn.** – L’Australie ratifie le Protocole de Kyoto.
- 3-4 : Fr./Algérie** – Visite du président français Nicolas Sarkozy en Algérie, consacrée aux accords commerciaux, à la coopération nucléaire, à la promotion des investissements et à la colonisation.
- 4 : Russie/Eur.** – La Russie suspend sa participation au Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE), qui limite le nombre d’armes conventionnelles en Europe et précise les sites où elles doivent être déployées.
- UE/B.-H.** – Accord de stabilisation et d’association (ASA) entre la Bosnie-Herzégovine et l’UE, 1<sup>re</sup> étape d’une éventuelle intégration.
- 5 : OPEP** – Sommet des 13 Etats de l’Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) portant sur la réévaluation des quotas de production.
- Grands Lacs** – Sommet d’Addis-Abeba (Ethiopie) sur la région des Grands Lacs, réunissant l’Ouganda, le Rwanda, le Burundi, la République démocratique du Congo (RDC) et les Etats-Unis. Les Etats abordent les conflits dans l’est de la RDC (Nord-Kivu), en Somalie et au Soudan, ainsi que les tensions entre l’Ethiopie et l’Erythrée.
- 7 : Kosovo** – Le rapport de la «troïka» (UE, Etats-Unis, Russie) remis à l’ONU après plus de trois mois de pourparlers conclut à l’échec des négociations concernant l’indépendance du Kosovo.
- 7-9 : UE/Afr.** – 2<sup>e</sup> sommet UE-Afrique à Lisbonne (Portugal) aboutissant à l’instauration de huit partenariats dans les domaines de la paix et de la sécurité, de la gouvernance démocratique et des droits de l’homme, du commerce et de l’intégration régionale, des objectifs du Millénaire pour le développement, de l’énergie, du réchauffement climatique, de la migration, de la mobilité et de l’emploi et, enfin, de la science, de la société de l’information et de l’espace. Le 3<sup>e</sup> sommet est prévu pour 2010.
- 9 : Energie** – Signature d’un contrat entre Téhéran et le pétrolier chinois Sinopec pour le développement du champ pétrolier iranien de Yadavaran.
- Am. latine** – Création de la Banque du Sud, initiée en mai 2007 par le Venezuela et l’Argentine, que rejoignent la Bolivie, le Brésil, l’Equateur, le Paraguay et l’Uruguay, afin de créer une alternative au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale.
- 10-15 : Libye/Fr.** – Tournée européenne du président Mouammar Kadhafi (France, Espagne, Italie) portant sur l’achat d’armement et la coopération énergétique.
- 11 : Terrorisme** – 2 attentats à la voiture piégée à Alger (Algérie), revendiqués par la branche d’Al Qaïda au Maghreb, font 37 morts, dont 17 employés de l’ONU.
- 12 : RDC** – Le nombre de Casques bleus de la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC), déployés au Kivu pour protéger les populations et soutenir les Forces armées congolaises (FARDC) contre les rebelles, passe de 3 500 à plus de 4 500 hommes, suite à l’offensive menée par les FARDC depuis le 3 décembre.

- 13** : **UE** – Signature du Traité de Lisbonne par les 27 Etats membres de l'UE, remplaçant le Traité établissant une constitution pour l'Europe.
- 14** : **Russie/Bié.** – Visite du président russe Vladimir Poutine en Biélorussie, portant sur l'intégration de cette dernière à la Russie et la coopération énergétique.
- 3-15** : **Environn.** – Conférence sur l'avenir de la lutte contre l'urgence climatique à Bali (pays). Les 190 Etats participants établissent une feuille de route jusqu'à la Conférence de Copenhague en 2009, comprenant une réduction importante, mais non chiffrée, des émissions de gaz à effet de serre.
- 16** : **Kirghizstan** – Le parti Ak-Jol du président Kourmanbek Bakiev remporte les élections législatives avec près de 49 % des voix (la totalité des 90 sièges du Parlement). La Cour suprême doit se prononcer sur la validité de la loi électorale.
- 17** : **Iraq/R.-U.** – Les forces britanniques se retirent de la province de Bassorah, qui passe sous contrôle iraquien.
- Palestine** – Conférence internationale des donateurs pour l'Etat palestinien. 87 Etats et organisations internationales promettent une aide de 7,14 milliards de dollars pour financer un plan de développement sur 3 ans (2008-2010).
- 18** : **Ukraine** – Ioulia Timochenko, chef de file de la coalition occidentale rassemblant le Bloc Ioulia Timochenko et l'alliance présidentielle Notre Ukraine-Autodéfense unie, devient Premier ministre après un vote du Parlement (226 voix sur 450).
- 19** : **Corée S.** – Lee Myung-Bak, chef de l'opposition conservatrice, est élu Président pour un 1<sup>er</sup> mandat de 5 ans, avec 50,3 % des voix et un taux de participation de 62,9 %.
- Belgique** – Le Premier ministre Guy Verhofstadt forme un gouvernement intérimaire composé de 5 partis après 6 mois de crise institutionnelle.
- 20** : **Energie** – Accord entre la Russie, le Kazakhstan et le Turkménistan sur la construction d'un gazoduc allant de la mer Caspienne à la Russie, qui doit être inauguré avant la fin 2010.
- 21** : **UE** – Elargissement de l'espace Schengen aux 9 Etats membres de l'UE depuis 2004, à l'exception de Chypre.
- 22-23** : **Afghanistan** – Visite du président français Nicolas Sarkozy, du Premier ministre australien Kevin Rudd et du président du Conseil italien Romano Prodi en Afghanistan, portant sur le rôle de chaque Etat dans la guerre contre les Talibans.
- 23** : **Thaïlande** – Le Parti du pouvoir du peuple (PPP) de Samak Sundaravej, où sont regroupés les alliés de l'ex-Premier ministre en exil Thaksin Shinawatra, remporte les élections législatives avec 35 % des suffrages (232 sièges sur 480) et un taux de participation de 70 %. L'armée contrôlait le pays depuis le coup d'Etat du 19 septembre 2006.
- Ouzbékistan** – Le président Islam Karimov est élu pour un 3<sup>e</sup> mandat de 7 ans avec 88,1 % des voix et un taux de participation de 90,6 %.

**26** : **Afg./Pakis.** – Visite du président afghan Hamid Karzaï au Pakistan, où il s'entretient, avec son homologue Pervez Musharraf, de la coopération contre le terrorisme.

**27** : **Kenya** – Le président sortant Mwai Kibaki est élu pour un 2<sup>e</sup> mandat avec 51,3 % des voix et un taux de participation d'environ 70 %. Des manifestations des partisans de son adversaire, Raila Odinga, et des émeutes sont réprimées, faisant plusieurs centaines de morts.

**Pakistan** – L'ex-Premier ministre Benazir Bhutto est tuée dans un attentat-suicide dans la banlieue d'Islamabad qui fait près de 20 morts.

**Tchad/Fr.** – Les 6 français de l'ONG l'Arche de Zoé, condamnés au Tchad à 8 ans de travaux forcés pour avoir tenté d'enlever 103 enfants, sont transférés en France pour y être incarcérés.

**27-30** : **Japon/Chine** – Sommet sino-japonais à Pékin (Chine). Les deux Etats pérennisent la réconciliation amorcée en 2006 en développant la coopération économique, environnementale et énergétique.

**28** : **Liban** – L'élection présidentielle est reportée pour la 11<sup>e</sup> fois depuis le 23 novembre, faute de consensus entre la majorité anti-syrienne et l'opposition pro-syrienne.

**Népal** – Le Parlement provisoire adopte, avec 270 voix sur 329, une résolution prévoyant le remplacement de la monarchie par un Etat républicain, fédéral et démocratique.

**30** : **France/Egy.** – Visite du président français Nicolas Sarkozy en Egypte portant sur la crise institutionnelle au Liban, le processus de paix israélo-palestinien, la crise du Darfour, la lutte contre le terrorisme, la coopération nucléaire et le projet d'Union méditerranéenne.

**France/Syrie** – La France rompt le dialogue avec la Syrie, accusée d'empêcher la tenue de l'élection présidentielle au Liban.

**31** : **Darfour** – La Mission conjointe des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD) prend le relais de la Mission de l'Union africaine au Darfour (AMIS), conformément à la résolution 1 769 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 31 juillet 2007.



# RUBRIQUES

*La France et le monde*

*La France dans la construction européenne*

*L'Union européenne, acteur des relations internationales*

*Politique étrangère des Etats-Unis*

*Théories et doctrines de sécurité*

*Désarmement, maîtrise des armements, non-prolifération*

*Crises et conflits internationaux*

*Economie politique internationale*

*Mondialisation, multilatéralisme et gouvernance globale*

*Médias et société internationale*

*Nouvelles technologies et relations internationales*



# LA FRANCE ET LE MONDE

Daniel COLARD

*Introduction*

Gérald ARBOIT

*Un genre diplomatique*

*La France entre la compassion et la repentance universelle*

Jolyon HOWORTH

*Le nouveau Président et la politique étrangère et de sécurité*

Paul TAVERNIER

*La France et l'ONU*



## INTRODUCTION

LA FRANCE ET LE MONDE

PAR

DANIEL COLARD (\*)

Les trois sujets traités dans cette rubrique sont assez étroitement liés; les trois articles se complètent et forment un ensemble cohérent. La dominante de politique étrangère – la France et la diplomatie de la repentance ou de la compassion (Gérald Arboit), le président Sarkozy et la nouvelle politique étrangère et de sécurité (Jolyon Howorth), la France et l'ONU (Paul Tavernier) – reste une donnée importante et montre que la France continue à jouer un rôle qui n'est pas marginal dans les relations internationales post-Guerre froide. Diplomatie d'influence plus que de puissance, même si les deux aspects ne sont pas totalement séparables – les articles de cette rubrique dans l'*AFRI* 2006 (cf. Charles Cogan et Georges Ayache) avaient déjà mis en relief cet aspect original.

Gérald Arboit pose une question difficile : peut-on voir dans la France et la repentance universelle un «genre diplomatique»? La réponse apportée par ce chercheur est nuancée. Pour l'auteur, la repentance est d'abord, essentiellement, un phénomène occidental, l'excuse et la compassion se présentant comme un substitut à l'action diplomatique dans certains cas. Cela étant, la France incarne parfaitement la «*crise identitaire de l'Occident*». G. Arboit analyse ensuite les acteurs et les facteurs de cette évolution en mettant l'accent sur l'émergence de la «société civile», tant sur le plan international que national, par l'intermédiaire des ONG. Toutefois, il existe aussi des raisons spécifiquement françaises – une diplomatie fondée sur la mémoire et la revanche parlementaire.

L'article de Jolyon Howorth – un point de vue anglo-saxon – essaie de vérifier si la politique étrangère et de sécurité de la France s'inscrit plus dans la «rupture» que dans la continuité, thème central de la campagne présidentielle du printemps 2007 ou, inversement, dans la continuité diplomatique, respectant les axes centraux des deux prédécesseurs de N. Sarkozy, J. Chirac (1995-2007) et F. Mitterrand (1981-1995). La post-modernité n'est pas exemptée de contradictions, mais tranche sur deux points importants qui sont : le rapprochement avec les Etats-Unis, l'allié américain, et les rela-

(\*) Professeur de Droit public à l'Université de Franche-Comté (France) et collaborateur de plusieurs revues (*ARES*, *Défense nationale*, *AFRI*).

tions de la France avec l'OTAN, le lien transatlantique. La diplomatie des «droits de l'homme», avec le ministre des Affaires étrangères, B. Kouchner, se heurte au principe de réalité, c'est-à-dire à la *Real Politik*, aux rapports de force et de puissance. Cela étant, on notera que le quinquennat du sixième Président de la V<sup>e</sup> République ne fait que commencer.

La dernière étude concerne la France et l'ONU, analysée avec précision par Paul Tavernier. La crise iraquienne de 2002-2003 a naturellement démontré que Paris conserve au moins un «*pouvoir d'obstruction*» ou de «*nuisance*» si les circonstances l'exigent (droit de veto au Conseil de sécurité) et, plus souvent, un pouvoir de proposition et d'entraînement, soit à l'Assemblée générale, soit au Conseil de sécurité. La «doctrine Kouchner-Bettati» sur l'assistance humanitaire (1988-1990) – devenue obligation ou responsabilité de protéger – a fait son chemin dans les crises survenues en Afrique, au Moyen-Orient ou en Asie. La France occupe aussi une position de pointe en ce qui concerne la réforme de l'organisation mondiale et d'abord celle du Conseil de sécurité, demandant instamment son élargissement aux pays émergents (*cf.* la conférence de presse du président Sarkozy du 8 janvier 2008). Même démarche réaliste pour la composition du G8, appelé à devenir un G13. La France, le mot n'est pas trop fort, possède toujours une «diplomatie onusienne», même si le monde a beaucoup changé depuis la chute du Mur de Berlin et l'entrée dans le processus de mondialisation / globalisation.

# UN GENRE DIPLOMATIQUE LA FRANCE ENTRE LA COMPASSION ET LA REPENTANCE UNIVERSELLE

PAR

GÉRALD ARBOIT (\*)

Il en avait fait un thème illustrant sa conception de la rupture tranquille. A Nice, le 30 mars 2007, il s'était placé du côté de «*ceux qui pensent que la France n'a pas à rougir de son histoire; elle n'a pas commis de génocide*». Trois semaines plus tard, à Rouen, il affirmait vouloir «*remettre la France à l'honneur*», dénonçant «*la repentance, mode exécration à laquelle [il] demande de tourner le dos*». Dans le climat induit par la compétition présidentielle, ces propos de Nicolas Sarkozy prenaient évidemment l'aspect d'un pavé lancé dans le jardin du chef de l'Etat sortant, Jacques Chirac. Depuis son accession à la magistrature suprême, ce dernier avait en effet érigé la repentance mémorielle en mode d'action publique : pendant douze ans, elle a fonctionné comme un fil rouge de la diplomatie française, à l'exclusion de toute autre philosophie.

Pour autant, cette évolution s'inscrit dans un contexte international, dans «*un mouvement planétaire de réactivation du passé*» (1). D'Europe, d'Amérique, d'Orient et d'Afrique, les opinions publiques réclament une meilleure place à l'histoire et à la mémoire dans l'action des Etats. Au nom d'une croyance relativiste de la mondialisation, l'objectif paraît être de faire exploser les conceptions classiques de l'histoire nationale pour faire émerger la masse des «*oubliés*». D'une certaine manière, elle cherche à répondre au «*choc des civilisations*» (2) qui aurait succédé à la Guerre froide. Si le phénomène apparaît comme global (3), il en reste pour autant «*glocal*», dans le sens où il n'en conserve pas moins des lectures nationales et régionales correspondant aux espaces publics auxquels il s'adresse. Il est aussi le résultat de l'intervention d'acteurs débordant l'action diplomatique classique.

(\*) Chercheur au Centre d'études et de recherches interdisciplinaires sur les médias en Europe (CERIME) de l'Université Robert Schuman (Strasbourg, France) et directeur de recherche au Centre français de recherches sur le renseignement (Paris, France).

(1) Henry Rousso, «*Vers une mondialisation de la culture*», *XX<sup>e</sup> siècle*, n° 94, 4 juin 2007, pp. 3-10.

(2) Samuel HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon and Schuster, New York, 1996 (trad. fr., *Le Choc des civilisations*, Odile Jacob, Paris, 1997), ouvrage issu d'un article paru dans *Foreign Affairs*, été 1993, pp. 22-49 (trad. fr., *Commentaire*, n° 66, été 1994, pp. 238-252).

(3) Konrad JARAUSH / Thomas LINDENBERGER (dir.), *Conflicted Memories : Europeanizing Contemporary Histories*, Berghahn, New York, 2007.

## UN PHÉNOMÈNE D'ABORD OCCIDENTAL

Si on peut dater le retour du «*passé qui ne passe pas*» (4) au tournant des années 1970, avec le début de la grande anamnèse du passé nazi de l'Europe, il faut encore attendre une vingtaine d'années pour que la mondialisation des phénomènes culturels, particulièrement de mémoire, quitte le champ strictement historique pour entrer dans celui de l'action diplomatique. Elle emprunte en cela la thématique humanitaire, mais touche aussi à la redéfinition de l'Etat.

*L'excuse et la compassion comme substitut à l'action*

En 1995, deux voyages de Jean-Paul II ont marqué un tournant dans la manière de pratiquer la diplomatie : en République tchèque en mai, puis en Slovaquie en juillet, le Saint-Père a demandé pardon pour les torts causés aux non-catholiques. La démarche impressionnait d'autant plus que, en préparation du Jubilé de l'Eglise catholique de l'an 2000, comme annoncée dès juin 1994, il la reprit maintes fois, notamment en Afrique, menacée par l'expansion musulmane (5). La démarche pontificale sous-entendait une nouveauté dans l'approche des relations internationales : à l'épreuve de forces qui les avait marquées jusque-là, elle proposait la repentance, afin que chacun assume son propre passé et reconnaisse ses préjugés. Il s'agissait d'une démarche de purification de la mémoire, étape préliminaire indispensable à la réconciliation (6). Les chefs d'Etat laïques ne tardèrent pas à suivre le Pontife romain.

Cependant, cette démarche était parfois, de part et d'autre, difficile à faire accepter, soit par crainte de réveiller de vieilles propagandes, soit à cause de la difficulté à assumer une histoire étrangère. De ce point de vue, les relations passionnées, sinon passionnelles, entre la France et l'Algérie du président Abdelaziz Bouteflika, sont représentatives. Habitué des philippiques, piques et autres formules assassines en direction de l'ancienne puissance coloniale, ce chef d'Etat semblait pourtant mû par une volonté d'apaisement, au point qu'il envisageait un traité d'amitié entre les deux pays. Son entrevue avec le Président français, Jacques Chirac, du 2 au 4 mars 2003 à Alger, reflétait bien ce besoin d'entente. Cependant, le vote de la loi du 23 février 2005 par le Parlement français, reconnaissant en particulier le «*rôle positif de la colonisation*», reporta *sine die* toute négociation sur le passé en forme d'avenir : Bouteflika y voyait une preuve supplémentaire de la «*cécité mentale, confinant au négationnisme et au révisionnisme*»

(4) Pour reprendre l'expression d'Eric CONAN / Henry ROUSSO, *Vichy, un passé qui ne passe pas*, Fayard, Paris, 1994.

(5) Gérald ARBOIT, «L'Histoire dans la médiatisation du Siège apostolique», in Michel MATHIEN, *La Médiatisation de l'histoire. De l'utilisation du passé dans la construction de l'actualité*, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 178.

(6) Luigi ACCATOLI, *Quand le pape demande pardon*, Albin Michel, Paris, 1997, p. 392.



de Paris. Le 8 mai 2006, pour le 61<sup>e</sup> anniversaire de la répression de la manifestation de Sétif, Guelma et Kherrata, il n'hésita pas à accuser la France d'y avoir mené «*une entreprise génocidaire*». Pis encore, le Président compara les «*fours de la honte*» que l'armée française avait utilisés aux fours crématoires de l'Allemagne nazie. Et d'exiger repentance et pardon, avant d'espérer l'amitié du peuple algérien. Le message doux du 8 mai 2007 était, contre toute attente, un appel à la réconciliation avec la France. Bouteflika plaida pour «*un climat de confiance*», tout en concédant que le passé de ces événements avait été «*traumatisant*».

Dans leur utilisation de la repentance pour alimenter la polémique, les Etats se départissent du Saint-Siège, dans le sens où elle n'est pas uniquement une entreprise de recherche d'un bien commun par une méditation sur leur propre histoire : elle devient un instrument de violence politique censé apporter réparation à un passé jugé honteux. La communauté internationale a même conceptualisé cette volonté en opposant à la vieille antienne d'unité nationale la vulgate de la diversité culturelle, la souveraineté se voyant opposer un devoir d'ingérence, l'oubli étant éloigné grâce à la justice pénale internationale. Concomitante de l'avènement présumé d'un «*nouvel ordre*» mondial, cette contestation ouvrait un nouvel espace public, dans lequel le droit était censé s'opposer à la politique, comme dans une vision «*interniste*» des normes juridiques communes.

Ainsi, l'ingérence est devenue un instrument contre l'oubli. Les rapports de puissance s'en trouvent lénifiés par cette référence à un critère moral et juridique supérieur que sont depuis 1945 les crimes contre l'humanité (7). Des tribunaux pénaux internationaux se sont ainsi créés au Sierra Leone, en ex-Yougoslavie, au Rwanda, au Kosovo, au Timor Oriental; des commissions «*vérité et réconciliation*» sont apparues en Afrique du Sud, au Guatemala, au Maroc et, dernièrement, en Pologne. De son côté, la France adoptait des «*lois mémorielles*» (2001-2005) et jugeait Paul Touvier (1994) et Maurice Papon (1997) dans une expiation de son passé vichyste, selon l'acceptation donnée par le président Jacques Chirac dans sa repentance du Vél(odrome) d'Hiv(er) du 16 juillet 1995 (8). En vertu de la compétence universelle, des juridictions internes ont mis en œuvre cette ingérence, remplissant comme le tribunal de New York une fonction de médiation : dans l'affaire de l'indemnisation des Juifs spoliés, en janvier 1997, cette action a amené l'administration américaine à offrir son arbitrage dans une histoire

(7) Antoine GARAPON, «*La justice pénale internationale : humiliation ou dynamisation de la souveraineté des Etats ?*», in Gilles ANDRÉANI / Pierre HASSNER, *Justifier la guerre ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005, p. 292.

(8) «*Discours du Président de la République, M. Jacques Chirac, lors des cérémonies commémorant la grande rafle des 16 et 17 juillet 1942 (rafle du Vél' d'Hiv')*», Paris, 16 juillet 1995, disponible sur le site Internet [www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=1&K=977371140&W=AUTEUR+PH+IS+%27Chirac%27+AND+DATE+%3D+%2716.07.1995%27+ORDER+BY+DATE/Descend](http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=1&K=977371140&W=AUTEUR+PH+IS+%27Chirac%27+AND+DATE+%3D+%2716.07.1995%27+ORDER+BY+DATE/Descend).

franco-française. A chaque fois, la justice s'est mise au service de l'histoire politique pour reformuler le pacte fondateur sous le regard du monde.

### *La France, incarnation de la crise identitaire en Occident*

Cette évolution droit-de-l'hommiste prend un tour particulier en France, où la construction historique de l'Etat explique l'acuité des problématiques de mémoire et d'histoire. L'affirmation de la République y est consubstantielle d'une lecture biaisée du passé. Depuis la III<sup>e</sup> République, le récit collectif mêlant hier et aujourd'hui a alimenté les manuels scolaires et les discours publics. Pour des raisons évidentes liées à sa fragile légitimité, le pouvoir devait s'identifier au pays. Issu à la fois de l'effondrement militaire du second Empire et du traumatisme provoqué par la Commune de Paris, le régime instauré par les trois lois constitutionnelles de 1875 repose sur un paradoxe originel : voté par une Assemblée monarchique divisée sur la question de légitimité historique (Bourbon contre Orléans), l'amendement Wallon instaurant la fonction de «Président de la République» ne fut adopté qu'à une voix de majorité, si bien que, jusqu'à la crise du 16 mai 1877, la République est sans Républicains... Résultat du sabotage de la III<sup>e</sup> République le 10 juillet 1940, le régime qui lui succède par une faible majorité lors du référendum du 21 octobre 1946 devait faire cohabiter deux mémoires opposées, communiste et gaulliste. Avec la V<sup>e</sup> République, la figure tutélaire du général de Gaulle se conjugait aux institutions qu'il avait créées.

L'histoire s'est donc vu confier en France une fonction sociale essentielle, entre mémoire nationale et certitude scientiste. Honorable du point de vue des méthodes et des enseignements, elle vise à libérer le citoyen en lui donnant les clefs de la compréhension du présent. Charles Seignobos, qui est, avec Ernest Lavisse, l'un des organisateurs de l'histoire universitaire, l'explique bien : *«l'enseignement historique est une partie de la culture générale parce qu'il fait comprendre à l'élève la société où il vivra et le rend capable de prendre part à la vie sociale»* (9).

Référence obligée, l'histoire est présente dans les discours politiques, les commentaires des journalistes et les actes des diplomates français. Elle contribue à inscrire la mémoire nationale et républicaine dans une continuité nationale. Il s'est agi de construire un légendaire commun, où reviennent sans cesse les mêmes figures, de Vercingétorix à Jeanne d'Arc; se sont ensuite ajoutés Clemenceau, Jaurès, Moulin, de Gaulle. Cette fonction sociale n'a pas été affectée par la montée de l'histoire des *Annales*, qui tenait autant d'un renouvellement méthodologique que de l'ouverture à de nouvelles problématiques (économique et sociale).

(9) «L'enseignement de l'histoire comme instrument d'éducation politique», cité par Antoine Prost, *Douze leçons sur l'histoire*, Seuil, Paris, 1996, p. 26.

Histoire totale et civique, qu'on pourrait facilement qualifier d'officielle, elle n'a pas survécu au retournement des années 1970 : l'avènement d'une société de consommation de masse conjugué au délitement de l'école, qui ne cesse de perdre son rôle de transmission, a ouvert le cycle de la mémoire. Ce basculement a éloigné la France du temps long pour l'enfermer dans le «devoir» de mémoire, soit son exact opposé : *«parce qu'elle est affective et magique, la mémoire ne s'accommode que de détails qui la confortent; elle se nourrit de souvenirs flous, télescopants, globaux ou flottants, particuliers ou symboliques, sensibles à tous les transferts, écrans, censure ou projections. L'histoire, parce que opération intellectuelle et laïcisante, appelle analyse et discours critique. La mémoire installe le souvenir dans le sacré, l'histoire l'en débusque. La mémoire sourd d'un groupe qu'elle soude, ce qui revient à dire comme Halbwachs l'a fait qu'il y a autant de mémoires que de groupes; qu'elle est, par nature, multiple et démultipliée, collective, plurielle et individualisée. L'histoire, au contraire, appartient à tous et à personne, ce qui lui donne vocation à l'universel»* (10). Cette fragmentation mémorielle s'est accompagnée de trente années de *«délestage en profondeur»* (11) de sa consistance, pour ne plus apparaître qu'identitaire et atemporelle.

La fin de la Guerre froide a achevé ce processus initié par le soulèvement de la jeunesse en mai 1968. Le mémorialisme est devenue patrimonialisme au service de communautés fractionnant l'espace national. La visibilité d'un «révisionnisme» historique pervers (négationnisme antisémite), en lieu et place du légitime (orthodoxie historique), en a suggéré un nouveau, au profit des «oubliés» de l'histoire savante. Cette collision entre raison historique et révélation intemporelle correspond à une *«idéologisation de la tradition»* (12). Elle est le résultat d'une hypermnésie consécutive à l'amnésie post-traumatique ayant occulté ce qui s'était passé (13). Les entrées sont multiples en France : collaboration, pieds-noirs, harkis, immigration... Le cas le plus probant est l'Holocauste, qui a engendré une politique de réparation dans les années 1990-2000. D'autres conflits viendront encore demander le repentir, jouant sur l'absence d'identification précise des faits et des victimes, mais plus encore des réparations possibles. La montée en puissance de la figure de la victime qui en découle correspond bien au processus de personnification médiatique et à la réponse historique de la biographie. Elle se nourrit d'interrogations sur un présent sans cesse recomposé, niant toute attente au profit de l'individualisation des choix et des expériences, générée par la télé-réalité et la satisfaction immédiate qu'elle engendre.

(10) Pierre NORA, *Les Lieux de mémoire*, I, *La République*, Gallimard, Paris, 1984, pp. XIX-XX.

(11) Jean-Pierre RIOUX, «Perte de mémoire et déni du temps», *Regards sur l'actualité*, n° 325 («L'Etat et les mémoires»), nov. 2006, p. 38.

(12) Daryus SHAYEGAN, *Qu'est-ce qu'une révélation religieuse?*, Albin Michel, Paris, 1982 (rééd. avec une préface inédite, 1991).

(13) Ce processus est bien décrit par Paul RICŒUR dans *Mémoire, histoire, oubli*, Seuil, Paris, 2000.

## LES ACTEURS DE CETTE ÉVOLUTION INTERNATIONALE

La ré-interprétation du passé repose moins sur la véracité et la validité des propositions avancées que sur la capacité des acteurs à se faire entendre. L'affirmation d'une «gouvernance mondiale», reposant sur une exigence de publicité propre aux sociétés démocratiques, a conduit à une exigence similaire pour l'action diplomatique. Ce bouleversement conceptuel s'est accompagné de la mise en place d'une «société civile» désireuse de s'immiscer dans le processus de médiation en exigeant une réparation de tous les dénis historiques.

*Les limites de l'action diplomatique des États*

L'action diplomatique se forge des traits imprimés par l'histoire dans la conscience des peuples. Là encore, le fait n'est pas spécifiquement français, mais prend une signification particulière lorsqu'il s'agit de la diplomatie française. En effet, diplomates et militaires en opération extérieure sont les interprètes naturels du passé de leur nation. De Napoléon se recueillant sur le tombeau de Frédéric II dans la crypte de la GarnisonKirche de Potsdam, le 25 octobre 1806, aux différentes troupes françaises déployées au Liban, en passant par le général Pershing saluant le 4 juillet 1917 le marquis de Lafayette (14), l'histoire est une justification de la politique : elle sous-tend la notion de puissance qui, parfois, conduit à une réécriture, quand elle ne conduit pas, comme depuis les années 1990, à sa désécriture par des cérémonies de moralisation du passé. Encore que ce qui est présenté comme historique ne relève que du politiquement correct et de la facilité médiatique... Elle se mue en simple propagande lorsque ce «révisionnisme» tente d'expliquer au nom d'hier la construction de demain par l'action d'aujourd'hui. Ainsi, dans les années 1990, la position française face à l'agression serbe contre la Bosnie s'avéra des plus illisibles. Tandis que l'apparente trahison à la mémoire des troupes serbes mortes pour la France en 1916 fut largement médiatisée, au point de pousser un officier français à donner à Belgrade des renseignements sur les bombardements de l'OTAN durant l'intervention au Kosovo... Certes, toute l'Union européenne s'est trouvée suivre les chemins de son histoire dans la région, en premier lieu l'Allemagne, mais que dire du rêve américain de sécurité collective, inauguré par Woodrow Wilson en 1917 et sans cesse réactualisé depuis ?

Placée sous les feux d'une médiatisation accrue, la diplomatie de la fin du XX<sup>e</sup> siècle semble discréditée par l'évolution des relations internationales depuis la chute du Mur de Berlin. Incapable de lire avec assurance un destin qui se dérobe, elle en conclut à la suite de Francis Fukuyama à la

(14) Il s'agissait en fait du soldat Charles E. STANTON, mais la postérité en a retenu le commandant en chef...

«*fin de l'histoire*» (15), à la victoire de l'économie de marché et de la démocratie occidentale. En découle «*tout cet universalisme occidental à la fois bien pensant, bien intentionné, hégémonique, paternaliste et sûr de lui, bouffi d'irréalisme et embrumé d'irrealpolitik*», qui s'est heurté aux réalités» (16) d'une autre lecture de l'histoire. L'explosion de la Yougoslavie ramenait le continent européen, en mal d'intégration et d'élargissement, à la question des nationalités (mal) réglée dans l'esprit de Versailles au lendemain de la Première Guerre mondiale. Quant au 11 septembre 2001, il trouve ses origines dans les prodromes du «nouvel ordre international» censé naître de la disparition de l'Union soviétique. Dans la joie de la victoire rapide contre la «*quatrième armée du monde*», au cours de la première guerre du Golfe (1990-1991), Fereydoun Hoveyda annonçait que, loin de régler le problème, la libération du Koweït par la coalition occidentale relançait en Orient «*le devoir de vengeance [qui] se transmet de génération en génération*»; il montrait un monde arabe tout entier confit dans son rêve collectif de l'âge d'or disparu (*al Andalus*), alors que la défaite de Saddam Hussein marquait la fin de la solution nationaliste (17). La pensée de cet ambassadeur du Shah d'Iran aux Nations Unies avait l'avantage de se placer, contrairement à ce que lui fait dire son préfacier de mai 2004 (18), dans le domaine des perceptions, notamment celle de l'ambivalence entre honneur et humiliation, qui rythme les sociétés arabes.

Or, l'autoflagellation généralisée se nourrit de cette apparence sentimentale qui n'est en rien le propre de la diplomatie. Au contraire, la négociation s'oppose à cette simplification, fruit de la médiatisation, de l'affaiblissement du lien social et du micro-nationalisme. Le rappel à l'histoire devient ainsi un moyen pour ne pas régler le présent et d'hypothéquer le futur. Depuis 1991, le déplacement du centre géopolitique et géoéconomique européen vers l'Allemagne et l'Europe centrale, comme le jeu de la Grande-Bretagne, a placé la France dans une position de «*puissance du statu quo [...]. Pionnière dans la construction européenne et y jouant un rôle prépondérant, elle subit le contrecoup de l'élargissement en termes de puissance pure tandis que l'approfondissement demeure inachevé*» (19). Partout dans le monde, sa voix s'éteint alors que montent les contestataires. L'Afrique est livrée à un mul-

(15) Francis FUKUYAMA, *La Fin de l'Histoire et le dernier des hommes*, Odile Jacob, Paris, 1993, et «The end of history?», *The National Interest*, été 1989 (trad. dans *Commentaire* n° 47, aut. 1989, pp. 457-469). Cf. aussi Christopher BERTRAM / Andrew CHITTY (dir.), *Has History ended? Fukuyama, Marx, Modernity*, Ashgate, Aldershot, 1994; Timothy BURNS (dir.), *After History? Francis Fukuyama and His Critics*, Rowman & Littlefield, Londres, 1994; Francis FUKUYAMA, «La fin de l'Histoire dix ans après», *Le Monde*, 17 juin 1999.

(16) Hubert VÉDRINE, avec la collaboration d'Adrien ABÉCASSIS et Mohamed BOUABDALLAH, *Continuer l'histoire*, Fayard, Paris, 2007, p. 32.

(17) *Que veulent les Arabes?*, First, Paris, 1991 (rééd. Page après page, Paris, 2004).

(18) Philosophe, économiste, professeur d'histoire des idées et des cultures à l'université Paris VIII, Guy Millière essaye de justifier la réédition de cet ouvrage en l'inscrivant dans la dialectique du Grand Moyen-Orient démocratique...

(19) Maurice VAISSE, «La puissance ou l'influence?», *Histoire de la diplomatie française*, Perrin, Paris, 2005, p. 970.

tilatéralisme qui ne sert qu'à maintenir une influence que le pays n'est plus en mesure d'assurer seul. Son « pré carré » méditerranéen est menacé par l'Espagne, aux horizons géopolitiques autres. Faute d'avoir de réelles solutions politiques, les diplomaties occidentales se sont mises à la remorque des prises de position humanitaires de leurs opinions publiques, critiquant l'inertie gouvernementale dans les Balkans, au Rwanda, en Tchétchénie ou au Darfour.

C'est l'un des gestes les plus célèbres de l'action française... et des plus controversés. En décembre 1992, Bernard Kouchner débarque à Mogadiscio, un sac de riz sur l'épaule, accompagné par un contingent de journalistes pour immortaliser cet instant où la France se rend au chevet d'une population à bout de forces. L'époque est à l'« humilitaire » (humanitaire militaire). Trois ans plus tard, débordés face à la violence des Seigneurs de la guerre, les Casques bleus plient bagage, abandonnant la Somalie au chaos... En lançant l'Atelier culturel Europe-Méditerranée-Golfe, le 28 novembre 2005, le président Chirac espérait relancer le processus de Barcelone, en panne dans ses volets politiques et commerciaux. L'Espagne et la Turquie, déjà engagées dans l'Alliance des civilisations, mise en œuvre un an auparavant, ont promis leur participation. En y introduisant la société civile en lieu et place de l'intergouvernementalité, tous acceptaient d'emblée que cette initiative, où l'histoire avait été intégrée par la France malgré les doutes des partenaires invités à participer, se limitât à de simples déclarations d'intention : *« comme la prière, l'auto-accusation est un moyen d'agir symboliquement à distance quand on ne peut rien faire »* (20) Les organisations intergouvernementales, comme l'UNESCO ou le Conseil de l'Europe n'agissent pas différemment sur les mêmes thématiques...

### *L'irruption de la « société civile » nationale et internationale*

Quand bien même ces événements ne font pas les gros titres de l'actualité, ces initiatives sont conçues comme des opérations médiatiques consensuelles. *« La repentance crée des gens qui s'excusent des délits anciens pour se défaire des crimes présents »* (21). C'est pourquoi Hubert Védrine souligne la nécessité d'en revenir à *« une conception classique de la politique étrangère – la défense de nos intérêts vitaux, de notre autonomie de décision, et de notre influence »* (22), contre tous les *« Européistes »*, *« droits-de-l'homnistes »* et *« multilatéralistes intégraux »*. Et de dénoncer la tendance à ne plus juger une politique étrangère qu'en fonction de critères moraux stricts, *« la question, n'étant plus : est-ce utile ? mais : est-ce scandaleux ? Si c'est jugé*

(20) Pascal BRUCKNER, *La Tyrannie de la pénitence. Essai sur le masochisme occidental*, Grasset, Paris, 2006, p. 52.

(21) *Ibid.*, p. 119.

(22) Hubert VÉDRINE, *op. cit.*, p. 137.

*scandaleux, la machine à s'indigner couvre toute réflexion de son vacarme*» (23)...

Le passage de «*l'ensauvagement à l'assagissement par saturation de meurtres, intempérance criminelle*» (24), s'est produit en Europe occidentale au milieu des années 1980. De cette époque date ce «protocole compassionnel» mis en place par les médias de masse et les organisations humanitaires. Selon la définition de Rony Brauman, il nécessite quatre conditions : 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 Ethiopie en 1984-1985. D'une part, la compassion cimente mieux le consensus que toute considération critique et la vitesse de l'agenda médiatique s'en accommode 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*» (25). Cinq ans plus tard, l'espoir d'un nouvel «ordre international» a imposé le modèle des *charities* anglo-saxonnes : nées à l'occasion des deux guerres mondiales pour venir en aide aux populations européennes sinistrées, elles pèsent aujourd'hui un poids économique important. L'apport de budgets considérables, notamment du fait d'organisations internationales, comme les agences des Nations Unies et l'Union européenne, a offert 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 (26).

La repentance de l'Etat, où le président présente les excuses du pays comme naguère les rois octroyaient le pardon divin, vient de cette évolution. Elle a instauré une véritable guerre civile des mémoires incompatibles dont s'est emparée une société civile aux caractéristiques hétérogènes. Ainsi de l'anticolonialisme, qui empêcha jusqu'à la commémoration de la victoire d'Austerlitz, le 2 décembre 2005, au prétexte que Bonaparte avait rétabli l'esclavage, comme le rappelait opportunément un portrait à charge publié en France (27)... Sans poser la question de sa légitimité, il est intéressant de s'interroger sur l'assemblage en multiples réseaux de cette société civile, pré-structurés autour de causes spécifiques (syndicalisme, féminisme, environnementaliste, développementaliste...), usant des opportunités d'action,

(23) *Ibid.*, p. 143.

(24) Pascal BRUCKNER, *op. cit.*, p. 107.

(25) «La pitié dangereuse», in Rony BRAUMAN / René BACKMANN, *Les Médias et l'humanitaire*, CFPJ éditions, Paris, 1996, pp. 40-51. Cf. aussi Rony BRAUMAN, «Génocide, information et bons sentiments», *Agora, Le désordre humanitaire*, n° 36, aut. 1995, pp. 53-54.

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

(27) Claude RIBBE, *Le Crime de Napoléon*, Privé, Paris, 2005.

notamment juridique, mise à disposition au niveau transnational ou international. Les années 2000 ont vu se développer une critique alternative aux vieux groupes syndicaux, religieux, politiques ou culturels. Plus urbaine et moins connectée aux médias, plus turbulente et moins institutionnelle aussi, elle est composée de jeunes militants souvent issus des meilleures couches sociales et intellectuelles. Symbole d'une hétérogénéité «*multicentrée, en quête d'espace public et de régulation*» (28) ou phénomène «*émergent*», addition de «*sociétés civiles*» nationales (29), elle utilise l'universalisation, certes relative, de certaines valeurs, comme les droits de l'homme, et pratiques politiques, comme la transparence politique, conjuguée à certaines préoccupations sociales, comme la compassion. Elle a permis la transformation de l'histoire en une créance dont chacun est l'ayant-droit, ce titre ouvrant droit à une action réparatrice et rétroactive sur le passé. Alliance de groupes politiques radicaux et de populations exclues et marginalisées, elle témoigne du processus d'individualisation qui s'est opéré dans la mouvance d'extrême gauche, n'hésitant pas à recourir aux méthodes anarchistes. Si la radicalisation reste semble-t-il l'apanage des seuls mouvements américains, cette affirmation de la société civile dans l'exercice de la vie internationale a transformé le combat politique. Il lui a fait quitter ses attributions classiques pour ne plus apparaître comme un instrument de mémoire et de repentir. «*Le devoir de mémoire n'est brandi par les uns que pour susciter le devoir de pénitence chez les autres*» (30).

#### DES RAISONS TYPIQUEMENT FRANÇAISES ?

L'achèvement du mandat de Jacques Chirac et les vellétés de rupture de son successeur montrent l'ampleur de l'instrumentation politique de la repentance en France. Dans un pays où l'histoire est intrinsèquement liée à la construction de la nation et de la République, elle témoigne de l'ampleur de la crise du récit national. D'autant que le discours présidentiel de vérité sur le passé semble contrebalancé par le besoin d'exister du Parlement.

#### *Une diplomatie fondée sur la mémoire*

Les douze années de la magistrature suprême chiraquienne ont été ponctuées de permanents retours en arrière sur la représentation nationale du passé. Si cette période tranchait avec les précédentes, c'était moins en raison

(28) Marie-Claude SMOUTS, «La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale», in Marie-Claude SMOUTS (dir.), *Les Nouvelles Relations internationales. Pratiques et théories*, Presses de Science-Po, Paris, 1998, p. 135.

(29) Béatrice POULIGNY, «Acteurs et enjeux d'un processus équivoque : la naissance d'une 'internationale civile'», *Critique internationale*, n° 13, oct. 2001.

(30) Pascal BRUCKNER, *op. cit.*, p. 183.



d'un meilleur recours aux historiens, demeurant toujours marginal, que du savoir historique sur lequel cette introspection historique reposait. Cependant, le regard chiraquien n'en était pas moins biaisé. Deux questions principales ont alimenté son discours, l'une tirée de la profondeur de sa croyance personnelle, l'autre imposée par la société civile. Du Vél' d'Hiv', le 16 juillet 1995, aux Justes parmi les nations, le 18 janvier 2007, en passant par le Chambon-sur-Lignon, le 8 juillet 2004, le centenaire de la réhabilitation du capitaine Dreyfus, le 12 juillet 2006, et l'honneur rendu aux combattants coloniaux à Toulon le 15 août 2004, le Président de la République s'est interrogé sur les faillites nationales, «*les fautes du passé, et les fautes commises par l'Etat*», pour «*défendre une idée de l'homme, de sa liberté et de sa dignité*». Il entendait mettre en exergue, par comparaison, les ferments de la division de la France d'aujourd'hui aux travers du sursaut patriotique de quelques-uns. Il avait concrètement développé cette conviction, encore maire de Paris, lors de l'inauguration, le 16 octobre 1994, de la statue de Dreyfus : par-delà «*le scandale de l'injustice, le scandale de l'antisémitisme et de la xénophobie*», ce que pointait tout bonnement ce vieux rad.-soc. passé au gaullisme était «*le scandale de la division nationale*» (31).

Cette préoccupation le guidait encore lorsque les historiens, joignant leur voix à celle du Collectif des Antillais, Guyanais et Réunionnais (Collectif-dom), se sont élevés contre le risque d'«*histoire officielle*» contenu dans la revendication de députés de la majorité présidentielle décidés à inscrire dans la loi le «*rôle positif*» de la colonisation. Le 4 janvier 2006, il demanda au président de l'Assemblée nationale, Jean-Louis Debré, de présenter une proposition de loi «*qui rassemble et apaise les esprits*», avant d'opter finalement par voix de décret le 15 février suivant. La résurgence de la question coloniale, quarante-quatre ans après que la France eut rendu sa dernière possession, s'explique bien par cette notion d'«*oubliés*» dans le cadre d'une «*idéologisation de la tradition*». En effet, la perte de lien social est résumée par la seule marginalisation des enfants issus de l'immigration. Une argumentation autour de la «*fracture coloniale*» (32) fait office de révisionnisme idéologique, ouvrant droit à une demande de réparation. Cependant, la proximité avec le discours chiraquien de 1995 autour de «*la fracture sociale*» montre l'instrumentalisation, sous couvert d'argumentation historique à destination médiatique, de toute une gauche en perte de compréhension du monde et mal remise de son cuisant échec présidentiel d'avril 2002.

On pourrait ajouter deux autres initiatives chiraquiennes : le manuel d'histoire franco-allemand et l'atelier culturel Europe-Méditerranée-Golfe. Concrétisation de la proposition que le Parlement franco-allemand des jeunes

(31) Vincent DUCLERT, *Dreyfus au Panthéon. Voyage au cœur de la République*, Galaade Editions, Paris, 2007, pp. 501-506. Le texte de ce discours n'a jamais été rendu public.

(32) Cf. Pascal BLANCHART / Nicolas BANCEL / Sandrine LEMAIRE, *La Fracture coloniale : la société française au prisme de l'héritage colonial*, La Découverte, Paris, 2005.

réuni à Berlin le 23 janvier 2003 avait faite à Jacques Chirac et Gerhard Schröder, chancelier de la République fédérale d'Allemagne, le manuel, entreprise politique encadrée par les deux gouvernements, était destiné à relancer la coopération franco-allemande qui semblait marquer le pas : sa publication en 2005 en fait néanmoins un projet d'une grande et forte portée symbolique, qui invite les nouvelles générations d'élèves à un débat concret avec le pays voisin et encourage un dialogue approfondi sur la base d'une identité commune sans ignorer cependant les différences. Au même titre que la réconciliation franco-allemande voulue par le président Charles de Gaulle et le chancelier Konrad Adenauer cinquante ans plus tôt, il sert de modèle à d'autres initiatives, comme la lente gestation d'un manuel germano-polonais. Lancée dans le cadre du Sommet de Barcelone le 28 novembre 2005, la seconde initiative de Chirac, à destination du Sud, s'inspire inévitablement de cet heureux précédent : désireuse d'établir un « dialogue des civilisations », elle convoque, à Paris d'abord, puis à Séville et à Alexandrie, les « *créateurs, penseurs et décideurs des deux rives de la Méditerranée et du Golfe* » à « *une série de conférences associant les sociétés civiles des pays euro-méditerranéens* » (33) afin de ramener l'Europe en Méditerranée ; impossible à découpler de la situation qui y règne depuis le 11 septembre, « *l'enjeu de [cet] atelier [...] est le rétablissement de la confiance dans un monde menacé par la peur et par la haine* » (34). Pour cela, l'histoire était considérée comme une question importante, sinon la première. Ce travail sur l'histoire croisée/partagée avait été perçu comme la plus originale et la plus intéressante à tous les États avant Paris, entraînant souvent leur adhésion au projet. Cependant, à trop scruter les images de la négativité sur les uns et les autres et écouter des désirs d'Europe en forme d'injonction, la société civile ne devrait pas réussir à rééditer l'exploit gouvernemental franco-allemand...

### *La revanche parlementaire*

L'événement le plus marquant de l'opération de « vérité et de réconciliation » de la présidence Chirac a été le recours à la loi. Par trois fois, le Parlement est venu imposer la force et la publicité du droit sur l'histoire. Le 29 janvier 2001, il votait une « loi relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915 » (35). Quatre mois plus tard, le 21 mai, c'était au

(33) « Intervention de M. Jacques Chirac, Président de la République française, à l'occasion du Sommet euro-méditerranéen », Barcelone, 28 nov. 2005, disponible sur le site Internet [pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20051128.html#Chapitre4](http://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20051128.html#Chapitre4).

(34) « Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République française, à la séance inaugurale de l'atelier culturel Europe-Méditerranée-Golfe », Paris, 13 sept. 2006, disponible sur le site Internet [pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20060913.html#Chapitre1](http://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20060913.html#Chapitre1).

(35) *Journal officiel*, n° 25, 30 janv. 2001 p. 1 590, disponible sur le site Internet [www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PPEDW.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PPEDW.htm). Au sein de l'Union européenne, seuls le Parlement grec et le Sénat belge ont reconnu le génocide arménien. La Douma de la Fédération de Russie a adopté une résolution reconnaissant le génocide le 14 avril 1995. Au Proche-Orient, la plupart des États sont hostiles à une telle reconnaissance, à l'exception d'Israël et du Liban.

tour d'une «loi tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité», dite «loi Taubira» (36), du nom de son inspiratrice, Christiane Taubira-Delannon, députée socialiste de la Guyane. Enfin, le 23 février 2005 était promulguée la «loi portant reconnaissance de la nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés», dont l'article 4 établissait que les programmes de recherche devaient accorder la place qu'elle méritait à l'histoire de la présence française outre-mer et les programmes scolaires en reconnaître le rôle positif (37). S'ajoute encore une «proposition de loi tendant à réprimer la contestation de l'existence du génocide arménien», déposée le 12 avril 2006 par Didier Migaud, député socialiste de l'Isère (38).

Cette intrusion du droit – avec ses notions de «génocide» et de «crime contre l'humanité», reposant sur une jurisprudence bien établie dans l'Europe de l'après-Second Guerre mondiale – dans l'affirmation historique instaurait le primat de la vérité politique sur celui de la vérité scientifique. Le discours politique ne se nourrissait déjà pas des travaux des historiens professionnels. Voilà que la loi les contraignait à adopter, au risque de se mettre en dehors de toute légalité, le discours officiel désigné par la représentation parlementaire! *«Si encore les motivations [...] procédaient d'un désir sincère de concourir au progrès de la connaissance et à la manifestation de la vérité!»*, notait René Rémond dans une de ses dernières tribunes (39).

Cependant, le propos du Parlement était tout autre. La loi ne servait pas à définir une vérité historique, pas plus qu'elle ne se voulait élargir le champ de la compétence universelle des juridictions françaises. Loin s'en faut! Deux lectures peuvent en être faites. La première est suggérée par René Rémond : *«pourquoi ne pas avoir pris position par exemple sur l'extermination des Indiens d'Amérique? La réponse est simple : c'est qu'il n'y a pas dans le corps électoral français de descendants des Indiens»*... Les mobiles des différentes lois, proposées par des parlementaires de toutes obédiences politiques, présentaient donc des ambitions électoralistes : à chaque fois, elles étaient votées sous la pression des ayants droit, à la veille d'échéances électorales importantes. Il en allait inversement de la «loi tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe», dite «loi Gayssot», du 13 juillet 1990 (40) : adoptée dans le contexte de publicité des thèses du négationniste Robert Faurisson, elle visait à lutter contre la remise en cause de faits historiques. Les lois suivantes, qui s'en inspiraient, visaient avant tout

(36) *Ibid.*, n° 11, 23 mai 2001, p. 8 175, disponible sur le site Internet [www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=JUSX9903435L](http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=JUSX9903435L).

(37) *Ibid.*, n° 46, 24 fév. 2005, p. 3 128, disponible sur le site Internet [www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=DEFX\\_0300218L](http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=DEFX_0300218L).

(38) Cf. le site Internet [www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/reconnaissance\\_genocide\\_armenien\\_1915\\_loi\\_2001.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/reconnaissance_genocide_armenien_1915_loi_2001.asp).

(39) «Pourquoi abroger les lois mémorielles?», *Regards sur l'actualité*, op. cit., p. 22.

(40) *Journal officiel*, n° 162, 14 juil. 1990, disponible sur le site Internet [www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=JUSX\\_9010223L](http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=JUSX_9010223L).

à une reconnaissance symbole des mémoires blessées (Arméniens, habitants des départements d'outre-mer, anciens colons et colonisés) en utilisant des arguments historiques.

L'adoption d'un projet de résolution qualifiant officiellement de génocide le massacre des Arméniens par les Turcs ottomans en 1915 par la Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants américains, le 10 octobre 2007, conforte cette lecture politique de l'usage de la mise en accusation historique. Elle souligne aussi la volonté des Parlements, aussi bien aux Etats-Unis que de l'autre côté de l'Atlantique, de s'émanciper de la tutelle que lui impose le pouvoir exécutif. En France, le Parlement est le lieu de l'expression de la démocratie, de la négociation de la norme et du contrôle du gouvernement. Or, du fait d'une évolution institutionnelle visant, avec la Constitution de 1958, à revaloriser les pouvoirs de l'exécutif et à encadrer strictement le Parlement, auquel s'est ajouté un contexte politique défavorable avec l'apparition, à partir de 1962, du fait majoritaire, le gouvernement ne dépend plus de sa majorité, mais lui impose ses décisions. La cohabitation n'a pas vraiment modifié ces données, puisque, dans ces périodes, le gouvernement a plus que jamais besoin d'une Assemblée nationale en mesure d'adopter ses décisions sans opposition. Résolu à ne pas être qu'une chambre d'enregistrement de décisions prises ailleurs (au gouvernement, dans les partis politiques ou dans la rue), le Parlement a tenté de défier le pouvoir exécutif dans ses prérogatives de réécriture de l'histoire. La crise économique et sociale, la crise des valeurs qui traversent notre société nécessitent que le débat ait lieu, que le temps de la réflexion avant la prise de décision nécessaire soit pris. Et comme il est un acteur incontournable dans un système global de production de normes, il a utilisé les moyens qui lui étaient offerts. Au besoin, comme dans le cas des lois sur le génocide arménien et la colonisation, en intervenant sur des domaines très sensibles de politique étrangère.

\* \*  
\*

Comment interpréter le goût du repentir en France et, plus largement, en Occident? Assiste-t-on à l'aménagement d'une nouvelle norme internationale, non plus fondée sur la puissance et la souveraineté, mais plutôt sur l'exigence morale et vertueuse? Tirant les conséquences de leur essence multiculturelle, les sociétés occidentales élaborent un système de normes fondé sur l'éthique qu'elles s'appliquent en modèle. De fait, derrière la repentance réapparaît sans peine cette glorification qui agace dans les autres aires géopolitiques et géoculturelles.

La France est peut-être la nation la plus touchée, notamment à cause de la construction de son pacte social, de son destin commun, sur le temps long, la République devenant l'héritière des quarante rois et deux empe-

reurs qui la firent. De la grandeur d'antan, il ne reste plus qu'une puissance moyenne dont les ambitions mondiales ne correspondent plus à ses moyens. La construction européenne limitant désormais les attributs de sa souveraineté, tant législative que réglementaire et monétaire, une tension entre la réalité et les ambitions est révélée par ces incantations historiques.

Le goût du repentir du passé répond ainsi à l'incertitude de l'avenir et à l'absence de projet collectif. La ruine des grandes idéologies, rouvrant les questions historiques laissées en suspens depuis cinquante ans, a laissé les contemporains désespérés. En purgeant son histoire, l'Occident s'adonne aux plaisirs de la mémoire, offrant à chacun sa vérité. Les préventions de la France contre la Turquie, à grands coups d'injonctions historiques autour des questions arméniennes et kurdes, ne font qu'alimenter des interrogations sur l'Union européenne, «*qui absorbe sans enthousiasme et rejette sans passion*» (41). À défaut de politique, la repentance et l'exigence du pardon ne font que révéler l'absence de discours politique pour aujourd'hui, dans l'attente d'un *aggiornamento* de la diplomatie française pour qu'elle épouse son temps, au sens gaullien du terme, c'est-à-dire s'adapte à la mondialisation de la société internationale du XXI<sup>e</sup> siècle commençant.

(41) Pascal BRUCKNER, *op. cit.*, p. 54 n.



## LE NOUVEAU PRÉSIDENT ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ

PAR

JOLYON HOWORTH (\*) (\*\*)

La politique étrangère et de sécurité (PES) n'a joué – c'est le moins qu'on puisse dire – qu'un rôle mineur dans la campagne électorale française du printemps 2007. Il faut dire que, comme l'a constaté le nouveau ministre des Affaires étrangères, le socialiste Bernard Kouchner, en expliquant sa décision d'accepter un portefeuille dans le gouvernement du Premier ministre UMP François Fillon, «*la politique extérieure de notre pays n'est ni de droite ni de gauche. Elle défend les intérêts de la France dans un monde qui se réinvente chaque jour*» (1).

Pour autant que la PES ait eu une quelconque influence sur le résultat, ça a été sans doute en accusant la différence d'envergure présidentielle entre les deux candidats. Ségolène Royal a multiplié les «gaffes» : visite à la Grande Muraille vêtue de blanc – la couleur du deuil en Chine ; erreurs sur la portée juridique du Traité de non-prolifération, sur le nombre de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) dont dispose la France (2) ou encore sur le statut des Talibans en Afghanistan ; absence de réaction, lors d'une visite au Liban, quand un dirigeant du Hezbollah a fait une comparaison entre Israël et l'Allemagne nazie... Malgré la tentative de la candidate socialiste de le faire passer pour un admirateur de George W. Bush, Nicolas Sarkozy est sorti de la campagne grandi en tant que présidentiable : le candidat UMP a clairement réussi à projeter l'image d'un défenseur solide des intérêts nationaux en même temps qu'il a offert l'espoir du déblocage de quelques dossiers diplomatiques difficiles (Traité constitutionnel de l'UE, Darfour, Méditerranée, etc.). Cela étant, il convient de souligner que, pendant le débat télévisé qui a opposé les deux candidats durant deux heures et demie le 3 mai 2007, entre les deux tours de l'élection présidentielle, la politique étrangère n'a été effleurée que pendant quelques minutes, en fin de soirée, provoquant un échange tendu sur la question d'un éventuel boy-

(\*) Professeur à l'Université Yale (États-Unis).

(\*\*) Cet article est tiré d'une contribution à Marc LAZAR / Gianfranco BALDINI (dir.), *L'Élection présidentielle de 2007*, Editions Il Mulino, Bologne, 2007.

(1) Bernard KOUCHNER, «Pourquoi j'ai accepté», *Le Monde*, 20-21 mai 2007.

(2) Ségolène Royal affirmait le 24 janvier que la France ne dispose que d'un seul SNLE, alors qu'elle en a quatre. Interrogé le 4 mars sur le nombre de sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) dont dispose la France, Nicolas Sarkozy estimait qu'elle en avait quatre, alors qu'elle en a six.

cott des jeux Olympiques de Pékin de 2008. Décidément, le regard des Français pendant les élections de 2007 est resté fixé sur le nombril national.

Les différences d'envergure des candidats mises à part, l'analyse des propos de ces derniers sur les différents dossiers de la politique étrangère et de défense (3) fait ressortir la proximité politico-diplomatique des deux camps. Dans l'ensemble, les trois principaux candidats à l'élection présidentielle se sont révélés extraordinairement proches les uns des autres : tous ont rejeté toute idée de frappes militaires contre l'Iran; tous ont souligné la nécessité d'augmenter les sanctions contre le Soudan; tous trois ont rompu avec la politique chinoise de Jacques Chirac en liant d'éventuelles ventes d'armes au progrès démocratique en Chine; ils se sont tous interrogés sur l'absence de la voix de l'Europe dans la question du bouclier antimissiles américain; ils ont tous voulu hausser le ton vis-à-vis de la Russie. Aucune question n'a été posée sur le Moyen-Orient ni sur l'Afrique. L'exercice a consisté pour eux moins en une profession de foi diplomatique qu'en une tentative de paraître présidentiable, un phénomène qu'on a également pu observer lors du débat télévisé entre les trois principaux candidats socialistes à la candidature le 26 octobre 2006 – les éléphants du Parti socialiste, Laurent Fabius et Dominique Strauss-Kahn, se différenciaient par rapport à Ségolène Royal moins par leurs propos que par leurs titres de *leadership*. Ce n'est donc pas en scrutant les nuances entre les propos des uns et des autres sur le Moyen-Orient, la Turquie, l'Afghanistan ou la Russie qu'on décèlera le fil conducteur de la politique extérieure de la France dans les cinq ans à venir.

Dès le début de 2006, alors qu'il était encore ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy a pris l'habitude de réunir, place Beauvau, de hauts fonctionnaires du Quai d'Orsay et du Secrétariat général de la Défense nationale, afin de dresser une « doctrine » française en matière de politique étrangère – « une vision claire du monde, des objectifs de long terme et des intérêts que nous défendons » (4). Son équipe est partie du principe que rien n'était sacré (5). Il convient donc de situer la politique menée par le président Sarkozy depuis son élection le 6 mai dans un double contexte : celui des changements en cours dans les relations internationales en général, mais aussi celui de la tradition diplomatique française.

(3) Nicolas Sarkozy a tenu une conférence de presse sur la politique internationale le 28 février 2007 et prononcé un long discours sur la défense le 7 mars. Ségolène Royal s'est quant à elle exprimée sur la défense le 3 mars et, le même jour, a accordé un entretien à la revue *Diplomatie*. Le 17 avril, les trois principaux candidats ont répondu aux questions sur la politique étrangère posées par *Le Monde*.

(4) « La France : puissance d'avenir », entretien avec Nicolas Sarkozy, *Politique internationale*, n° 115, print. 2007.

(5) Marc EPSTEIN, « Le monde et lui : vues changeantes », *L'Express*, 10 mai 2007, pp. 94-96.



NICOLAS SARKOZY FACE AU CHANGEMENT  
DES RELATIONS INTERNATIONALES

Depuis la fin de la Guerre froide, le système westphalien (6) a été sensiblement relativisé. De façon générale, depuis 1648 et surtout pendant la Guerre froide, les relations internationales étaient exclusivement structurées par les rapports entre Etats, par le respect de la souveraineté de chacun d'entre eux, par la non-intervention et par le rôle assez limité de l'ONU et du droit international; les théoriciens de cet ordre tendu mais essentiellement stable se nommaient les «néo-réalistes» (7). Avec la chute du Mur de Berlin, cet ordre étatique a été progressivement battu en brèche par une série d'importants défis: le rôle accru d'acteurs internationaux non étatiques (de Robert Gates à Oussama Ben Laden); montée en puissance des organisations internationales, surtout l'ONU (8); intervention grandissante de la communauté internationale dans les affaires intérieures des Etats (Kurdistan, Somalie, Sierra Leone, Timor Leste, Congo, Kosovo, *etc.*); doctrine de la «sécurité humaine», qui place les individus au-dessus des Etats (9); essor des régimes intergouvernementaux tels que l'Union européenne, l'Union africaine, l'ASEAN, le Mercosur, *etc.*; création de nouvelles instances internationales de régulation et de droit (OMC). Le meilleur théoricien de ce processus est sans doute Robert Cooper, bras droit de Javier Solana au Conseil européen (10).

Nicolas Sarkozy s'inscrit avec conviction dans le droit fil de cette approche post-moderne des relations internationales. Parmi les trois «*grands objectifs*» qu'il a annoncés lors de sa grande prestation sur la politique internationale, le 28 février 2007, si deux – la sécurité et l'indépendance de la France, d'une part, et la promotion des intérêts économiques et commerciaux de la France, d'autre part – n'ont rien d'étonnant, l'autre, que le candidat a placé en deuxième position après la sécurité, est plus novateur: il s'agit de «*promouvoir les libertés et les droits de l'homme sur la scène internationale*». S'insurgeant contre le conservatisme de la diplomatie traditionnelle qui ne voit que les rapports entre Etats, N. Sarkozy a ainsi proclamé son intention de lutter en faveur du «*respect des droits de l'homme et de la dignité humaine*», d'assurer «*l'égalité entre hommes et femmes, la protection des femmes contre les mutilations, la protection des enfants contre les*

(6) On désigne par cette expression le système international instauré lors du Traité de Westphalie en 1648 qui a mis fin à la Guerre de Trente Ans.

(7) Cf. Kenneth WALTZ, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, 1979; John J. MEARSHEIMER, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York, 2001.

(8) Pendant les 44 ans qui se sont écoulés entre 1945 et 1989, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté 644 résolutions. Depuis novembre 1989 (17 ans), il en a adopté 1 120.

(9) Mary KALDOR / Marlies GLASIUS (dir.), *A Human Security Doctrine for Europe*, Routledge, Londres, 2006; *The Human Security Report 2005*, University of British Columbia, Vancouver, 2005, disponible sur le site Internet [www.humansecurityreport.info](http://www.humansecurityreport.info).

(10) Robert COOPER, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Atlantic Monthly Press, New York, 2003.

*formes modernes d'esclavage, la garantie des libertés individuelles et collectives et la bonne gouvernance».*

Affichant ouvertement sa propre post-modernité, Sarkozy constate que les Etats-nations ne sont plus les seuls acteurs sur la scène internationale et note que «*de nouveaux pouvoirs et de nouveaux enjeux ont émergé*». Et il s'inscrit en faux contre la *Realpolitik*, dont, à son avis, les adeptes «*cantonnent l'action diplomatique à un effort pour ne rien changer à la réalité du monde*». Ainsi emboîte-t-il le pas à Tony Blair qui, dans son célèbre discours de Chicago d'avril 1999, au plus fort de la guerre du Kosovo, essayait de dresser des balises pour la nouvelle doctrine interventionniste de la communauté internationale (11). Sarkozy a annoncé fermement son intention de briser le silence de la communauté internationale sur l'oppression au Darfour et en Tchécénie, mais aussi sur l'abus des droits de l'homme en Chine et en Russie. Cette approche, il la considère comme centrale à la mission, aux valeurs, voire à l'identité de la France dans le monde. Dans ces conditions, la nomination de Bernard Kouchner au poste de ministre des Affaires étrangères allait presque de soi : le fondateur de Médecins sans frontières puis de Médecins du monde, qui a été à l'origine de la notion de «*droit d'ingérence*» ayant donné lieu à la première résolution «*interventionniste*» de l'ONU au Kurdistan en 1991 (12), est l'incarnation même de l'intervention humanitaire. En moins de quelques semaines au Quai d'Orsay, Kouchner a réussi à mobiliser la communauté internationale sur le Darfour en organisant, le 25 juin 2007, la première conférence internationale avec tous les acteurs impliqués dans le drame.

Toutefois, Sarkozy, pas plus que Kouchner ou Blair, n'a rien d'un «*néo-conservateur*» (13). Bien qu'il reconnaisse la valeur ajoutée des régimes démocratiques, il n'entend nullement suivre le modèle américain d'exportation de la bonne gouvernance sur la pointe des baïonnettes. Rejetant également «*la stabilité pour la stabilité*», qui revient à «*un statut quo cruel et injuste*», il s'est lancé à la recherche de la «*stabilisation en profondeur*» qui passe surtout par l'aide au développement – ou plutôt par ce qu'il appelle le «*co-développement*». Il s'agit de concilier les intérêts profonds des deux partenaires en misant sur le développement solidaire plutôt que hiérarchique, ainsi que sur le partage de la technologie, de la connaissance, des talents et des médicaments; le co-développement cherche à mobiliser «*le dynamisme, la compétence, l'épargne des migrants en France dans l'intérêt du développement de leur pays*».

(11) Tony BLAIR, «*Doctrine of the international community*», Chicago, avr. 1999, disponible sur le site Internet [www.number-10.gov.uk/output/Page1297.asp](http://www.number-10.gov.uk/output/Page1297.asp).

(12) Cf. Bernard KOUCHNER, *Le Devoir d'ingérence*, Denoël, Paris, 1987, et *Les Guerriers de la paix : du Kosovo à l'Irak*, Grasset, Paris, 2004.

(13) François BONNET, «*Ce qu'il y a de Bush en lui*», *Marianne*, 28 avril-4 mai 2007, pp. 16-21.

Sarkozy récuse avec la même force toute velléité d'unilatéralisme, préconisant, au contraire, une série de nouvelles institutions internationales multilatérales pour asseoir durablement les bases d'un ordre international fondé sur le droit : renforcement du rôle de l'ONU et accroissement de ses moyens, surtout dans les opérations de maintien de la paix ; élargissement du G8 à la Chine, à l'Inde et au Brésil ; création, à côté de l'OMC, d'une organisation distincte dédiée à l'environnement (Organisation mondiale de l'environnement) et dotée des mêmes pouvoirs juridictionnels ; volonté de doter de pouvoirs juridictionnels renforcés les principales instances internationales existantes (OIT, UNICEF, UNESCO, OMS, OMAA), « afin que le droit du commerce et la logique du marché ne s'imposent pas de façon exclusive à toutes les activités humaines » (14). Il critique l'emploi démesuré, par les États-Unis, de la force armée, déplore les conséquences de l'intervention en Iraq, exprime ses réticences concernant les priorités militaires des Américains en Afghanistan et envisage même de faire progressivement remplacer les bases militaires françaises en Afrique – dont la présence est « de moins en moins bien comprise par la jeunesse africaine » –, par des forces toujours accrues de l'Union africaine elle-même. Pas d'interventionnisme automatique donc ! Certains prétendaient qu'une équipe Sarkozy-Kouchner au pouvoir à Paris en 2003 aurait rejoint l'invasion américaine de l'Iraq. Rien n'est moins sûr. La devise de Kouchner à l'époque fut « ni la guerre ni Saddam » ; quant à Sarkozy, applaudissant en février 2007 la « lucidité » de Jacques Chirac qui tenait la France à l'écart du conflit, il a traité ce dernier d'« erreur historique ».

Cela étant, cette distance vis-à-vis du drame actuel de l'Iraq ne conduit nullement à une critique tous azimuts de la politique de l'administration américaine.

#### SARKOZY ET LES ÉTATS-UNIS

S'écartant de ce qu'il considère comme une pointe de *schadenfreude* anti-américaine pendant les derniers mois de l'administration Chirac, Sarkozy constate que « nul ne peut se réjouir de voir l'Amérique s'enliser en Iraq » (15). Miser sur l'affaiblissement de l'Amérique n'est, à son avis, qu'« une politique à courte vue, contraire à l'intérêt de la France et de l'Europe ». Là encore, il ne faut pas se méprendre sur le sens de ces propos, qui ne traduisent, en fin de compte, qu'une confiance inébranlable en la valeur historique de l'existence même des États-Unis : « la défaite de l'Amérique, quelles que soient les erreurs de l'Amérique [...] est toujours une défaite de la démocratie face aux forces qui lui sont hostiles ».

(14) Nicolas SARKOZY, *Ensemble*, Editions XO, Paris, 2007, p. 89.

(15) *Ibid.*, p. 90.

Lors de sa visite aux Etats-Unis en septembre 2006, le candidat Sarkozy a été accusé par les médias français – et par l'opposition socialiste – d'être un inconditionnel du président George W. Bush. Cela, pour deux raisons : d'abord, parce que Bush a accepté de le recevoir à la Maison-Blanche (16) et, ensuite, parce que Sarkozy, dans un discours devant la French-America Foundation, a paru critiquer la politique iraquienne de Jacques Chirac en plaidant pour l'«*efficacité de la modestie*» et en dénonçant la «*France arrogante*» (17). Par la suite, Sarkozy a mis au défi les journalistes de «*trouver un texte ou une émission*» où il aurait soutenu la politique de George W. Bush en Iraq (18). Exprimer l'amitié entre le peuple français et le peuple américain ne traduisait, à ses yeux, qu'une évidence parfaitement gaulienne (19). Lors de son discours de victoire, le soir du second tour des élections, il a tenu à tendre la main «*à nos amis américains pour leur dire [...] que la France sera toujours à leurs côtés quand ils auront besoin d'elle*», il a dans le même temps souligné que «*l'amitié, c'est accepter que ses amis puissent penser différemment*» (20). C'est, en fait, exactement le même discours que celui de Jacques Chirac en pleine crise iraquienne...

Ceux, surtout aux Etats-Unis, qui supposent que la diplomatie française va changer de cap en matière de «*politique américaine*» devraient se détromper. Certes, le style et le ton vont changer. Sarkozy cherchera soigneusement à nouer des rapports intimes avec les principaux prétendants aux élections présidentielles de novembre 2008. Entre-temps, il est vraisemblable que le nouveau Président se concentrera sur la politique européenne plutôt que sur les rapports problématiques entre l'Union européenne et une administration Bush devenue un canard boiteux. Il cherchera surtout – à la différence de son prédécesseur – à éviter de semer la division parmi les membres de l'Union européenne sur la politique américaine.

Il y aura néanmoins bien des avatars dans le rapport transatlantique sous l'administration Sarkozy. Les dossiers les plus «*chauds*» seront vraisemblablement l'OTAN en général et l'Afghanistan en particulier, la question du «*Grand Moyen-Orient*», notamment le problème israélo-palestinien, la Méditerranée et l'Afrique. Sarkozy a également souhaité que le dossier du bouclier antimissiles soit traité à l'échelle multilatérale. Il a aussi déploré

(16) Fait rare pour un simple «*candidat*» d'un pays étranger et privilège qui n'a pas été accordé à Ségolène Royal, laquelle a même dû annuler sa visite aux Etats-Unis au printemps 2007, par manque d'interlocuteurs d'assez haut niveau. La rencontre Bush-Sarkozy – dont l'équipe Sarko prétend qu'elle a duré quarante minutes et l'équipe Bush vingt-cinq minutes – a eu lieu non dans l'*Oval Office*, mais dans le bureau de Stephen Hadley, conseiller à la sécurité nationale.

(17) Corinne LESNES, «*Aux Etats-Unis, il dénonce la 'France arrogante'*», *Le Monde*, 14 sept. 2006.

(18) En pleine campagne présidentielle, il est même allé jusqu'à rédiger un article dénonçant l'exécution de Saddam Hussein : «*L'exécution des Saddam Hussein est une faute*», *Le Monde*, 3 janv. 2007.

(19) Dans son livre de campagne, il citait le général de Gaulle lors de sa visite aux Etats-Unis en 1960 : «*Américains, sachez-le! Rien ne compte davantage pour la France que la raison, la résolution, l'amitié du grand peuple des Etats-Unis. Je suis venu vous le dire*». Cf. Nicolas SARKOZY, *Ensemble, op. cit.*, p. 91.

(20) Texte intégral reproduit dans *Le Monde*, 8 mai 2007, p. 4. Il est à noter non seulement que le président Bush fut le premier dirigeant étranger à féliciter Sarkozy de son élection, mais aussi que la communication venait sous forme d'un appel téléphonique personnel, plutôt que par un communiqué officiel.

l'attitude de l'administration Bush sur le dossier climatique. Quant à la question de la vocation européenne de la Turquie, il développe des idées directement opposées à la politique américaine dans la région.

### SARKOZY ET L'OTAN

Les rapports entre la France et l'OTAN ne cessent d'évoluer. Pendant la Guerre froide, la France passait pour «*un allié difficile*» (21). Depuis la fin de la bipolarité, elle s'est constamment rapprochée de l'Alliance, et, ce, sur la base pragmatique du constat suivant lequel, à l'ère de l'interventionnisme, des troupes françaises se trouvent régulièrement au combat aux côtés des alliés, parfois sous commandement américain : se tenir à l'écart des instances alliées où les grandes décisions opérationnelles sont prises ne fait plus sens. Qui plus est, tout au long de la crise iraquienne, la France a maintenu sa participation aux opérations en Afghanistan, a déployé plus de forces dans les missions de l'OTAN que n'importe quel autre pays (les États-Unis y compris), a partagé avec les Américains des renseignements ultra-sensibles et a intensifié sa coopération avec Washington dans le domaine nucléaire. Drôle d'allié difficile!

Cependant, Paris s'est constamment battue pour que l'Alliance ne se transforme pas en une instance plus politique que militaire, conçue pour fournir l'alignement quasi automatique des Européens derrière la stratégie globale des États-Unis. Dans les années 1990, face aux sommations répétées d'interlocuteurs américains préconisant une «*alliance globale ou une alliance en faillite*» (22), la France a freiné des quatre fers, insistant pour que l'OTAN reste une alliance «militaire» essentiellement cantonnée dans l'«espace européen». Toutefois, au Sommet de Prague, en novembre 2002, l'Alliance – tirant un certain nombre de leçons du 11 septembre 2001 et de la guerre d'Afghanistan et dans l'ambiance harmonieuse qui suivait le vote unanime en faveur de la résolution 1441 au Conseil de sécurité de l'ONU – a décidé de se doter d'un cadre global, d'une capacité de faire face aux menaces «*d'où qu'elles viennent*». Si Paris, un moment, a baissé sa garde, depuis, elle a mené un rude combat pour empêcher que l'Alliance ne se transforme en une vaste machine de gestion des crises internationales : au Sommet de Riga en novembre 2006, le président Chirac s'est opposé à toute «dérive» supplémentaire de l'OTAN, en disant non à l'extension vers la

(21) Surtout dans la littérature «anglo-saxonne» : Michael M. HARRISON, *The Reluctant Ally : France and Atlantic Security*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1981 ; Philip H. GORDON, *A Certain Idea of France : French Security Policy and the Gaullist Legacy*, Princeton University Press, Princeton, 1993 ; Anand MENON, *France, NATO and the Limits of Independence*, Macmillan, 2000. Pour une analyse française, cf. Frédéric BOZO, *Deux stratégies pour l'Europe : De Gaulle, les États-Unis et l'Alliance atlantique : 1958-1969*, 1996 ; Maurice VAISSE / Pierre MÉLANDRI / Frédéric BOZO (dir.), *La France et l'OTAN*, Complexe, Bruxelles, 1996.

(22) Selon le célèbre mot du sénateur Richard Lugar, «*NATO must go out of area or out of business*».

Géorgie, l'Ukraine ou d'autres pays candidats (surtout des pays asiatiques) et en refusant d'inscrire à l'ordre du jour des problèmes comme la sécurité de l'énergie, le Darfour, *etc.* (23)

Pendant la campagne présidentielle, Nicolas Sarkozy a maintenu très fermement la ligne chiraquienne. Reconnaisant que l'UE et l'OTAN sont des organisations différentes, plutôt complémentaires que concurrentes, il a néanmoins insisté pour que cette dernière se limite à son rôle traditionnel : *« nous devons veiller avec nos partenaires européens à ce que l'OTAN n'évolue pas, comme sembleraient le souhaiter les États-Unis, vers une organisation mondiale effectuant des missions aux confins de l'humanitaire, du militaire et des activités de police internationale. L'OTAN n'a pas vocation à se substituer à l'ONU. Elle doit conserver un ancrage géopolitique clair en Europe et une vocation strictement militaire »* (24). Trois jours plus tôt, dans son grand discours sur la défense, Ségolène Royal avait émis un message identique : *« la France veillera avec moi à ce que l'OTAN ne dérive pas vers un rôle de gendarme du monde, se substituant à l'ONU, ce qu'elle n'est pas et ne peut pas être. [Il faut] que nous sachions résister aux tropismes d'extension permanente des champs d'action et des domaines d'intervention de l'OTAN »* (25). La France mène seule au grand jour ce combat d'arrière-garde, exprimant tout haut ce que pense tout bas bon nombre d'alliés européens (26).

Dans ce contexte, le théâtre le plus dramatique de ce bras de fer virtuel n'est autre que l'Afghanistan. Depuis décembre 2001, la France a joué un rôle de premier plan dans deux missions distinctes : Operation Enduring Freedom (OEF), où elle s'est battue avec des forces spéciales aux côtés des Américains dans la lutte contre Al Qaïda et les Talibans, et la *Force internationale d'assistance et de stabilisation* (FIAS), dont le commandement a été confié à l'OTAN en 2003. Cependant, depuis le début de l'année 2007, un certain nombre de pays membres, dont la France, expriment de plus en plus ouvertement leur mécontentement devant ce qu'ils considèrent comme une politique américaine erronée, qui met beaucoup trop l'accent sur la lutte militaire alors que, selon ces pays, le véritable défi en Afghanistan est la reconstruction et le développement du pays (27). Avec le président Sarkozy, qui croit fermement en la valeur transformative de ces objectifs, ce problème interallié va certainement s'intensifier. La division du travail entre une Alliance de plus en plus ambitieuse et polyvalente et une politique européenne de sécurité et de défense de plus en plus performante ne sera pas facile à trancher.

(23) Disponible sur le site Internet [www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/67246.htm](http://www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/67246.htm).

(24) Discours de Nicolas Sarkozy tenu lors de la Journée UMP sur la Défense, 7 mars 2007, p. 14.

(25) Discours de Ségolène Royal sur la défense, 3 mars 2007, pp. 8-9.

(26) D'après des entretiens avec des fonctionnaires de l'Alliance, Bruxelles, juin 2007.

(27) En janvier 2007, les forces spéciales françaises ont été retirées de l'OEF.

## LA POLITIQUE MOYEN-ORIENTALE DE SARKOZY

Concernant le dossier ô combien sensible du Moyen-Orient, le président Sarkozy va probablement innover à deux titres. D'abord – mais sans infléchissements majeurs – en ce qui concerne Israël et la Palestine. Ensuite, avec son projet d'«Union méditerranéenne».

Il convient de remarquer que, pendant la campagne présidentielle, les problèmes israélo-palestiniens et libanais ont été totalement passés sous silence. Néanmoins, l'élection de Sarkozy a été acclamée en Israël et, ce, pour deux raisons – peut-être trompeuses : d'une part, le départ de Jacques Chirac, considéré en Israël comme un inconditionnel des Palestiniens, a été accueilli avec satisfaction et soulagement; d'autre part, Sarkozy, avec ses racines familiales juives, ses contacts personnels étroits avec bien des dirigeants israéliens (Benyamin Netanyahou, Ehud Olmert) et sa réputation d'atlantiste, est perçu – à tort ou à raison – comme «objectivement» plus favorable à Israël. C'est d'ailleurs en Israël qu'il s'est rendu pour sa première visite à l'étranger suite à son élection à la tête de l'UMP en 2004. Selon les sondages, Sarkozy, qui s'est prononcé fermement contre des actes d'antisémitisme dans l'Hexagone, bénéficierait de l'appui de 65 % des électeurs juifs français.

Et pourtant, à moins de crise grave dans la région, il y a peu de chances que la traditionnelle politique française évolue de façon significative. Dans un entretien accordé à la revue *Politique internationale* en mai 2007, le nouveau Président n'a pas dévié d'un pouce de la ligne tracée par la France depuis presque vingt ans : deux États sécurisés et vivant dans une paix négociée; retrait israélien des territoires occupés; fin du terrorisme palestinien; autonomie et stabilité du Liban (28). Une analyse israélienne fort lucide souligne l'inévitable maintien de liens d'amitié entre la France et le monde arabe, l'impact sur la diplomatie française de la forte population musulmane en France, l'état de l'opinion publique française – considérée dans l'État hébreu comme objectivement anti-israélienne – et même le risque que l'atlantisme supposé de Sarkozy, sous une nouvelle administration démocrate aux États-Unis, n'entraîne des pressions fortes sur Tel-Aviv pour accorder davantage de concessions envers les Palestiniens (29). En revanche, à la différence de Jacques Chirac, Sarkozy ne traitera vraisemblablement pas la politique libanaise comme son bien propre, mais la portée et la direction générale de celle-là risque d'être fermement maintenue.

Une telle continuité est peu vraisemblable en matière de politique méditerranéenne. Une des idées fortes de la campagne, reprise de plus belle par

(28) «La France : puissance d'avenir», *op. cit.*

(29) Tsilla HERSHCO, «The French presidential elections of May 2007: implications for French-Israeli relations», *Perspectives Paper*, Begin-Sadat Center for Strategic Studies, n° 29, 13 mai 2007, disponible sur le site Internet [www.biu.ac.il/SOC/besa/perspectives29.html](http://www.biu.ac.il/SOC/besa/perspectives29.html).

la suite, est la création d'une «Union méditerranéenne». Le Président a présenté ce projet comme une priorité absolue de sa démarche diplomatique, à la fois une méthode pour atteindre ses objectifs et un objectif en lui-même. Pour Sarkozy, la Méditerranée «*nous a tout enseigné*»; les Français, enchaîne-t-il avec lyrisme, sont «*les enfants de l'Égypte, de la Grèce, d'Israël, de Rome, de Venise, de Florence, de Séville*» (30). Aussi Sarkozy ne vise-t-il rien de moins qu'une Union entre les pays des deux rives de la Méditerranée, sur le modèle de l'Union européenne, dotée progressivement d'institutions similaires, à commencer par un Conseil de la Méditerranée calqué sur le Conseil de l'Europe. Il considère que ce pas dramatique est urgent parce que le Processus de Barcelone a échoué – échec prévisible, selon lui, en raison de sa structure hiérarchique de type «dialogue Nord-Sud», qui perpétuait la «*frontière invisible qui depuis si longtemps coupe en deux la Méditerranée*» en divisant ses deux rives au lieu de les réunir. Le programme de cette nouvelle instance internationale est vaste et ambitieux : développement économique et commercial, création d'une banque méditerranéenne d'investissement (31), promotion de l'État de droit dans la région, gestion concertée des migrations, mise en place d'un système de sécurité collective, lutte contre le terrorisme, gestion commune de l'eau, politique commune de la mer, de l'énergie, du patrimoine, du tourisme et de la recherche.

Sarkozy présente ce vaste projet comme l'outil indispensable pour relever deux défis liés à la mondialisation. D'abord, empêcher le choc des civilisations. Ce qui se passe dans le Grand Moyen-Orient pèse lourd sur l'avenir du monde : «*là nous pouvons tout gagner ou tout perdre. Nous pouvons avoir la paix ou la guerre, la meilleure part de la civilisation mondiale ou le fanatisme et l'obscurantisme, le dialogue des cultures le plus fécond ou l'intolérance et le racisme*» (32). Son projet est donc destiné à mettre fin une fois pour toutes à la guerre millénaire des cultures et des religions. Ensuite, constituer le «*pivot d'une grande alliance entre l'Europe et l'Afrique, qui puisse devenir dans la mondialisation le contrepoids de l'Amérique et de l'Asie*». Voilà qui risque de faire froncer des sourcils à Washington, à Pékin et à Tokyo. Sarkozy n'emploie que rarement le terme de «multipolarité» – perçu aux États-Unis comme une provocation typiquement française. Cependant, il est évident que le concept se situe au cœur de sa vision stratégique. Le travail de persuasion en direction de la quinzaine de pays méditerranéens que le Président français souhaite réunir sur ce projet – y compris Israël et la Turquie – présentera sans aucun doute le plus grand défi de sa présidence.

(30) Nicolas SARKOZY, *Ensemble, op. cit.*, p. 103.

(31) Pour la dimension économique et commerciale du projet, cf. «Le Maghreb prend sa place sur l'échiquier de la mondialisation», *Le Monde de l'économie*, 29 mai 2007.

(32) Nicolas SARKOZY, *Ensemble, op. cit.*, p. 104.



Le projet d'Union méditerranéenne servira également à promouvoir un autre objectif stratégique du président Sarkozy : le tracé définitif des frontières externes de l'Union européenne, en excluant la Turquie. Sarkozy affiche son «*attachement profond*» à l'UE et souhaite que celle-là devienne une force politique majeure dans le monde, ce qui nécessite qu'elle ait des frontières définitives. A ce sujet, il a toujours été très clair : il estime que la capacité d'absorption de l'Union «*n'est pas extensible à l'infini*» (33). A la différence de Ségolène Royal, qui se cachait derrière l'opinion publique française (34) –, il a dit très ouvertement que la Turquie «*n'a pas vocation à devenir membre de l'Union européenne parce qu'elle n'est pas européenne*»; pire, il affirme que «*l'entrée de la Turquie tuerait l'idée même de l'intégration européenne*» (35).

Ainsi, Sarkozy laisse entendre qu'il n'acceptera, en matière d'élargissements futurs, que les pays dont la vocation européenne ne fait question pour personne : la Suisse, la Norvège, les pays des Balkans, l'Islande. Pour tous les autres – essentiellement les Etats de l'«*espace euro-asiatique*» –, la solution préconisée est le partenariat privilégié. Dans cette perspective, le Président français n'a pas hésité, même auréolé de son triomphe européen au Conseil de Berlin du 22 juin 2007 où il a fait accepter son projet de mini-Traité, à bloquer, quelques jours plus tard, l'ouverture de pourparlers entre l'UE et la Turquie sur la politique économique et monétaire, motivant son refus par le fait qu'il n'y avait pas lieu de discuter de ce dossier puisque la Turquie «*n'a pas vocation à entrer dans l'UE*» (36). Ce dossier ne manquera pas de provoquer des levées de boucliers non seulement à Washington, mais aussi dans certains pays de l'UE – dont la Suède, le Royaume-Uni et le Portugal – qui soutiennent fermement l'accession de la Turquie (37).

La position de Sarkozy sur la Turquie est étroitement liée à sa politique de sécurité et de défense.

(33) Entretien avec *Politique internationale*, *op. cit.*

(34) Royal s'annonçait «*favorable sur le principe*» de l'accession turque, mais ne souhaitait pas une accession rapide (impossible en tout cas) et, en fin de compte, entendait se soumettre au verdict des Français dans un référendum : cf. Ségolène ROYAL, *Maintenant*, Hachette, Paris, 2007, p. 309. François Bayrou a adopté une position très proche de celle de Sarkozy : non à la Turquie parce qu'elle n'est pas européenne.

(35) Nicolas SARKOZY, *Ensemble*, *op. cit.*, p. 95.

(36) George PARKER / John THORNHILL, «Paris balks at eurozone Turkey», *Financial Times*, 27 juin 2007.

(37) Elu Président, Sarkozy a prononcé, à Strasbourg, le 2 juillet 2007, un grand discours sur le thème de l'Europe, dans lequel il a repris toutes ses idées de la campagne : cf. le site Internet [www.elysee.fr/elysee/elysee/francais/interventions/2007/juillet/allocution\\_du\\_president\\_de\\_la\\_republique\\_a\\_l\\_occasion\\_de\\_la\\_grande\\_reunion\\_publicque\\_sur\\_le\\_theme\\_de\\_l\\_europe.78984.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee/francais/interventions/2007/juillet/allocution_du_president_de_la_republique_a_l_occasion_de_la_grande_reunion_publicque_sur_le_theme_de_l_europe.78984.html).

SARKOZY  
ET LES QUESTIONS DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

L'actuel Président français estime que l'indépendance de l'Europe est indissociable de l'indépendance de la France. Certes, ses propos sur la défense commencent avec la traditionnelle incantation gaullienne de la dissuasion nucléaire, mais, là aussi, il souhaite faire bénéficier ses voisins européens de cette «*assurance-vie*» indispensable dans la mesure où, en 2007, «*les intérêts vitaux de la France ne se réduisent pas à la seule dimension de l'Hexagone*». Le partage européen de la dissuasion nucléaire est donc mis à l'ordre du jour. La seconde fonction de la politique de défense, c'est la prévention des menaces, objectif qui exige une coordination européenne accrue en matière de renseignement : Sarkozy, en mettant en vedette les moyens d'acquisition de l'information, surtout spatiaux, ouvre un autre dossier épineux pour les rapports transatlantiques. En ce qui concerne la projection des forces, le candidat de la droite a toujours appuyé l'idée d'un second porte-avions, bâtiment qui s'inscrit, lui aussi, dans une dimension européenne, puisque conçu en coopération industrielle avec la Grande-Bretagne. La politique française de Défense s'inscrit donc, sous Sarkozy, très ouvertement dans un contexte européen.

Le développement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en est un défi majeur. Tout y passe : la mutualisation des équipements, dynamisation de la base industrielle, conduite des grands projets comme Galileo, alignement de tous les pays membres sur un minimum de 2 % du PNB consacré à la défense (38)... Ce programme correspond clairement à l'idée d'une Europe politique intégrée. Il convient d'observer que le programme de Ségolène Royal en matière de défense privilégiait, lui aussi, la dimension européenne. Cependant, Sarkozy prend soin d'insister sur la complémentarité de la PESD et de l'OTAN – sans entrer dans le détail d'une éventuelle division du travail – : il n'y a pas, dans les propos sur la défense, la moindre allusion à un quelconque contrepois européen à la puissance américaine.

La programmation future sera articulée à partir d'un exercice de réévaluation et d'audit systématique des principaux programmes d'armement en cours ou en projet. Le dernier Livre blanc sur la défense remonte à 1994. Depuis cette date, le monde a changé du tout au tout. Sarkozy a promis de mettre fin à l'habitude française de lancer de grands programmes d'armement non budgétés. La seconde innovation majeure consiste en la création, sur le modèle américain, d'un Conseil de sécurité nationale qui, attaché à l'Elysée, «*deviendra l'instance centrale d'analyse, de débat et de*

(38) «*L'Europe de la défense ne peut pas exister si seulement trois ou quatre membres de l'UE sur vingt-sept consentent à un effort de défense digne de ce nom*» : allocution de Nicolas Sarkozy sur la défense, 7 mars 2007, p. 13.

*réflexion en matière de sécurité et de défense*» : il sera dirigé par l'ex-ambassadeur français aux Etats-Unis, Jean-David Levitte, dont les talents diplomatiques sont exceptionnels; ce réaliste fera certainement le pendant de l'interventionniste Kouchner au Quai d'Orsay. La création de cette nouvelle instance, bien qu'assortie de propos assez flous sur le renforcement des pouvoirs du Parlement en matière de défense et sur son souhait de dépasser la notion de «domaine réservé» présidentiel, donnera sans aucun doute au chef de l'Etat un contrôle encore plus grand sur la politique de défense française. Son choix du ministre de la Défense, l'UDF Hervé Morin, conforte cette orientation (39).

\* \*  
\*

Entre la présidence de Jacques Chirac et celle de Nicolas Sarkozy, il y aura sans doute rupture et continuité. Sarkozy semble vouloir mettre l'accent sur la rupture – qui sera fort visible au niveau symbolique –, alors que, en réalité, il risque d'y avoir aussi beaucoup de continuité – les intérêts stratégiques de la France n'ont pas changé.

En 1995, Jacques Chirac avait voulu marquer sa propre rupture avec la politique de François Mitterrand en renversant la décision de ce dernier de suspendre les essais nucléaires français : ce fut l'épisode – toujours mal compris – des «ultimes» essais à Mururoa (40). Sarkozy poursuivra sans aucun doute la politique de la dissuasion nucléaire et, en cela, maintiendra l'étroite collaboration franco-américaine qui existe depuis la présidence de Georges Pompidou (41). Dans le même temps, comme nous l'avons vu, entre Paris et Washington, de forts contentieux demeurent : la politique américaine de Sarkozy s'inscrira beaucoup plus dans la continuité que dans la rupture. Jacques Chirac passera dans l'histoire comme le Président qui mit fin à deux siècles de conscription en professionnalisant les armées françaises et qui lança, avec Tony Blair, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD); Nicolas Sarkozy maintiendra fermement ce cap en mettant davantage l'accent sur la dimension européenne – pour sa première fête nationale, le 14 juillet 2007, il a marqué le coup en faisant défiler sur les Champs-Élysées des troupes venant des 27 pays de l'Union européenne.

Par rapport au voisinage, ce fut Jacques Chirac qui a lancé, en 1995, le Partenariat euro-méditerranéen, tentative d'«européaniser» les rapports de la France avec le monde arabe. Sarkozy estime que ce processus a échoué par manque d'ambition et qu'il faut aller plus loin en lançant l'«Union

(39) Les gouvernements de gauche, soucieux de bien maîtriser les forces armées, ont traditionnellement nommé des ministres de la Défense forts; les gouvernements de droite ont plutôt choisi des ministres peu susceptibles d'autonomie.

(40) Jolyon HOWORTH, «HiroChirac' and the French nuclear conundrum : a testing time for the pursuit of grandeur», *French Politics and Society*, vol. XIII, n° 3, 1995, pp. 1-17.

(41) Richard H. ULLMAN, «The covert French connection», *Foreign Policy*, été 1989.

méditerranéenne». En revanche, alors que Chirac s'est montré très favorable à l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale, Sarkozy est fermement opposé à toute nouvelle expansion vers l'Est. En matière de politique européenne, Jacques Chirac fut un converti tardif et un apôtre peu convaincant; il a rompu le dynamisme du couple franco-allemand en ne s'entendant que par brefs moments avec ses homologues allemands, Helmut Kohl, Gerhard Schröder et Angela Merkel, et son rapport personnel avec Tony Blair fut exécration. Sarkozy, Européen convaincu, semble être sur le même diapason qu'Angela Merkel, avec laquelle il a déjà forgé une nouvelle et puissante entente franco-allemande. Reste à voir si, avec l'énigmatique Gordon Brown, le contact s'établira. En tout cas, Sarkozy a déjà fourni la preuve de sa détermination à donner une nouvelle impulsion au projet européen. Ce serait difficile de faire, sur ce dossier, un plus mauvais score que celui de Jacques Chirac.

Sarkozy risque de rompre aussi avec la dimension clientéliste de la politique de son prédécesseur envers l'Afrique et le Moyen-Orient. Il rejette totalement la culture des «réseaux» par laquelle la France a géré ses anciennes colonies africaines sous tous les Présidents de la Cinquième République; le cynisme français qui a présidé aux massacres au Rwanda ou au soutien de dictateurs comme Mobutu Sese Seko au Zaïre a vécu et sera remplacé par une politique qui, tout en reconnaissant les limites concrètes de l'ingérence et la dimension incontournable de la diplomatie traditionnelle, mettra ouvertement l'accent sur l'impératif démocratique et humanitaire. L'approche fort personnelle de Jacques Chirac au Moyen-Orient, où ses amitiés libanaises et égyptiennes ont largement dicté sa diplomatie, cédera la place à une démarche plus politique, plus équilibrée et objectivement plus porteuse de progrès.

Dans un entretien à la revue *Le Meilleur des mondes*, en automne 2006, Nicolas Sarkozy a estimé que «la France doit porter des valeurs universelles et les faire vivre». Cela ne relève pas d'un rêve d'intellectuel, comme il a tenu à le souligner lors de son entretien télévisé à TF1, le 20 juin 2007 : «je ne suis pas un théoricien, moi, je ne suis pas un idéologue. Oh, je ne suis pas un intellectuel!» Pour lui, tout ce qui compte, c'est ce qui marche (42). En cela, il ressemble beaucoup à son prédécesseur. Pourtant, le nouveau Président a esquissé de très grandes ambitions. Il a de fortes chances de rester au pouvoir pendant dix ans. L'histoire le jugera sur son bilan concret.

(42) Daniel VERNET, «La diplomatie Sarkozy», *Le Monde*, 27 juin 2007, p. 2.

## LA FRANCE ET L'ONU

PAR

PAUL TAVERNIER (\*)

La France, membre originaire de l'Organisation des Nations Unies, participe activement depuis 1945 aux travaux de l'«*Organisation mondiale*», selon l'expression de Michel Virally (1). Cette participation s'inscrit dans une longue tradition, puisque la France avait déjà été présente à la Société des Nations et pouvait même s'enorgueillir d'avoir été en partie à l'origine de celle-là, bien que l'influence américaine sur le texte du Pacte ait été prépondérante – Léon Bourgeois, inventeur de l'expression Société des Nations, pouvait revendiquer le titre de père de la SDN, qu'il partageait avec le président Wilson et qui valut à ces deux éminentes personnalités le prix Nobel de la paix en 1919 (Wilson) et en 1920 (Léon Bourgeois). La France est actuellement très présente dans ce qu'on appelle le système des Nations Unies ou la «famille des Nations Unies», système complexe qui comprend, outre l'ONU proprement dite, de nombreuses institutions spécialisées, dont certaines fort importantes, comme l'UNESCO, l'OIT ou l'OMS, ainsi que les institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et Fonds monétaire international). Nous porterons cependant notre attention essentiellement sur l'Organisation mondiale à vocation politique qui, créée en 1945 à San Francisco, a son siège à New York.

L'importance des Nations Unies et de la diplomatie multilatérale apparaît dans la structure même du ministère français des Affaires étrangères, qui comprend une Direction des Nations Unies et des organisations internationales. A bien des égards, l'ONU et le système des Nations Unies constituent pour la France un moyen utile et intéressant pour faire connaître et pour relayer sa politique internationale et son action diplomatique. Il est donc intéressant d'examiner comment le gouvernement français utilise cet outil mis à sa disposition – grâce à une présence multiforme au sein des Nations Unies –, plus précisément en ce qui concerne le domaine de la sécurité internationale et celui de la langue française et de la francophonie.

(\*) Professeur à l'Université Paris-Sud (Paris XI, France).

(1) Michel VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Armand Colin, Paris, 1972, 587 p.

LA PRÉSENCE MULTIFORME  
DE LA FRANCE AU SEIN DES NATIONS UNIES,  
RELAIS DE SON ACTION DIPLOMATIQUE (2)

L'Organisation des Nations Unies est tout d'abord et au premier chef une organisation politique et diplomatique. Malgré la formule célèbre et ambitieuse, maintes fois reprise par la suite, qui ouvre le préambule de la Charte, «*nous, peuples des Nations Unies*», le texte signé à San Francisco le 26 juin 1945 est bien l'œuvre des gouvernements (3) : ce sont eux qui l'ont élaboré ; ce sont eux qui l'ont ratifié et ce sont les Etats qui sont devenus membres. Seuls des Etats peuvent avoir cette qualité, ainsi que cela résulte des articles 3 et 4 de la Charte – membres originaires et membres admis. Dans ces conditions, l'action de la France aux Nations Unies se manifeste au sein des organes politiques de l'Organisation.

Toutefois, l'ONU est aussi une structure administrative qui s'est beaucoup développée depuis 1945. Alors que le Pacte de la Société des Nations n'avait prévu qu'un simple secrétariat de type administratif, prolongeant le modèle des secrétariats des grandes conférences internationales du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle, la Charte de l'ONU place le Secrétariat au rang des organes principaux (article 7) et confie au Secrétaire général un rôle diplomatique et politique de la plus haute importance (4). Dans le même temps, l'administration de l'ONU, bien que sa dimension reste modeste, voire très modeste, par rapport aux administrations nationales et même bruxelloises, s'est beaucoup développée depuis 1945 et ses missions se sont considérablement accrues et surtout diversifiées. L'ONU avait à l'origine essentiellement un rôle de coordination des politiques des Etats dans le domaine du maintien de la paix, du développement des relations amicales et de la coopération internationale ; dans cette perspective, elle devait être «*un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes*» (article 1, paragraphe 4). Par la suite, l'ONU a développé ses activités dans le domaine du contrôle et même de la gestion de certaines politiques en matière d'aide au développement, dans les années 1960 et 1970, avec le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) et, surtout, avec l'essor des opérations de maintien de la paix, notamment

(2) La question avait donné lieu à un intéressant colloque, organisé à Paris le 23 mars 1985, à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, par le Centre de droit international de Nanterre : CEDIN, *La France aux Nations Unies*, Montchrestien, Paris, 1985, 142 p.

(3) Cf. Sara GUILLET, *Nous, peuples des Nations Unies. L'action des ONG au sein du système international de protection des droits de l'homme*, Montchrestien, Paris, 1995, 1 791 p.

(4) Ce rôle est fondé notamment sur l'article 99 de la Charte. Cf. à ce sujet le commentaire de cet article par Jorge CARDONA LLORENS / Mariano J. AZNAR GOMEZ, pp. 2 051-2 082, in Jean-Pierre COT / Alain PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 2005 (3<sup>e</sup> éd.), 2 363 p. Cf. aussi Paul TAVERNIER, «Le Secrétaire général de l'ONU et la sécurité collective», in Société française pour le droit international, *Les Métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Pedone, Paris, 2005, pp. 43-54.

depuis les années 1990. Ces opérations, qu'on appelle maintenant opérations de paix, exigent une forte structure, à la fois au siège à New York et sur le terrain.

La présence française aux Nations Unies retient donc l'attention des gouvernants français, aussi bien en ce qui concerne les organes politiques que les organes administratifs.

### *La participation française aux organes politiques de l'ONU*

On trouve sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères un tableau de la participation de la France dans les organes intergouvernementaux de l'ONU et du système des Nations Unies (5).

#### *Participation de la France dans les organes intergouvernementaux*

##### **Participation permanente**

- Conseil de sécurité
- Conseil de tutelle
- Commission du désarmement
- Conférence du désarmement
- Comité scientifique pour l'étude des rayonnements ionisants
- Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique
- Comité de l'information
- Comité exécutif du Haut Commissariat aux réfugiés
- Commission consultative de l'OSTNU
- Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED)
- Comité de la Charte
- Comité des opérations de maintien de la paix
- Comité spécial visant à éliminer le terrorisme international
- Comité des relations avec le pays hôte
- Commission économique pour l'Europe
- Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
- Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
- Conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail

(5) Disponible sur le site Internet [www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id\\_article=8910](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id_article=8910).

*Participation de la France dans les organes soumis à élections***Aux Nations Unies**

| <i>Nom de l'organe</i>   | <i>Fin de mandat</i> |
|--|----------------------|
| <i>Conférences (Comité)</i>  | décembre 2008        |
| <i>Commissaires aux comptes (Comité)</i>                             | juin 2010            |
| <i>Cour internationale de justice (CIJ)</i>                          | janvier 2009         |
| <i>Développement durable (Commission) (CDD)</i>                      | avril 2008           |
| <i>Développement social (Commission)</i>                             | décembre 2007        |
| <i>Droit commercial international (Commission) CNUDCI</i>            | avril 2013           |
| <i>Droit international (Commission) (CDI)</i>                        | décembre 2011        |
| <i>Droits de l'homme (Comité)</i>                                    | décembre 2010        |
| <i>Droits de l'homme (Conseil depuis juin 2006)</i>                  | décembre 2008        |
| <i>Droits économiques, sociaux et culturels (Comité) (Président)</i> | décembre 2008        |
| <i>ECOSOC (Conseil)</i>  | décembre 2008        |
| <i>Elimination discrimination envers les femmes (Comité) (CEDAW)</i> | décembre 2008        |
| <i>Elimination de la discrimination raciale (Comité) (CERD)</i>      | janvier 2010         |
| <i>ONU-HABITAT (Conseil d'administration)</i>                        | décembre 2008        |
| <i>ONUSIDA (Conseil) (6)</i>   | janvier 2009         |
| <i>PNUD-FNUAP (Conseil) (7)</i>                                      | janvier 2008         |
| <i>PNUE (Conseil d'administration)</i>                               | décembre 2009        |
| <i>Population et développement (Commission)</i>                      | décembre 2008        |
| <i>Programme et de la coordination (Comité)</i>                      | décembre 2009        |
| <i>Statistique (Commission)</i>                                      | décembre 2009        |
| <i>Stupéfiants (Commission)</i>                                      | décembre 2007        |
| <i>Tribunal administratif</i>  | décembre 2008        |
| <i>Tribunal international du droit de la mer</i>                     | septembre 2011       |
| <i>Tribunal pénal international ex-Yougoslavie</i>                   | novembre 2008        |

**Dans les instances dirigeantes des institutions spécialisées**

|  |                   |
|--|-------------------|
| <i>OAA / FAO (Conseil)</i>                               | décembre 2008     |
| <i>OACI (Conseil)</i>                                    | octobre 2010      |
| <i>OMI (Conseil)</i>                                     | novembre 2007     |
| <i>OMM</i>   | 2011              |
| <i>OMT (Conseil) (Secrétaire général)</i>                | 2009              |
| <i>ONUDI (Comité du développement industriel)</i>        | décembre 2006 (8) |
| <i>ONUDI (Comité des programmes et des budgets)</i>      | 2006              |
| <i>UIT (Comité du règlement des radiocommunications)</i> | décembre 2010     |
| <i>UNESCO (Conseil exécutif)</i>                         | octobre 2007 (9)  |

(6) La France tourne tous les 2 ans avec l'Allemagne, Monaco et le Liechtenstein. La date donnée ici est celle du début du prochain mandat.

(7) Observateur. La France sera membre du Conseil à partir de janvier 2008.

(8) La France est candidate aux élections des 3 et 7 décembre 2007.

(9) Elections le 24 octobre 2007, à l'occasion de la Conférence générale qui se tient à Paris du 16 octobre au 3 novembre 2007.



Ces tableaux donnent des indications intéressantes, mais pas tout à fait complètes, sur la présence de la France dans les organes intergouvernementaux. Certaines informations doivent être précisées. Les tableaux distinguent la participation permanente, qui est importante puisqu'elle concerne 18 organes des Nations Unies, et la participation à des organes soumis à élections, aux Nations Unies proprement dites (24 organes) et dans les instances dirigeantes des institutions spécialisées (9 instances).

En ce qui concerne la participation permanente, le Conseil de sécurité est mentionné en tête, mais, curieusement, l'Assemblée générale est omise, alors qu'elle est devenue un forum très important de la diplomatie multilatérale et que la délégation française est souvent représentée à un haut niveau lors de l'ouverture de sa session annuelle, soit au niveau du ministre des Affaires étrangères, soit même parfois à celui du Président de la République, comme ce fut le cas en septembre 2007 pour le président Nicolas Sarkozy (10). En revanche, le Conseil de tutelle figure dans la liste, alors qu'il est en sommeil : bien que toujours prévu dans la Charte, le régime de tutelle a disparu de fait, puisque tous les territoires soumis à ce régime ont accédé à l'autonomie ou à l'indépendance depuis maintenant assez longtemps (11).

On peut souligner la participation permanente de la France au conseil d'administration de l'OIT, organisation où la présence française a toujours été significative depuis sa création en 1919, sous la forme du BIT (Bureau international du travail). C'est la seule institution spécialisée où le gouvernement de Paris siège de manière permanente au sein de l'organe directeur.

On doit aussi relever que la France est présente à titre permanent dans les commissions économiques régionales, notamment dans la Commission économique pour l'Europe (CEE/NU), qui a joué un rôle important à l'époque de la Guerre froide, mais aussi dans la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique et dans la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). En revanche, elle n'est pas présente dans la Commission économique pour l'Afrique, alors que le continent africain a toujours constitué un élément important de la politique extérieure de la France (12).

Il convient en outre de relever que les représentants de la France dans les organes des Nations Unies siègent soit à titre de représentants du gou-

(10) Cf. l'entretien de Nicolas SARKOZY, Président de la République, accordé au *New York Times*, 24 sept. 2007, disponible sur le site Internet [www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.ph3?id\\_article=54260](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.ph3?id_article=54260).

(11) Le régime de la tutelle a pris fin en 1994, mais, la Charte n'ayant pas été amendée, il conserve une existence « virtuelle » et pourrait théoriquement être réactivé. Sur proposition de la France, le Conseil de tutelle a décidé de se mettre en sommeil et de ne plus siéger régulièrement, mais à la demande de ses membres ou de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité. A ce sujet, cf. Raymond GOY, « La fin de la dernière tutelle », *Annuaire français de droit international*, 1994, pp. 556-570.

(12) L'Espagne, la France et la Grande-Bretagne étaient membres associés de la CEA, à l'origine et jusqu'en 1976 pour l'Espagne et la Grande-Bretagne et 1978 pour la France. Depuis lors, ces pays sont observateurs auprès de la Commission.

vernement, soit à titre d'experts, distinction qui n'apparaît pas dans les tableaux établis par le ministère des Affaires étrangères et qui est pourtant essentielle. Par exemple, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale est composé d'experts qui siègent à titre individuel (article 8 de la Convention de 1965). Il en est de même pour les membres du Comité des droits de l'homme, qui sont «*élus et siègent à titre individuels*» (article 28§3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques).

En outre, les tableaux incluent des organes judiciaires comme la Cour internationale de justice, le Tribunal administratif des Nations Unies (13), le Tribunal international du droit de la mer et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et passe sous silence la Cour pénale internationale, ce qui est étonnant si on songe à l'élection, certes difficile, du juge Claude Jorda, qui a influencé la jurisprudence naissante de cette nouvelle juridiction et fut un président très actif du TPIY. Si la présence des juges français au sein des principales juridictions internationales est tout à fait souhaitable et même nécessaire, elle n'est pas de même nature que celle des diplomates représentant la France ou même d'experts. En effet, leur statut de magistrats et d'agents internationaux leur assure une parfaite indépendance, sans que cela les empêche de contribuer au développement d'une certaine politique juridique de la France.

On peut enfin remarquer que la présence française dans les instances dirigeantes des institutions spécialisées n'est pas négligeable, mais sans doute insuffisante : neuf organisations sur une vingtaine (14). Toutefois, les tableaux ci-dessus omettent de signaler l'élection de Dominique Strauss-Kahn au poste de directeur général du FMI (Fonds monétaire international) et son entrée en fonction le 1<sup>er</sup> novembre 2007.

Si la présence de la France dans les structures politiques et diplomatiques de l'ONU est significative et indispensable au rayonnement de sa politique, son absence ou une certaine sous-représentation au sein des rouages administratifs de l'Organisation serait certainement très préjudiciable à son statut international.

### ***La participation française aux organes administratifs de l'ONU***

Bien que le Secrétariat ait accédé au rang d'organe principal de l'Organisation et que son chef, le Secrétaire général, se voie reconnaître un rôle

(13) Suzanne Bastid (1906-1995) a longtemps siégé au Tribunal administratif des Nations Unies (depuis 1950) et en a été la présidente (de 1953 à 1963). Elle était l'auteur de la première thèse de doctorat sur la fonction publique internationale : Suzanne BASDEVANT, *Les Fonctionnaires internationaux*, Sirey, Paris, 1931, 335 p. M<sup>me</sup> Bastid a également été la première femme à siéger à la Cour internationale de justice, à titre de juge *ad hoc*, dans l'affaire de la «Demande de révision et en interprétation de l'arrêt du 24 février 1982 en l'affaire du plateau continental (Tunisie / Jamahiriya arabe libyenne)», arrêt du 10 décembre 1985.

(14) Les tableaux du ministère des Affaires étrangères retiennent, implicitement, une définition large des institutions spécialisées. Au sens juridique du terme, il existe actuellement 16 institutions spécialisées et l'OMT (Organisation mondiale du tourisme) n'entre pas dans cette catégorie.

politique de premier plan, la France n'a, jusqu'à présent, pas occupé ce poste, alors que, à l'époque de la SDN, le premier Secrétaire général a été un Britannique (Sir Eric Drummond) et le dernier un Français (Joseph Avenol, de 1932 à 1940). Il est vrai que, à l'ONU aucun ressortissant d'une des grandes puissances n'a été élu à une telle fonction, ce qui n'empêche pas celles-là de jouer un grand rôle au moment de l'élection.

La France veille également très attentivement à assurer une certaine présence au sein de la haute fonction publique des Nations Unies. Elle s'intéresse particulièrement au secteur des opérations de maintien de la paix, après avoir privilégié le secteur économique. Elle occupe depuis plusieurs années le poste stratégique de chef du Département des opérations de maintien de la paix, avec Jean-Marie Guéhenno. Ce diplomate français a été nommé Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix en octobre 2000 et a succédé à ce poste à un autre diplomate français, Bernard Miyet, qui l'occupait depuis 1997. Il est vrai que l'Assemblée générale rappelle périodiquement qu'aucun Etat ne saurait être considéré comme «propriétaire» des postes qu'il détient, par l'intermédiaire de ses ressortissants, au sein du Secrétariat.

La présence française doit être assurée non seulement au sommet de la hiérarchie, mais à tous les échelons du Secrétariat, ce qui n'est pas toujours le cas. A cet égard, il est souvent précieux que des Français siègent dans des organismes comme la Commission de la fonction publique internationale ou le Corps commun d'inspection. Pour ce dernier organisme, ce fut pendant dix-sept ans le cas de Maurice Bertrand. Issu de la Cour des comptes, ce haut fonctionnaire a mis son expérience incomparable du fonctionnement des Nations Unies au service de la réflexion sur la réforme du système onusien, sans grand succès, il est vrai (15).

Un autre aspect de la présence de la France aux Nations Unies est sa contribution au financement des activités de l'Organisation. D'après un document publié sur le site Internet du ministère français des Affaires étrangères, la France est actuellement le cinquième contributeur aux différents budgets de l'ONU : budget ordinaire, opérations de maintien de la paix et tribunaux internationaux (16). En 2006, elle a contribué pour 502 millions d'euros au titre des contributions obligatoires. Le budget ordinaire ne représente que 101 millions d'euros en 2007, soit une quote-part de 6,30 % – alors qu'elle était auparavant de 6,03 %. La France est le cinquième contributeur au budget ordinaire, après les Etats-Unis (22 %), le Japon (16,62 %), l'Allemagne (8,58 %) et le Royaume-Uni (6,64 %). La

(15) Maurice BERTRAND, *Refaire l'ONU! Un programme pour la paix*, Editions Zoé, Genève, 1986, 126 p. Voir cf. aussi Paul TAVERNIER, «Le processus de réforme des Nations Unies. Du rapport Bertrand (1985) au rapport du groupe des 18 (1986)», *Revue générale de droit international public*, 1988, pp. 305-334.

(16) Contribution obligatoire de la France au budget de l'ONU, disponibles sur le site Internet [www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id\\_article=8915](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id_article=8915).

France s'efforce de régler sa contribution en totalité en début d'année, car l'ONU connaît depuis longtemps une crise financière, aggravée par les retards, parfois délibérés, dans le recouvrement des cotisations. En ce qui concerne le budget des opérations de maintien de la paix, la contribution française représente presque le triple de celle qu'elle apporte au budget ordinaire, soit 270 millions d'euros en 2006. Le barème des quotes-parts est différent de celui du budget ordinaire, pour tenir compte notamment du statut de membre permanent du Conseil de sécurité, et la contribution française est de 7,4714 % en 2006. Le document du ministère des Affaires étrangères souligne que *«le coût des opérations de maintien de la paix a augmenté très sensiblement à partir de 2004, en raison de la création de sept nouvelles missions (Liberia, Côte d'Ivoire, Haïti, Soudan, Timor oriental et récemment Darfour et Tchad | Centre-Afrique) et du renforcement de la MONUC»*. A cela s'ajoute la contribution au budget des tribunaux internationaux (tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda) qui est établie pour moitié sur la base du barème du budget ordinaire et pour moitié sur la base du barème en vigueur pour les opérations de maintien de la paix, c'est-à-dire à environ 6,7 %. En 2007, cette contribution s'élève à 15,5 millions d'euros environ.

La participation financière de la France aux budgets des Nations Unies reflète sa situation privilégiée de membre permanent du Conseil de sécurité.

#### LA FRANCE AU CONSEIL DE SÉCURITÉ ET SON RÔLE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTERNATIONALE

Le rôle de grande puissance de la France est reconnu aux Nations Unies depuis l'origine, mais sa participation active aux opérations de maintien de la paix est beaucoup plus récente.

#### *Le statut de membre permanent au Conseil de sécurité, ses implications et ses conséquences*

Dans les premiers projets de Charte de l'ONU, la France ne figurait pas parmi les membres permanents du Conseil de sécurité, mais cette omission fut réparée par la suite : la formule de Yalta prévoyait bien cinq grandes puissances et c'est la solution qui fut retenue à San Francisco (article 23 de la Charte). Dès lors, le statut de membre permanent, y compris le fameux droit de veto (article 27), reconnu à la France ne peut lui être ôté sans son accord puisque toute révision de la Charte exige l'assentiment des cinq membres permanents (article 108 *in fine* et article 109§2 *in fine*).

Cela confère à la France une place à part dans le concert des nations, notamment dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales. Cela lui impose également des obligations et des devoirs envers la commu-

nauté internationale. Ces devoirs, responsabilités et obligations se sont traduits, nous l'avons vu, sur le plan financier, la réforme des quotes-parts pour le financement des opérations de maintien de la paix étant intervenue dès 1973.

Le statut de la France au Conseil de sécurité permet de comprendre la position de Paris sur la réforme des Nations Unies à l'ordre du jour depuis plusieurs décennies, plus précisément sur la réforme du Conseil de sécurité. Traditionnellement, depuis la fin de la décolonisation, la France est attentive aux positions du Tiers-Monde, mais reste très prudente sur la question des réformes à apporter au Conseil de sécurité. Elle admet des aménagements pour améliorer le fonctionnement de cet organe central auquel la Charte a conféré «*la responsabilité principale du maintien de la paix*» – elle a même fait à plusieurs reprises des propositions concrètes en ce sens –, mais elle reste extrêmement ferme sur les deux points les plus fondamentaux, qui impliquent une révision de la Charte : l'élargissement de la composition du Conseil et, surtout ; l'aménagement du droit de veto. Sur le premier point, la France n'est pas hostile à un élargissement, pourvu qu'il soit raisonnable et ne mette pas en danger l'efficacité du Conseil : elle a soutenu, avec d'autres pays, la candidature du Japon et de l'Allemagne à un siège permanent, doté éventuellement du droit de veto. En revanche, elle n'accepte pas – et sans doute n'acceptera-t-elle jamais – de renoncer à son droit de veto au profit d'un droit de veto collectif confié à l'Union européenne, ce qui signifierait aussi le renoncement du Royaume-Uni à son droit de veto propre, ainsi que l'abandon d'un instrument essentiel à l'autonomie de la politique étrangère.

On a pu en effet le constater en certaines occasions, notamment en 2003 lors des débats qui ont précédé le déclenchement des opérations américaines en Iraq. Les Etats-Unis recherchaient une approbation ou une autorisation du Conseil de sécurité pour leur intervention armée. La France, par la voix de son ministre des Affaires étrangères d'alors, Dominique de Villepin, a laissé entendre qu'elle s'opposerait à un blanc-seing. Certains l'ont accusée d'abuser de son droit de veto, en laissant planer une menace de blocage du Conseil de sécurité. Cela est inexact, aussi bien juridiquement que politiquement. En effet, le droit de veto peut s'exercer discrétionnairement, mais l'Etat doit être de bonne foi. Dans la pratique tous les membres permanents du Conseil de sécurité ont eu recours, dans certaines circonstances, à la menace du veto pour influencer sur les débats au Conseil de sécurité, y compris ceux qui utilisent très peu formellement leur droit de veto, comme la Chine (17).

(17) Il est impossible, en pratique, de comptabiliser la «menace» de recourir au veto, car cette menace est souvent implicite et sous-entendue et non pas explicitement formulée. En revanche, les statistiques de l'emploi explicite du veto peuvent être dressées facilement à partir des procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité. Depuis la fin de la Guerre froide (1991) la France et le Royaume-Uni n'ont jamais eu recours au veto ; la Chine l'a utilisé 2 fois, la Russie 3 fois et les Etats-Unis 13 fois.

Si le statut de membre permanent du Conseil de sécurité a assuré à la France une place à part au sein des Nations Unies dès l'origine, en revanche, sa participation aux opérations de maintien de la paix est beaucoup plus récente, mais tout de même trentenaire maintenant.

### *La participation de la France aux opérations de maintien de la paix*

Pendant longtemps, une règle non écrite voulait que les grandes puissances ne participent pas aux opérations de maintien de la paix en fournissant des contingents. Une première exception intervint en 1964, avec la création de la Force des Nations Unies à Chypre et la participation, importante, d'un contingent britannique. La seconde concerne la France, qui a fourni pour la première fois des troupes lors de la création de la FINUL (Force intérimaire des Nations Unies au Liban en 1978). Depuis cette date, la participation de notre pays aux opérations de maintien de la paix établies par les Nations Unies a été importante, bien que numériquement relativement peu élevée (18).

La participation française aux opérations de maintien de la paix a varié selon les époques. Elle se situait à un niveau élevé à la mi-1993, puisque la France était alors le premier contributeur en personnel militaire avec 9 300 hommes engagés. Ce chiffre était tombé à 8 444 en décembre 1994, la France étant le troisième fournisseur, derrière le Pakistan et la Grande-Bretagne (19). Ces chiffres sont intéressants à comparer avec ceux fournis par le ministère des Affaires étrangères dans un document récent (20) : il en résulte que, au 31 mai 2006 (dernière situation communiquée), la France participait à 11 des 15 opérations de maintien de la paix créées par l'ONU, avec 593 personnels (403 hommes de troupe, 152 policiers et 38 observateurs). Cela place la France actuellement au 22<sup>e</sup> rang des contributeurs, au premier toutefois des grands pays industrialisés, selon le ministère des Affaires étrangères. Les contingents français les plus nombreux concernent l'ONUCI (Côte d'Ivoire), avec 200 soldats, et la FINUL, avec 210 soldats.

Il est vrai que, pour avoir une vue exacte de la participation française aux opérations de paix, le document du ministère des Affaires étrangères ajoute fort opportunément des informations sur la contribution indirecte aux forces des Nations Unies, par l'intermédiaire de la contribution française aux forces de stabilisation autorisées par les Nations Unies, soit en soutien à une OMP, soit en amont de celle-là, ce qui traduit la complexité des opérations conduites par l'ONU : certaines sont placées sous son autorité directe (OMP classiques), d'autres font intervenir des forces multination-

(18) Cf. Paul TAVERNIER, *Les Casques bleus*, PUF, Paris, 1996, 126 p., notamment le chapitre V, «Les Casques bleus français et la participation de la France aux OMP», pp. 109 et s.

(19) *Ibid.*, p. 111.

(20) «La France dans les opérations de paix», disponible sur le site Internet [www.diplomatie.gouv.fr/fr/articled-imprim.php3?id\\_article=8913](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/articled-imprim.php3?id_article=8913).

nales ou des organisations régionales – dans le cadre du chapitre VII, y compris pour les forces déployées par l'OTAN par exemple – qui ont reçu un mandat plus ou moins précis de l'ONU.

En 2003, la France a déployé 1 500 hommes environ au Congo (RDC), assurant le rôle de « nation-cadre » de la force multinationale d'urgence de l'Union européenne déployée en appui de la MONUC. En 2004, elle a envoyé 1 000 hommes en Haïti dans le cadre de la Force multinationale intérimaire. En Côte d'Ivoire, le dispositif Licorne, avec plus de 4 000 hommes, joue le rôle de force de réaction rapide pour le compte de l'ONUCI et avec un mandat fixé par les Nations Unies.

L'OTAN et l'Union européenne sont en outre de plus en plus actives dans le domaine du maintien de la paix en liaison avec l'ONU. La France participe aux forces déployées par l'OTAN, avec un mandat de l'ONU, en Afghanistan (800 hommes) et au Kosovo (2 400 hommes). Il en est de même pour les forces de l'Union européenne en Bosnie et en Macédoine.

La participation de la France aux opérations de paix de l'ONU et aux opérations que celle-là autorise évolue donc en fonction de la diversité des situations et des moyens juridiques employés. Cette participation doit être reliée au statut de membre permanent au Conseil de sécurité et à la présence française au sein du Secrétariat, en particulier en ce qui concerne les instances impliquées dans la gestion administrative et financière, ainsi que dans la structure du commandement des OMP. Tout cela constitue un ensemble assez cohérent, qui donne toute sa valeur à la contribution de la France à la politique de sécurité et de paix des Nations Unies.

Il est un autre domaine où l'action de la France est loin d'être négligeable, même si on peut considérer qu'elle est insuffisante : c'est le domaine de la défense de la langue française.

#### LA FRANCE ET LA DÉFENSE DE LA LANGUE FRANÇAISE ET DE LA FRANCOPHONIE AUX NATIONS UNIES

On note à cet égard une certaine évolution. Pendant longtemps, la politique de la France aux Nations Unies à l'égard de la langue française a été essentiellement défensive et repliée sur elle-même. Elle devient à l'heure actuelle beaucoup plus ouverte et tend à s'inscrire dans le cadre de la promotion du multilinguisme et de la diversité des cultures.

#### *L'évolution de la défense de la langue française*

Le statut de la langue française aux Nations Unies repose sur un socle juridique solide. En effet, l'article 111 de la Charte prévoit que « *les textes chinois, français, russe, anglais et espagnol feront également foi* ». Le français a donc été dès le début considéré comme langue officielle de l'Organisation.

Aux cinq langues originaires s'est ajouté l'arabe en 1973, sur la base d'une résolution de l'Assemblée générale et plus tard au Conseil de sécurité (21). En outre, le Statut de la Cour internationale de justice, qui fait partie intégrante de la Charte, prévoit à son article 39 que les langues officielles de la Cour sont le français et l'anglais, ce qui constitue un héritage de la SDN et de la Cour permanente de justice internationale.

Dès 1946, une résolution de l'Assemblée générale a posé le principe que l'anglais et le français étaient les seules langues de travail de l'Organisation (22). Il est vrai que, par la suite, d'autres langues ont été admises comme langues de travail au sein de certains organes des Nations Unies. Surtout, la pratique a consacré une très large suprématie de la langue anglaise (23). Le Secrétaire général a dû rappeler, en 1985, qu'il importait de réaliser un équilibre linguistique au Secrétariat (24). L'Assemblée générale, à l'initiative de la France et de quelques Etats francophones, a adopté de très nombreuses résolutions sur la parité des langues officielles et de travail, sur la nécessité d'un équilibre linguistique et du multilinguisme. En 1987, elle se préoccupe de la diversité des langues, qui est «*source d'enrichissement général et de meilleure compréhension entre les Etats membres de l'Organisation*» et s'inquiète du retard de la distribution des documents dans certaines versions linguistiques – en particulier en français (25). En 1995, à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Organisation, l'Assemblée a adopté une importante résolution sur le multilinguisme qui marque une évolution (26) : elle souligne, dans le préambule, le lien entre universalité et multilinguisme – «*l'universalité des Nations Unies et son corollaire, le multilinguisme, impliquent pour chaque Etat membre de l'Organisation, quelle que soit la langue officielle dans laquelle il s'exprime, le droit et le devoir de se faire comprendre et de comprendre les autres*».

L'Assemblée générale, à l'instigation de la France et par l'intermédiaire du groupe des Etats francophones, a suivi avec attention le développement des moyens de communication au sein des Nations Unies pour qu'un tel développement intervienne dans le respect de la diversité linguistique. Cela concernait traditionnellement les programmes de la radio des Nations Unies qui sont diffusés en de nombreuses langues, mais par la suite l'Assemblée s'est préoccupée de l'apparition et de l'essor du réseau de l'Internet qui a ouvert des perspectives intéressantes. Certes, la mise en place du site de l'ONU a pu s'accompagner durant une certaine période, qui n'est pas encore totalement révolue, d'une certaine disparité linguistique au profit de

(21) A/RES/3190, 18 déc. 1973; S/RES/528, 21 déc. 1982.

(22) Résolution de l'Assemblée générale 2(I), 1<sup>er</sup> fév. 1946.

(23) Cf. Paul TAVERNIER, «La place du français dans l'Organisation», in CEDIN, *La France aux Nations Unies*, Montchrestien, Paris, 1985, pp. 115-131.

(24) Circulaire ST/SGB/212, 24 sept. 1985. Cette circulaire reproduit intégralement une précédente circulaire du 8 juillet 1983, ST/SGB/201.

(25) A/RES/42/207C, 11 déc. 1987.

(26) A/RES/50/11, 2 nov. 1995.



l'anglais et au détriment du français et des autres langues officielles, mais, à l'heure actuelle, l'essentiel des problèmes semble résolu et, en définitive, l'utilisation des moyens modernes de communication a permis d'aboutir à un meilleur équilibre linguistique dans la distribution et la diffusion des documents, qui est désormais beaucoup plus rapide.

### *Le multilinguisme, garant de la diversité des cultures*

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 16 mai 2007 une résolution sur le multilinguisme qui marque une nouvelle étape et met en lumière à la fois les progrès accomplis dans ce domaine et ce qui reste encore à faire (27). Dès le premier paragraphe du préambule, ce texte souligne que «*l'Organisation des Nations Unies pratique le multilinguisme comme moyen de favoriser, défendre et préserver la diversité des langues et des cultures dans le monde*». La diplomatie française a en effet compris que la défense de la langue française n'est pas du tout incompatible avec le développement des autres langues, mais au contraire passe par lui. Comme l'a fait remarquer le Secrétaire général, Ban Ki-moon, à l'occasion du dîner annuel de la Francophonie à New York le 27 septembre 2007, «*chaque jour, l'anglais s'impose un peu plus parmi nous. La vigilance de la France est notre meilleure arme. Tous les deux ans, la France présente une résolution pour tenter de remettre à égalité les six langues officielles de l'Organisation et les deux langues de travail. Cette année, votre initiative a rencontré un grand succès. Cent douze pays ont cosigné le texte français. Et la résolution a été adoptée par consensus*» (28). On peut ajouter que, s'il en était ainsi depuis plusieurs années, jusqu'en 2005 le consensus n'empêchait pas des réserves ou des explications de position de la part de pays où aucune des six langues officielles n'est pratiquée, ce qui désavantage les candidats en provenance de ces pays pour occuper des postes au Secrétariat (29). En 2007, aucun Etat n'a tenu à expliquer sa position après l'adoption de la résolution, ce qui traduit un consensus désormais plus profond.

Dans sa présentation du projet de résolution, le représentant de la France, M. de La Sablière, a souligné certaines innovations de ce texte : dialogue avec le Secrétariat des Nations Unies avant les négociations intergouvernementales, intégration des langues locales dans le dispositif, mention particulière des langages pratiqués par les personnes atteintes d'un handicap. De plus, pour la première fois également, sont mentionnées les langues officielles de l'ONU utilisant des lettres non latines et bidirectionnelles (arabe, russe et chinois).

(27) A/RES/61/266, 8 juin 2007; A/61/PV.06, 16 mai 2007; A/61/317, 6 sept. 2006, rapport du Secrétaire général.

(28) SG/SM/11194, communiqué de presse, 1<sup>er</sup> oct. 2007.

(29) La résolution 59/309 du 22 juin 2005 (A/59/PV.104) avait déjà été adoptée sans vote. C'était également le cas des résolutions adoptées antérieurement : 54/64, 6 déc. 1999; 56/262, 15 fév. 2002; 54/64, 6 déc. 1999 (A/54/PV.70); 52/23, 25 nov. 1997 (A/52/PV.55). Il faut remonter à la résolution 50/11 du 2 novembre 1995 (A/50/PV.49) pour trouver un vote sur cette question.

Il est intéressant de relever que M. de La Sablière a relié le multilinguisme au multilatéralisme. En effet, la résolution constitue, selon lui, «une étape importante pour l'action des Nations Unies, car le multilinguisme est l'équivalent linguistique, culturel, voire civilisationnel, du multilatéralisme» (30). Dans cette optique, la défense de la langue française aux Nations Unies prend une toute autre dimension. Le Secrétaire général a repris à son compte cette conception au dîner de la Francophonie mentionné plus haut. Il a ajouté avec humour qu'il nourrissait une passion secrète pour la langue française, mais que ce n'était pas «un amour tout à fait réciproque», cette langue comportant certaines difficultés totalement incompréhensibles pour un étranger.

\* \*  
\*

La défense de la langue française et la contribution à la paix et à la sécurité internationales sont à l'heure actuelle sans doute les deux axes les plus importants de la politique française à l'égard de l'ONU. A certains égards, ils se complètent et se rejoignent. Le développement d'Internet a dans l'ensemble favorisé un meilleur équilibre des langues au sein de l'Organisation, qui est bénéfique en ce qui concerne la position de la langue française. C'est le cas aussi du lancement de l'Intranet – iSeek – à Genève, dans les deux langues du Secrétariat. S'il reste encore beaucoup à faire pour réduire l'écart entre l'usage de l'anglais et celui des cinq autres langues officielles, des progrès ont été réalisés, mais il reste des chantiers à terminer et certains à mettre en route, comme la question du multilinguisme au sein des opérations de maintien de la paix. Le rapport du Secrétaire général y fait allusion et plusieurs délégations se sont exprimées sur le sujet devant l'Assemblée générale. En effet, des difficultés sont apparues sur le terrain avec certains contingents issus de pays anglophones qui évoluaient parmi des populations plutôt francophones, en Afrique par exemple.

Bien d'autres aspects de la présence française aux Nations Unies auraient pu être abordés, ne serait-ce que la contribution de la France à la codification et au développement du droit international, aux négociations en matière de désarmement ou au respect des droits de l'homme. On observera, d'une manière générale, que la politique française oscille bien souvent entre deux tentations. La première s'appuie sur un statut d'exception ou ce qu'on appelle souvent l'«exception française», laquelle nous semble en définitive souvent injuste, inefficace et insoutenable à long terme. La seconde tentation est celle qui magnifie la vocation de la France à l'universel et au dialogue des cultures et des civilisations. Cette voie, même si elle peut paraître utopique, est en réalité plus prometteuse et nous semble bien plus satisfaisante.

(30) A/61/PV.96.

LA FRANCE  
DANS LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Loïc AZOULAI et Fabrice PICOD

*Introduction*

Muriel ROUYER

*L'Europe dans la campagne présidentielle 2007.  
Entre euroscepticisme de secours et domaine réservé*

Virginie LANCERON

*La France et le processus décisionnel européen.  
Le Secrétariat général des affaires européennes  
au cœur des relations Paris-Bruxelles*



# INTRODUCTION

## LA FRANCE DANS LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

PAR

Loïc AZOULAI (\*)

ET

FABRICE PICOD (\*\*)

Il est passionnant de suivre chaque année les histoires de la France en Europe : ses rêves brisés, ses illusions répétées, ses adhésions fulgurantes, ses rejets intempestifs. Souvenons-nous. Nous nous étions arrêtés l'an dernier sur les conséquences du «non» lors du référendum du 29 mai 2005 portant sur la ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Et de ce «non», Gérard Soulier concluait à la nécessité de réviser les structures et les fondements de la politique européenne de la France. A cette nécessité répond notamment la création, en 2005, du Secrétariat général des affaires européennes, placé sous l'autorité du Premier ministre. Toutefois, ajoutait-il, cela ne suffira pas à remédier au déficit de confiance dont continue de souffrir «l'Europe» en France. A ses côtés et dans le même sens, Philippe Léger déplorait l'ignorance dans laquelle sont tenues la Cour de justice des Communautés européennes et sa jurisprudence. Tous deux faisaient le constat d'une présence et même d'une prégnance des questions et des affaires européennes, auxquelles cependant les opinions, les élites, les administrations de ce pays opposent trop souvent de l'indifférence ou, pire, de l'incompétence. Les deux études présentées cette année donnent à ce constat un nouveau relief.

Muriel Rouyer analyse le traitement des questions européennes dans le cadre de la campagne présidentielle en 2007. Dans un précédent volume de l'*Annuaire* (IV), Hélène Gaudin soulignait le silence qui avait entouré les questions européennes au cours de l'élection présidentielle de 2002. Silence interprété comme le symptôme d'un «*transfert*» imparfait et d'une «*crise*» affectant la représentation politique, que ce soit au niveau européen ou dans le cadre national. Disons que, à ces deux termes puissamment psych-

(\*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(\*\*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

nalytiques, M. Rouyer en substitue deux autres, tout aussi suggestifs : la campagne de 2007 témoignerait d'un «enfouissement» (du non au référendum) et d'un «déli» (des réalités économiques mondiales et des réalités européennes). Le fallait-il pour que l'issue des élections aboutît à un tonitruant retour de la France en Europe ? Ce moment exaltant devrait connaître son apogée lors de la présidence française du Conseil européen, au second semestre 2008. Le thème de l'Europe-protection, annoncé dans la campagne présidentielle, est celui sous lequel le gouvernement français compte placer sa présidence.

Virginie Lanceron consacre son étude à l'institution du Secrétariat général des affaires européennes. Elle décrit une administration chargée d'une part de la préparation des positions françaises auprès de l'Union européenne, d'autre part de l'anticipation et de la prévention des difficultés liées à la mise en œuvre des textes adoptés à Bruxelles. C'est dire que le succès de cette structure charnière et plus généralement de l'administration française tient pour beaucoup à la faculté d'adopter une «*approche pro-active*» des dossiers européens. Telle ne semble pas, cependant, l'approche actuellement suivie. Or, c'est l'urgence. Car tout se ramène, au bout de cette année, à une affaire de temps. Le temps consacré à l'Europe dans la politique française, qui n'est qu'intermittence. Le temps avec lequel l'administration française s'adapte à l'agenda européen, qui n'est que trop long.

# L'EUROPE DANS LA CAMPAGNE PRÉSIDENTIELLE FRANÇAISE 2007

ENTRE EUROSCEPTICISME DE SECOURS ET DOMAINE RÉSERVÉ

PAR

MURIEL ROUYER (\*)

LA PRÉSIDENTIELLE ET L'EUROPE :  
DEUX PASSIONS FRANÇAISES

L'élection présidentielle est celle qui passionne le plus les Français : clairement polarisée, nettement personnalisée et plus mobilisatrice que tout autre scrutin en France, elle constitue un moment important de la vie politique française. L'élection présidentielle 2007 n'a pas dérogé à cette règle et l'a même accentuée, avec un taux de participation de 85 % au premier tour.

L'Europe également passionne les Français. Cette question, relevant autrefois de la politique étrangère, reste très liée au « domaine réservé » du Président de la République, comme l'a révélé la pratique gaullienne des institutions. A ce titre, elle engage des choix politiques forts, qui ont toujours été portés en France par le premier représentant de la Nation. Toutefois, depuis l'Acte unique de 1986 et l'instauration de l'Union économique et monétaire en 1992, l'intégration communautaire, en se renforçant, remet en cause les frontières de la légitimité politique, faisant ainsi éclater le « *consensus permissif* » (1) qui avait permis aux élites de construire l'Europe derrière des portes closes, dans un relatif silence des passions. Depuis le référendum de 1992 sur le Traité de Maastricht et plus encore depuis celui du 29 mai 2005, l'Europe s'impose comme une question politique majeure, qui divise l'opinion publique et traverse les partis politiques. Malgré le faible taux de participation aux élections européennes, qui demeurent, selon les politologues, des élections « *de second ordre* », la conflictualisation de l'enjeu européen est le signe de sa politisation et on ne peut assimiler le refus français du Traité constitutionnel à un simple désaveu de l'Europe (2). On peut d'ailleurs estimer que le « non » du 29 mai, quelles qu'en aient été

(\*) Professeur en Sciences politiques à l'Université de Nantes (France).

(1) Expression de Leon N. LINDBERG / Stuart A. SCHEINGOLD, *Europe's Would-Be Polity : Patterns of Change in European Community*, 1970.

(2) Sur les motivations complexes du « non » du 29 mai 2005, cf. Nicolas SAUGER / Sylvain BROUARD / Emiliano GROSSMAN, *Les Français contre l'Europe?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2007.

les motivations, fut un non passionné, marqué par une importante mobilisation électorale – 69,4 % pour la France entière.

A l'aube de la campagne électorale 2007, cet intérêt marqué pour l'Europe ne se démentait pas (3); c'est même sur cette question que de nombreux observateurs «attendaient» les différents candidats en présence. Pourtant, la presse put qualifier l'Europe de «grande absente» de la campagne électorale; il est vrai que celle-là ne fut pas une thématique saillante de la campagne: le supplément spécial présidentielle du *Monde* daté du 18 avril 2007, intitulé *Des clefs pour choisir*, ne contenait pas de rubrique «Europe», tandis que, le 12 avril, un collectif pro-européen interpellait les candidats pour que l'Europe reste «présente dans la campagne présidentielle» (4), signe qu'elle ne l'était donc pas...

Il est difficile de comprendre l'évanescence politique de l'Europe dans la campagne électorale présidentielle française et ses ambiguïtés sans restituer le contexte récent.

#### ENTRE 21 AVRIL ET 29 MAI : L'EUROPE DANS LE SILLAGE DU DOUBLE CHOC PROTESTATAIRE

L'Europe et l'élection présidentielle ont suscité un double choc dans l'opinion publique française, qui a fortement contraint la teneur des discours de campagne: choc populiste du passage au second tour du candidat Jean-Marie Le Pen le 21 avril 2002; choc protectionniste du refus de Traité constitutionnel européen par 54,87 % des votants, qui interrompt le processus hautement symbolique par lequel l'Union européenne entendait se doter de valeurs communes et affirmer ainsi sur la scène internationale une identité politique démocratique légitime.

#### *Une Europe à fronts renversés?*

Au printemps 2007, l'Europe avait retrouvé grâce aux yeux de l'opinion publique: dans un sondage effectué en mars, 70 % s'affirmaient être «fiers d'être européens» et désireux de voter à la présidentielle pour les candidats du «oui» (5). Cependant, dans le même temps, les forces politiques du «oui»

(3) Un sondage CSA / France Europe-Express / France Info du 14 janvier 2007 montrait qu'une nette majorité de Français souhaitaient que la construction européenne occupe une place «assez importante» (46 %) ou «très importante» dans la campagne présidentielle.

(4) Appel émanant d'associations pro-européennes (EuropaNova, Jeunes Européens), de *thinks tanks* (Confrontations Europe, Europartenaires...) et de mouvements syndicaux (CFDT, Confédération étudiante...) interpellant les candidats sur les positions qu'ils devront adopter s'ils sont élus «afin que l'Europe redevienne synonyme d'espoir, de protection et de débat démocratique», disponible sur le site Internet de «Sauvons l'Europe».

(5) Sondage CSA / EuropaNova / Profession politique réalisé par téléphone le 7 mars 2007 pour les Etats-généraux de l'Europe à Lille et *Le Figaro*, 14 mars 2007. Ce dernier rappelait d'ailleurs, dans son éditorial, que les Français étaient à nouveau prêts à acceper la Constitution européenne, selon le dernier Eurobaromètre.



(à savoir, essentiellement les trois «grands» candidats de l'élection : la socialiste Ségolène Royal, l'UMP Nicolas Sarkozy et le centriste François Bayrou) tenaient des discours ambigus, sinon critiques sur l'Europe, lorsqu'ils ne préféraient pas éluder la question européenne. En 2007, les candidats à l'élection présidentielle se montrent peu soucieux de dissenter sur l'Europe et se replient sur le niveau national du discours politique, particulièrement après la proposition, lancée le 8 mars 2007 par Nicolas Sarkozy, de créer un ministère de l'Intégration et de l'Identité nationale, qui contraint les autres candidats à rebondir sur ce thème – Ségolène Royal reprenant sans complexe cette notion à son compte, François Bayrou tentant de s'en démarquer, tandis que le candidat souverainiste Philippe de Villiers se plaignait d'avoir été pillé d'un thème dont il aurait été l'auteur... (6).

Cette situation paradoxale, pour le moins différente de la configuration de 2005 qui avait opposé des électeurs euro-inquiets à des élites gouvernantes clairement pro-européennes, appelle quelques éclaircissements.

### *L'enfouissement politique du «non»*

Il faut tout d'abord rappeler les raisons de l'évanescence politique du «non», liée à une rationalisation présidentielle de l'offre politique.

Les déboires de la gauche radicale et du Parti communiste, leur incapacité à trouver, au cours de l'été 2006, un candidat commun ont sans aucun doute décrédibilisé l'eurosepticisme de gauche comme position politique responsable. De nombreux «nonnistes» de gauche – qui étaient 15,456 millions au printemps 2005 – se sont ainsi retrouvés «orphelins» d'une représentation politique crédible, celle-là étant explosée entre quatre petits candidats d'extrême gauche et un altermondialiste, qui ne rassemblaient pas, dans les sondages, plus de 5 % des intentions de vote – alors qu'ils avaient recueilli en 2002 10,44 % des suffrages (7). Un sondage publié le 25 mars dans *Libération* (8) montrait que la gauche antilibérale totalisait seulement 15 % des intentions de vote parmi les «nonnistes». Plus largement, selon cette même source, tous les candidats eurosceptiques, de droite comme de gauche (9), n'ont jamais rassemblé, dans les enquêtes, plus de 30 % des intentions de vote.

(6) «J'ai été le premier à parler de la fierté d'être français, de la nécessité de lever les couleurs dans les écoles en chantant La Marseillaise et d'affirmer notre identité nationale [...] Maintenant que mes idées sont reprises par Royal ou Sarkozy, les mêmes saluent ces mesures avec enthousiasme. Je réclame des droits d'auteur!», in Guillaume PERRAULT, «Marseillaise : Villiers ironise sur les 'cabris'», *Le Monde*, 28 mars 2007.

(7) Cf. Michel NOBLECOURT, «La gauche en état de faiblesse», *Le Monde*, 14 mars 2007, repris dans le supplément *Des clefs pour choisir*, 18 avril 2007, p. 20.

(8) Sondage TNS/SOFRES, *Libération*, 24-25 mars 2007.

(9) 8 candidats au total : à gauche ou dans la mouvance d'extrême gauche, Olivier Besancenot (Ligue communiste révolutionnaire), Marie-George Buffet (Parti communiste), José Bové (Pour une alternative à gauche), Arlette Laguiller (Lutte ouvrière), Gérard Schivardi (Parti des travailleurs); à droite, Philippe de Villiers (Mouvement pour la France) et Jean-Marie Le Pen (Front national).

Cette «évanescence du non» et plus généralement des petits candidats a traduit une certaine rationalisation des choix politiques, du fait des contraintes propres à l'élection présidentielle française, dans le contexte particulier de l'après-2002. En effet, l'élection présidentielle française exerce, en principe, sous la V<sup>e</sup> République, des effets rationalisateurs sur l'offre et la demande politique, en raison du fait majoritaire et de la forte personnalisation qu'elle implique depuis 1962 – les candidats «crédibles» sont les *leaders* des grosses machines politiques, lesquelles sont *in fine* les deux grands partis de gouvernement de droite et de gauche, selon la logique du «*quadrille bipolaire*» (10). Or en 2002, l'élection présidentielle n'avait pas exercé ses effets bipolarisants sur les suffrages, du fait d'un dérèglement du fait majoritaire avec la cohabitation : en voulant sanctionner tous les dirigeants, de droite comme de gauche, les Français avaient placé au second tour le *leader* du Front national et non le candidat socialiste attendu, Lionel Jospin. Ce souvenir, jouant comme un trauma collectif, a incité très fortement au vote utile pour des candidats crédibles, ce qu'ont illustré la concentration des votes sur le trio de tête dans les sondages et le taux de participation historiquement élevé du premier tour. Les contraintes propres à la V<sup>e</sup> République post-2002 expliquent donc en grande partie l'enfouissement politique du «non», perçu comme une position peu responsable.

### ***L'opportunisme attrape-tout des candidats dominants et la stratégie de démarcation centriste***

Tout recul critique face à l'Europe n'a cependant pas disparu. Cependant, depuis 1992, les questions européennes traversent les clivages politiques traditionnels et opposent, au sein même des partis, les tenants d'une société ouverte à ceux que l'on appelle parfois les «*croisés de la société fermée*» (11). Ce désalignement partisan donne bien du fil à retordre aux *leaders* politiques des partis à vocation gouvernementale (UMP / PS), dont les franges souverainistes – à droite – ou antilibérales – à gauche – ont plusieurs fois fait défection, fractionnant ainsi l'offre électorale et déroutant les électeurs (cf. l'exemple de Laurent Fabius, au PS, après le vote favorable au Traité constitutionnel des militants à l'automne 2004, ou la campagne pour le «non» de Nicolas Dupont-Aignan, opposant «gaulliste» au Traité). Pour rassembler largement en vue de gagner les élections, les grands candidats sont donc contraints à des stratégies «attrape-tout», qu'on peut qualifier d'opportunistes. En 2007, la première victime de cet opportunisme électoral a été l'Europe, que les deux candidats dominants ont tenté d'ignorer sans pouvoir la désavouer complètement, dans une attitude ambivalente visant à répondre aux espoirs comme aux angoisses européens de leurs partisans.

(10) Cf. Maurice DUVERGER. *Le Système politique français*, Presses universitaires de France, Paris, 1996, p. 511 et sq.

(11) Expression de Pascal PERRINEAU.

Il en est résulté des discours équivoques, peu enthousiastes et peu cohérents, à droite comme à gauche, parfois même au centre.

Loin d'être absente des discours, contrairement à ce qu'en disait la presse, l'occurrence «Europe» est apparue très fréquemment dans les discours de campagne des candidats, plus par exemple que l'occurrence «chômage», mais pas toujours sous la plume des Européens les plus convaincus (12) et très souvent de façon critique. Ainsi, les deux grands candidats se sont déclarés des Européens convaincus «mais»... , rejetant l'Europe actuelle – en crise, ou pas assez politique selon Nicolas Sarkozy; trop économique, pas assez sociale chez Ségolène Royal –, une manière de critiquer la construction européenne actuelle sans dénoncer l'intégration européenne dans son ensemble, pour répondre aux inquiétudes économiques et sociales d'une frange importante de l'opinion publique. Cet usage stratégique de l'eurosepticisme peut être qualifié d'«eurosepticisme de secours», une forme d'eurosepticisme atténué, car il ne rejette pas la construction européenne sur le fond, et opportuniste, car il ne reflète pas les préférences idéologiques profondes de ses auteurs, mais un bénéfice électoral attendu à court terme.

A l'inverse, le centre (UDF) de tradition chrétienne-démocrate, traditionnellement très à l'aise avec la thématique européenne, bénéficiait d'un avantage idéologique comparatif sur la question européenne qu'il aurait pu faire jouer. Toutefois, l'ascension inattendue de François Bayrou dans cette campagne ne lui a pas permis d'exprimer cet atout, le «troisième homme» providentiel s'étant trouvé rapidement contraint par les deux grands candidats à une stratégie médiane peu aventureuse. On l'entendit ainsi contester, lors de son dernier *meeting* parisien, certaines prérogatives communautaires au nom de la défense des services publics.

#### L'APPARITION D'UN «EUROSCEPTICISME DE SECOURS» DANS LES DISCOURS DE CAMPAGNE DES GRANDS CANDIDATS

Le 1<sup>er</sup> avril 2007, plusieurs commissaires européens s'inquiétaient par voie de presse de la teneur «*démagogique*» de la campagne française et dénonçaient le déni des réalités économiques par les deux candidats dominants (13).

(12) Comme le révèle le comptage des mots de la campagne électorale opéré par Jean Véronis, de l'Université de Provence, sur son site Internet [aixtal.blogspot.com/](http://aixtal.blogspot.com/) (rubrique «Les discours des présidentiables»). Ce comptage révèle aussi que le mot «Europe» apparaît le plus souvent, en fréquence absolue, par ordre décroissant, chez Ségolène Royal (33 discours sur 42), suivie de Jean-Marie Le Pen (22 sur 27), suivi de Nicolas Sarkozy (51 sur 53), suivi de François Bayrou (35 sur 43), Marie-George Buffet (10 sur 16), suivie de Dominique Voynet (6 sur 16) et d'Arlette Laguiller (2 sur 16).

(13) «*J'entends parfois des arguments qui ne tiennent pas compte de la réalité économique, qui ignorent ce qui est en train de se passer dans les économies européennes [...] pour les responsables économiques et politiques, pour leur crédibilité, pour pouvoir envoyer des messages clairs aux citoyens, la condition nécessaire est de connaître la réalité, de ne pas la changer pour pouvoir bénéficier sur le moment d'un argument plus ou moins démagogique*», Joaquin ALMUNIA, Commissaire européen aux Affaires économiques, cité par Thomas FERENCZI, «Bruxelles s'émeut de la tonalité de la campagne française en économie», *Le Monde*, 3 avril 2007, p. 11.

Les discours et programmes de campagne des deux principaux candidats affichaient en effet, sinon un euroscepticisme, du moins un «euro-protectionnisme» frappant, faisant écho aux peurs économiques des Français face à la mondialisation (14) et à la construction européenne – plusieurs sondages effectués par CSA en mars montraient les Français très soucieux de renforcer la protection sociale en Europe; en décembre 2006, une majorité d'entre eux voyaient dans l'euro une «*mauvaise chose*» (15). L'historien Emmanuel Todd avait alors beau jeu de prédire que «*le premier candidat majeur qui contestera le libre-échange cassera la baraque*» (16). Ceux qu'il appelait les «*candidats du vide*», Ségolène Royal et Nicolas Sarkozy, semblaient avoir médité la leçon : leurs contorsions électoralistes pour capter les partisans nonnistes ont largement convergé vers une volonté de réassurance économique, le chômage étant alors la préoccupation principale des Français, par ailleurs toujours pessimistes sur l'avenir économique de leur pays, comme le montrait le dernier sondage Eurobaromètre, paru en janvier 2007.

### *Une Europe sous le signe de la protection*

Nicolas Sarkozy, dont la partie du programme consacré à l'Europe évoquait directement cette idée – «*l'Europe doit protéger dans la mondialisation*» – est passé maître dans l'art de concilier les contraires (17), partisans du oui et artisans du non : libéral et capitaliste de par son appartenance à l'UMP, il refusait, non sans accents gaulliens, une Europe qui serait «*le cheval de Troie de la mondialisation réduite à la circulation des capitaux et des marchandises*», estimant que l'Union européenne «*doit au contraire protéger ses peuples dans la mondialisation*» (18), et souhaitait réhabiliter la «*préférence communautaire, c'est-à-dire le droit pour l'Europe de préférer, lorsque c'est son intérêt, notamment à l'OMC, ses entreprises, ses marchés*». Sur ce point, il rejoignait les petits partis d'extrême gauche et d'extrême droite qui refusaient, pour les premiers, la libéralisation économique à outrance (en matière de services notamment, à la LCR et au PCF, de même que chez José Bové) et, pour les seconds, l'ouverture à outrance, qu'elle soit économique ou culturelle, une réticence qui s'exprimait par la «*préférence nationale*» ou «*communautaire*» (FN, MPF) – Philippe de Vil-

(14) Sur cette question, cf. «La France face à la mondialisation», *Problèmes économiques et sociaux*, n° 920, janv. 2006; V. TIBERJ / S. BROUARD *Déclin, modèle français et mondialisation*, rapport écrit pour le Baromètre politique français, CEVIPOF / Ministère de l'Intérieur, première vague, 2006-2007.

(15) Une majorité de Français (52 %) juge que son adoption par la France a été, dans l'ensemble, une «assez mauvaise» ou «très mauvaise» chose (sondage Pèlerin / TNS-Sofres, 27 déc. 2006). Nombreux sont les Français qui considèrent que l'adoption de la monnaie unique a nui à l'emploi (53 %) et à la croissance économique (51 %).

(16) Entretien, *Télérama*, n° 2 981, 28 fév. 2007, pp. 12-15.

(17) Une «*synthèse*» qu'il revendique dans son livre *Ensemble* et dont *Le Monde* rendait compte, le 3 avril 2007, dans un article titré «Nicolas Sarkozy tente de concilier la France du oui et celle du non».

(18) *Ensemble, tout devient possible. Mon projet*, programme électoral disponible sur le site Internet sarkozy.fr.

liers se déclarait ainsi contre le «*mondialisme sauvage*» et pour une protection européenne modernisée, sous forme de droits de douane flexibles.

Critiquant «*l'Europe en panne*» (19) et souhaitant une «*Europe par la preuve*» avec un scepticisme certain, la candidate socialiste avait affiché ses ambitions européennes dans le discours de Villepinte du 11 février 2007 (20). Celles-là tenaient essentiellement dans une volonté de rompre avec une Europe qui serait réduite à la concurrence et de relancer l'Europe de la croissance, de la recherche et du développement ainsi que des politiques communes. Ségolène Royal promettait également la refonte de la PAC, le retour de la France à la table de l'Europe, mais pas «*n'importe quelle Europe*», une Europe sociale, en s'affichant le 28 mars aux côtés de Jacques Delors – mais sans saisir l'occasion du 27 mars 2007 pour fêter les 50 ans de l'Europe communautaire (21). Partisane d'un nouveau référendum sur la Constitution, elle défendait dans son programme un gouvernement de la zone euro et la réforme des statuts de la Banque centrale européenne (BCE) en vue de la croissance économique, une position affichée dès décembre 2006 au congrès du PSE de Porto, qui lui avait d'ailleurs valu le ralliement du national-républicain Jean-Pierre Chevènement, devenu depuis lors son conseiller de campagne.

### *Convergences économiques, convergences populistes*

C'est en matière économique, particulièrement sur le statut de la Banque centrale européenne, que tous les candidats convergèrent le plus. Sur cette question, les positions de Ségolène Royal rejoignaient étonnamment celles de... Jean-Marie Le Pen, en passant par celles de Nicolas Sarkozy, lequel avait dénoncé, le 21 février à Strasbourg, le «*dogme de la concurrence*» et la politique monétaire de la BCE, appelant les partenaires de la France à une «*offensive diplomatique*» pour faire pression sur la Banque (22) – pour tempérer son propos, fin mars, en réclamant un «*gouvernement de la zone euro, une réflexion sur la moralisation du capitalisme dans la zone euro*» afin de «*pénaliser la spéculation*» (23), des propositions somme toute très proches de celles d'ATTAC...

On peut également relever certaines convergences populistes, si on entend par populisme la prétention d'un parti ou *leader* à incarner le peuple plus fidèlement que les élites, par un appel direct au peuple, ce qui est une tentation inhérente à toute démocratie (24). Deux thématiques populistes apparaissent dans les programmes présidentiels à propos de l'Europe,

(19) Discours, Paris, 6 fév. 2007.

(20) Cf. l'extrait en annexe.

(21) Myriam LÉVY, «Royal promet un nouveau référendum sur l'Europe», *Le Figaro*, 28 mars 2007.

(22) Thomas FERENCZI, «Bruxelles s'émeut...», *op. cit.*

(23) Dans un entretien à *L'Express*, cité par *Le Figaro*, 28 mars 2007, p. 7.

(24) Cf. Yves MENY / Yves SUREL, *Par le peuple, pour le peuple*, Fayard, Paris, 2003.

comme une volonté de réaffirmation du contrôle direct du *demos* national sur ses affaires politiques : le contrôle populaire direct sur les affaires européennes grâce à un référendum sur le Traité constitutionnel, présent dans les programmes présidentiels du PCF, du PS et du FN, la LCR prônant un «*débat général*» sur l'Europe et José Bové une clause d'*opting-out* populaire ; le rejet de la Turquie dans l'Union, comme façon de préserver un «nous» commun risquant une dilution culturelle (programmes de l'UMP et de l'UDF).

### *Le centre sans l'Europe*

Dans ce concert peu laudatif, le candidat centriste, troisième homme inattendu de la campagne, ne put réellement affirmer sa différence pro-européenne, puisqu'il avait concentré sa stratégie sur un positionnement protestataire *soft* de «troisième voie», entre «*compère*» et «*commère*» (25). Bien que clairement pro-européen dans la plupart de ses discours, son programme restait tout de même «populiste» sur la question du référendum et de la Turquie. Il chercha en outre à affirmer sa différence sur la question de l'identité nationale, moins par cosmopolitisme – il n'est pas pour la pleine intégration de la Turquie – que par souci de se démarquer des deux candidats dominants et de se poser comme un rassembleur face aux divisions droite / gauche. Cette stratégie laissait peu de marge à son europtimisme traditionnel et ce n'est pas comme «Européen» que François Bayrou apparaissait dans la presse en France, mais – au contraire? – comme un homme authentique, du terroir, parlant vrai et rassurant... en somme, un Français «bien de chez nous» (26).

Aussi, bien qu'attirant les sympathies des Français tentés par de «nouveaux clivages», François Bayrou, lui aussi tenté par l'euroscpticisme de secours, semble plutôt avoir été une pièce vivante du puzzle populiste national : rassurant par sa «personne» et son positionnement rassembleur, il a semblé un temps apaiser les peurs suscitées par l'ouverture, manifestant ainsi une forme de charisme europrotecteur...

### *Réveil et dispute de l'identité nationale : le coup politique de Nicolas Sarkozy*

On aura donc compris que l'Europe était l'une des questions gênantes de cette campagne, révélatrice des contradictions électoralistes de candidats attrape-tout. C'est sans doute Nicolas Sarkozy qui sut y trouver le meilleur dérivatif, à travers la question nationale, en proposant, le 8 mars 2007, la

(25) «Compère et commère veulent surtout que rien ne change», extrait de l'entretien de François Bayrou au *Figaro*, 28 mars 2007. Sur la stratégie protestataire de François Bayrou, cf. *Le Monde*, 21 mars 2007, «Les beaux jours du vote protestataire».

(26) Cf. les opinions d'électeurs recueillies par *Libération*, 2 mars 2007.

création d'un « ministère de l'Immigration et de l'Identité nationale », réalisant par là même un coup politique efficace.

En France, en effet, le patriotisme ou la question de l'identité nationale – appartenance collective à une même nation – est un concept symboliquement sensible depuis 1789 et éminemment mobile, qui est passé plusieurs fois de droite à gauche et de gauche à droite au cours de notre histoire (27), pour se fixer à l'extrême droite depuis les années 1980. L'identité nationale constitue de ce point de vue une ressource symbolique légitimante, disputée, parce qu'elle est très rentable dans notre imaginaire politique.

En récupérant cette thématique, dans laquelle le Front national excellait, Nicolas Sarkozy se ralliait les suffrages de l'extrême droite – le Front national sortit en effet laminé de cette élection, avec 10,44 % des suffrages exprimés et, dès le premier tour, Nicolas Sarkozy obtint le score historiquement important, pour la droite, de 31,18 %, parce qu'il avait capté les voix frontistes (28), ce dont, d'ailleurs, il ne se cachait pas (29) –, mais enclenchait aussi une dynamique magistrale de monopolisation de ressources symboliques, fortement opératoires dans notre culture politique. Le coup politique de Nicolas Sarkozy a donc consisté à extraire le concept de l'ornière extrême-droitière où il était tombé – récoltant les profits électoraux y attendant –, tout en contraignant la gauche à lui disputer cette ressource, prouvant ainsi que le nationalisme – *« fiers d'être français »*, le dernier point de son programme – pouvait être une notion « ouverte ». D'un point de vue stratégique, qui rapporte les moyens aux fins, cette opération fut particulièrement réussie.

Ségolène Royal – conseillée par Jean-Pierre Chevènement – a très vite repris à son compte le thème de l'identité nationale, pour répondre aux peurs des *« catégories populaires qui ont voté non à l'Europe »* et qui se demandaient *« si la nation va se diluer dans l'Europe »* (30). Elle a tenté de surenchérir du côté « ouvert » du nationalisme, en distinguant *« identité nationale »* et *« nationalisme »*, stigmatisant notamment l'assimilation faite par Nicolas Sarkozy entre identité nationale et immigration. Elle a affirmé qu'on peut être à la fois fiers d'être Français et fiers d'être Européen. Le 27 mars, pour célébrer l'Europe en présence de Jacques Delors, elle affirmait : la *« France est notre patrie et l'Europe, notre nouvelle frontière »* (31). Cependant, elle s'attira les commentaires peu amènes de cer-

(27) Cf. l'entretien avec Jacques JULLIARD, « Le nationalisme est-il de droite ou de gauche? », *Témoign*, n° 1, 1993.

(28) Selon Dominique REYNIÉ, interrogé par *Le Monde*, 27 avril 2007, p. 10.

(29) Il affirmait quelques mois avant le scrutin : *« oui, je cherche à séduire les électeurs du FN. Qui pourrait m'en vouloir de récupérer ces gens dans le camp républicain. J'irai même les chercher un à un, ça ne me gêne pas. Si le FN a progressé, c'est que nous n'avons pas fait notre boulot »*. Propos cités par Jérôme FOURQUET, directeur adjoint du département « Opinion publique » de l'IFOP, « L'échec de J.-M. Le Pen à la présidentielle 2007 : les causes d'une hémorragie », *Baromètre politique français-Elections 2007*, CEVIPOF.

(30) Myriam LÉVY, « Royal défend la nation contre le nationalisme », *Le Figaro*, 26 mars 2007.

(31) *Le Figaro*, 28 mars 2007.

tains de ses partisans lorsqu'elle exprima le souhait que les familles françaises «*arborent un drapeau français à leur fenêtres*» pour le 14 juillet, ce qui lui valut aussi quelques plaisanteries sur ses dispositions à chanter *La Marseillaise* (32).

De son côté, François Bayrou tentait de se démarquer de la «*névrose perpétuelle de l'identité*» (33), pour se poser en rassembleur, mais sans beaucoup d'écho, puisqu'il jouait là une carte redondante dans un débat qui avait déjà pour problématique centrale le rassemblement dans la nation.

Quelles qu'aient été les subtilités et les nuances apportées par chacun dans ce débat, il faut admettre que c'est Nicolas Sarkozy qui l'a choisi, mené et finalement imposé. Ce coup politique, consistant à diluer les peurs d'Europe dans la nation – à l'inverse des habituelles peurs de dilution de la nation dans l'Europe –, s'est révélé politiquement fort rentable, tout en permettant au nouveau Président de la République, sitôt élu, de remiser rapidement son euroscepticisme de secours aux oubliettes pour orchestrer rapidement le «*retour de la France en Europe*».

## LE RETOUR DE LA FRANCE EN EUROPE

### *L'Europe, première urgence du nouveau Président*

Dès son élection au second tour le 6 mai 2007, Nicolas Sarkozy promit «*le retour de la France en Europe*» – inquiétant au passage la Commission européenne à propos de la Turquie – et s'attela avec le Chancelier allemand – présidente en exercice de l'Union jusqu'en juin, fermement décidée à faire aboutir la réforme institutionnelle de l'Union – à la rédaction d'un «*traité simplifié*» reprenant l'essentiel du Traité constitutionnel. Il avait beaucoup à se faire pardonner, car, pour n'avoir jamais prôné un nouveau référendum pendant la campagne – mais un «*mini-traité*» –, il avait plusieurs fois inquiété ses partenaires européens par ses propos tranchés. Aussi le nouveau Président français déploya-t-il une attitude extrêmement conciliante et coopérative à l'égard de l'Europe et de son partenaire historique allemand, réintégrant le concert des nations européennes et faisant jouer la solidité du lien franco-allemand.

Il réserva sa première visite d'Etat au Chancelier allemand au soir même de la passation de pouvoirs, pour relancer l'Union européenne et débloquent le dossier Airbus, dont il avait fait la deuxième urgence du gouvernement pour relancer l'Europe spatiale et les relations franco-allemandes. A son retour, le président du Parlement européen, Hans-Gert Pöttering, chrétien-démocrate allemand, fut invité à l'Élysée – ce dernier, encore amer, ne se

(32) *Le Figaro*, 26 mars 2007, et forums de discussion sur le site Internet liberation.fr.

(33) *Le Figaro*, 26 mars 2007.



priva pas de rappeler sur France-Inter, le 21 mai, que la France n'était «*pas seule en Europe*».

La composition du gouvernement, annoncée le 19 mai dans la presse, avait fait des Affaires étrangères et de l'Europe en particulier un domaine d'ouverture, sur lequel le nouveau Président pouvait jouer non seulement pour couper l'herbe sous le pied à la gauche en vue des prochaines législatives, mais aussi garder la haute main sur le domaine réservé, les ministères-clefs restant eux, aux mains de sa garde rapprochée (34), tout en rassurant ses partenaires. Outre la présence de Bernard Kouchner aux Affaires étrangères, la nomination d'un autre homme de gauche, Jean-Pierre Jouyet, ancien directeur de cabinet du président de la Commission Delors de 1991 à 1995, au poste de secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes, fut perçu comme un «*gage*» donné aux Allemands en signe de la bonne volonté française de reprendre place dans le concert européen.

Le 22 mai, Nicolas Sarkozy était à Bruxelles pour rassurer les Européens et relancer les institutions européennes (35). Jean-Pierre Jouyet l'y avait précédé d'un jour, pour y incarner le retour modeste en Europe d'une France à l'attitude conciliante et prête à s'impliquer davantage dans les institutions européennes. Il affirmait : «*nous devons privilégier ce qui est efficace sur le plan institutionnel [...] mais, surtout, nous appuyons les efforts de la présidence allemande pour sortir l'Union de la panne actuelle*» (36).

### *Le retour de la diplomatie*

L'engagement du Président pour «*faire repartir l'Europe*» était donc clair : la question européenne quittait le champ pétri de contradictions de la campagne électorale, qui se poursuivait jusqu'aux deux tours des élections législatives des 10 et 17 juin, pour réintégrer le domaine réservé de la diplomatie interétatique. Le Sommet européen de Bruxelles des 21 et 22 juin devait couronner les efforts conjoints du couple franco-allemand pour aboutir à la renégociation d'un traité «*simplifié*», le Traité de Lisbonne, négocié pendant l'été et adopté le 19 octobre 2007 par les chefs d'Etat et de gouvernement européens pour être officiellement signé le 13 décembre.

Soucieux de soumettre ce nouveau traité à une ratification parlementaire dans les plus brefs délais, salué à gauche comme à droite pour avoir sorti l'Europe de l'imbroglie institutionnel et préservé l'essentiel d'un traité dont la symbolique constituante avait effrayé les Français, le nouveau Président peut se targuer d'avoir ôté le pavé français de la voie de l'intégration européenne et rassuré ses partenaires à l'aube de la présidence française de

(34) *Le Monde*, 19 mai 2007.

(35) *Le Monde*, 22 mai 2007.

(36) Alexandrine BOUILHET, «*La France fait un retour discret à Bruxelles*», 22 mai 2007, disponible sur le site Internet figaro.fr.

l'Union européenne (juillet-décembre 2008). Jetant un regard rétrospectif sur cette campagne, on peut donc s'estimer soulagé sur les intentions européennes des Français : les électeurs ne sont pas « contre l'Europe » dans l'absolu ; les élites gouvernementales non plus, qui n'ont fait preuve que d'un euroscepticisme de secours, instrumental et de court terme. Pourtant, un trouble subsiste, qui concerne la qualité du langage politique et le rôle assumé par nos élites politiques à propos de l'Europe : n'est-il pas embarassant de constater que, dans ce pays moteur de la construction européenne, la démagogie, le mensonge et la flatterie des peurs les plus irrationnelles ont fait un retour remarqué dans les programmes politiques depuis 2005 et se révèlent toujours des recettes politiques rentables ? Comme si l'Europe était encore un ailleurs extérieur au « nous » national et n'avait pas, depuis longtemps, pénétré notre Constitution ; comme si les élites ne savaient pas inventer un discours structurant sur l'Union, sans avoir à flatter les plus bas instincts du peuple, pour mieux les mépriser ensuite.

#### ANNEXES :

##### EXTRAITS DE DISCOURS DES TROIS GRANDS CANDIDATS A L'ELECTION PRÉSIDENTIELLE MENTIONNANT L'EUROPE (37)

#### *Annexe A : discours de Ségolène Royal (extraits)*

##### *Extrait du discours de Villepinte, 11 février 2007*

« L'Europe doit rester la grande ambition et la grande réalisation du XX<sup>e</sup> siècle. Je sais que vous le voulez comme moi, mais je sais aussi que vous ne voulez pas n'importe quelle Europe, vous l'avez dit. Moi non plus, je ne veux pas d'une Europe qui ne serait qu'une zone de libre-échange adossée à l'OTAN, je veux encore moins d'une Europe de tous contre tous où le dumping fiscal et social remplacent la solidarité et dans laquelle la concurrence sert de projet de société. L'Europe que je veux doit élever le niveau de tous les pays et de chaque individu, et non pas les abaisser. Et c'est pourquoi l'Europe doit se fixer comme objectif une croissance dynamique et créatrice d'emplois. Nous relancerons les politiques communes sur les enjeux majeurs que nous affrontons. En Europe comme en France, la croissance reviendra, de l'investissement dans la recherche, dans l'innovation, dans les énergies renouvelables, dans l'environnement et dans les transports. L'Europe doit se battre aussi pour une politique industrielle à l'instar de ce que font les Etats-Unis et les grands continents émergents. L'Europe ne doit plus s'abandonner au seul dogme de la concurrence. Air-

(37) Les discours cités ici sont disponibles sur le site Internet d'analyse de discours de Jean Veronis, de l'Université de Provence, [aixtal.blogspot.com](http://aixtal.blogspot.com).

bus n'aurait pas pu être lancé si la doctrine actuelle de l'Europe avait été applicable en 1970.»

*Extrait du discours de Mont-de-Marsan, 1<sup>er</sup> mars 2007*

«Je voudrais vous dire aussi un mot de l'Europe. Comme disait François Mitterrand qui affirmait que la France était notre patrie et l'Europe notre avenir, je le crois aussi. Il nous faut agir. Il faut que la France revienne à la table de l'Europe. Je ferai tout pour cela. L'ouverture généralisée de la concurrence mondiale a bouleversé le rythme de construction de l'Europe. Ce nouveau cycle de l'économie mondiale a favorisé les plans de ceux qui ne voient, et ce n'est pas notre cas, à l'Europe qu'une zone de libre-échange, un marché où on ferait ses affaires à l'abri de l'OTAN, et pire, un espace de compétition malsaine axée sur le profit généré par le dumping social ou fiscal. Cette Europe-là, ce n'est pas la nôtre, et nous devons la relancer d'abord par la preuve des grands projets que j'évoquais tout à l'heure : les transports, la santé, la recherche, l'énergie, avec des politiques publiques ambitieuses. Et puis nous devons construire une Europe qui protège. N'ayons pas peur de ce mot. Les citoyens en ont assez des effets négatifs. Je veux une Europe de la réindustrialisation et pas de la délocalisation. Je proposerai l'instauration des taux plancher pour éviter le dumping fiscal. Je me battrais pour que les règles sociales et environnementales soient intégrées aux règles commerciales, afin d'éviter les compétitions injustes, et je veux une Europe forte et fraternelle dans ses relations avec les pays du Sud, et en premier lieu avec la Méditerranée. Sur ces principes, je veux réconcilier l'Europe du oui et l'Europe du non. Sur ces principes, je veux rassembler. Sur ces principes, je veux raccrocher les maillons de la longue chaîne de l'histoire européenne, commencée dans la deuxième moitié du siècle dernier, mais qui doit voir les conditions nouvelles, les menaces nouvelles, les insécurités nouvelles, et pour faire en sorte que l'Europe ne soit pas seulement un marché et une monnaie, mais que ce soit aussi le respect pour chacun et le progrès pour tous.»

***Annexe B : discours de François Bayrou (extraits)***

*Extrait du discours de Caen, 1<sup>er</sup> mars 2007*

«On a dit : 'c'est la faute de l'Europe'. C'est toujours ce que l'on dit lorsque les gouvernants n'assument pas leurs responsabilités. Nous sommes un pays dans lequel il est devenu à la mode de rechercher le bouc émissaire perpétuel à Bruxelles. Eh bien, moi, je ne chercherai pas de bouc émissaire à Bruxelles. J'assumerai la responsabilité qui sera celle du Président de la République française. C'est à nous qu'il revient de mettre de l'ordre dans nos affaires et de faire que la France soit désormais un pays qui se redresse.

Je leur ai donc dit : ‘je ferai ce que je pourrais, mais je ne signerai pas les formulaires préétablis. Je veux une attitude de responsabilité, je peux choisir ce que sont les priorités pour notre pays et je veux vous dire ce que sont ces priorités’. Dans la situation où la France se trouve, c’est-à-dire dans la situation de mondialisation, de très dure, de très âpre compétition dans laquelle notre pays est plongé, dans cette très dure et très âpre compétition, nous avons une arme, probablement la plus efficace et peut-être même la seule, et, cette arme que nous avons, ce sont les jeunes Françaises et les jeunes Français. Ce que nous avons à faire, dans un pays comme le nôtre, en choisissant la stratégie que nous allons suivre, c’est-à-dire en désignant nos priorités, ce que nous avons à faire, c’est de dire que, pour la France, la chance de son avenir, c’est l’Education nationale : l’enseignement primaire, l’enseignement secondaire, l’enseignement supérieur et la recherche sont la seule arme qui nous permettra de faire face à l’avenir.»

*Extrait du discours de Reims, 1<sup>er</sup> avril 2007*

«Je voudrais que, désormais, et ce sera le cas si je suis élu Président de la République française, l’Europe s’occupe de l’essentiel et pas de l’accessoire. Je regrette de dire que, pour moi, l’Europe devrait s’occuper de défense un peu plus qu’elle ne le fait. Elle devrait s’occuper de lutte contre le terrorisme et les trafics d’êtres humains, un peu plus qu’elle ne le fait. Elle devrait s’occuper de politique internationale et du Proche-Orient un peu plus qu’elle ne le fait. Elle devrait s’occuper du climat et de l’énergie un peu plus qu’elle ne le fait et elle devrait considérer que son projet, le grand projet européen dépasse, et de loin, la seule obsession de la concurrence sur tous les sujets et dans tous les domaines de la vie qui est la nôtre. Par exemple, je suis au regret de dire – je vais me faire sans doute beaucoup d’ennemis, mais après tout, j’en ai déjà un certain nombre. Je peux en assumer quelques-uns de plus – que je trouvais que c’était très bien le 12 pour demander les renseignements téléphoniques et, alors, l’introduction d’innombrables numéros commençant par 118, que l’on a tout le temps du mal à mémoriser... Et, en tout cas, personne ne sait qui est au bout du fil. On ne connaît pas les entreprises qui sont ainsi prestataires de services. C’est devenu plus compliqué, moins fiable et des emplois sont partis de France par centaines parce que les centres d’appels sont partis à l’étranger. Je ne vois pas ce que l’on y a gagné et c’est pourquoi, je vous le dis, élu Président de la République, y compris face à l’Europe, je défendrai les services publics de notre pays, les services publics en banlieue, les services publics en zone rurale. Je défendrai la Poste et j’ai le sentiment, en le faisant, que je ne suis pas moins bon citoyen européen, moins bon citoyen français et même que je ne suis pas moins bon militant de l’idéal européen que tous les autres qui croient que l’Europe, cela se résume à l’argent, au commerce, au fric, aux échanges et à la concurrence échevelée. Je veux de

la concurrence, mais je veux que l'on remette les choses à leur place. Il y a des choses plus importantes pour l'avenir de notre pays et notamment la cohésion sociale. C'est en remettant ainsi – je le dis du plus profond de ce que je crois – l'Europe à l'endroit, l'essentiel en haut et l'accessoire en bas, que l'on va retrouver, au sein du peuple français, l'amour de cet idéal et le soutien de ce grand projet. Je veux réconcilier les Français avec l'Europe et je veux réconcilier l'Europe avec la France.»

*Annexe C : discours de Nicolas Sarkozy (extraits)*

*Extrait du discours de Strasbourg, 21 février 2007*

«J'ai toujours dit oui à l'Europe, j'ai dit oui à l'Acte unique, à la monnaie unique, à la Constitution européenne. Et parce que j'ai toujours dit oui à l'Europe j'ai le devoir de dire aujourd'hui à tous les Européens sincères que nous ne pouvons pas continuer comme cela. Nous avons fait l'Europe pour agir, pas pour subir. Nous avons fait l'Europe pour vouloir, pas pour renoncer. Nous avons fait l'Europe pour mettre en commun nos forces, non pour partager nos faiblesses. Nous avons fait l'Europe pour mieux protéger les Européens, non pour les rendre plus vulnérables. Nous avons fait l'Europe pour la démocratie et non pour la bureaucratie. Nous avons fait l'Europe pour que les pays travaillent ensemble et non pour tenir le peuple à l'écart. Je veux l'Europe, mais je ne veux pas d'une Europe au rabais, d'une Europe médiocre, d'une Europe sans ambition qui se contenterait d'empêcher les Etats d'agir sans s'en donner à elle-même les moyens. Je veux l'Europe, mais je ne veux pas d'une Europe paralysée par ses contradictions, d'une Europe immobile, quand dans le monde tel qu'il est l'immobilité est mortelle. Je crois à l'ordre et au mouvement pour la France. J'y crois aussi pour l'Europe. Et je suis convaincu que l'un n'est pas possible sans l'autre. Je crois à l'identité nationale et à l'identité européenne. Et je suis convaincu que l'une a besoin de l'autre. Je crois que nous devons cesser de faire de l'Europe le bouc émissaire de tous nos malheurs et la cause de toutes nos défaillances. C'est une question d'honnêteté et de courage. Mais je crois que l'Europe doit cesser d'ignorer le cri de révolte des peuples qui se sentent dépossédés de leur destin. D'où vient ce sentiment sinon d'un abandon des principes fondamentaux de la construction européenne. Dans l'esprit des pères fondateurs il s'agissait de produire ensemble, d'inventer ensemble, de travailler ensemble, de vivre ensemble. Qu'en reste-t-il dans une Europe qui ne voudrait parler de rien d'autre que de la concurrence, du libre-échange et de la force de sa monnaie ? En élargissant l'Europe sans réformer auparavant ses institutions on l'a diluée et dépolitisée. Cette dépolitisation est allée trop loin. Trop de politique tue la politique, mais pas assez de politique tue la liberté. Depuis 25 ans on dit qu'il n'y a qu'une seule politique possible, qu'une seule pensée possible, qu'une seule Europe

possible. Depuis 25 ans on répète aux Européens qu'ils n'ont pas le choix. Mais quand on ne donne pas à un peuple la liberté de choisir, il finit toujours par la prendre. Un jour il se lève et il dit 'non' ! On comprend mieux la force du 'non' à la Constitution européenne quand on se rend compte qu'il est paradoxal de parler de l'Europe politique alors que dans le même temps on dépolitise l'Europe. Il est paradoxal de vouloir organiser une démocratie européenne et de nier en même temps la liberté de choix. Il est paradoxal de vouloir donner une Constitution à l'Europe et en même temps de dissoudre son identité et sa cohésion en augmentant sans cesse le nombre des Etats membres. Je veux une Europe qui ait une existence politique, et qui ait une identité, et par conséquent une Europe qui ait des frontières. Je veux une Europe où tous les pays du monde, fussent-ils démocratiques, n'aient pas vocation à entrer. La Turquie, qui n'est pas un pays européen, n'a pas sa place à l'intérieur de l'Union européenne. L'Europe sans frontière c'est la mort de la grande idée de l'Europe politique. L'Europe sans frontière c'est le risque de la voir condamner à devenir une sous-région de l'ONU. Je ne l'accepte pas. Je veux une Europe où le chacun pour soi soit banni. Je veux une Europe où un pays qui a signé les accords de Schengen ne puisse pas procéder à des régularisations massives de clandestins sans demander l'avis de ses partenaires ou alors pourquoi construire un espace commun. Je veux une Europe à l'intérieur de laquelle aucun Etat ne puisse pratiquer de dumping social. Je veux une Europe où les aides européennes ne puissent pas servir à financer du dumping fiscal au détriment des autres Etats membres. Maintenant que la paix est assurée et le continent réunifié, c'est au regard de la mondialisation qu'il faut concevoir l'avenir de l'Europe. La mondialisation est un fait. Un fait aussi plein d'espoir que lourd de menaces.»

*Extrait du discours de Lille, 28 mars 2007*

«Depuis longtemps la pensée unique nous explique qu'une monnaie forte c'est bon pour l'économie et que de tout façon c'est le marché qui décide du cours de la monnaie. Eh bien ce n'est pas vrai. Une monnaie trop forte, trop chère, ou si l'on veut surévaluée, est un inconvénient et non pas un atout car il handicape la compétitivité des exportations hors de la zone Euro. Regardez Airbus ! Voyez comment l'Euro trop cher abîme l'une des plus belles réussites industrielles de l'Europe ! J'ai toujours dit oui à l'Europe, mais pas à cette Europe là ! Je veux une autre Europe, une Europe qui agit au lieu de subir. Une Europe qui défend ses intérêts au lieu de les immoler sur l'autel de la pensée unique. Je veux une autre politique pour l'Europe. Tous les grands pays du monde aujourd'hui cherchent à sous-évaluer leur monnaie. Pourquoi ce que font les Chinois, les Américains ou les Japonais, nous ne pourrions pas le faire ?»

*Extrait du discours de Clermont-Ferrand, 27 avril 2007*

« Pour protéger nos emplois et nos territoires, nous devons revoir notre conception du libre-échange qui nous dit qu'il nous faut tout laisser passer, qu'il ne nous faut même pas regarder ce qui passe. J'appelle cette politique la politique de la naïveté. Il y a une autre politique possible. C'est la politique de la réciprocité. Nos marchés sont ouverts à ceux qui ouvrent les leurs mais ils sont fermés à ceux qui ferment les leurs. C'est la politique qui refuse la concurrence déloyale et qui met des barrières aux dumpings monétaires, sociaux et écologiques. Il est sain économiquement, et il est normal moralement que les produits qui ne respectent pas les règles environnementales supportent des taxes compensatoires. Si un pays produit en polluant beaucoup alors qu'en Europe les règles sont strictes, il est normal de taxer la pollution contenue dans les importations en provenance de ces pays. Si la concurrence est déloyale il est normal de pouvoir mettre en place des clauses de sauvegarde pour avoir un moyen de pression dans la négociation commerciale. C'est pourquoi il faut absolument à l'Europe une préférence communautaire. Si les monnaies de pays comme la Chine ou l'Inde sont très sous-évaluées, il faut faire pression sur eux pour engager une négociation sur le réalignement des parités de change parce que cette concurrence est déloyale pour les travailleurs européens. Si le vin étranger entre librement sans respecter les mêmes normes que nos viticulteurs, nos viticulteurs sont condamnés. Il faut s'y opposer parce que cette situation n'est pas acceptable. Si on dit que l'aide aux PME grâce à la commande publique est possible pour les États-Unis parce qu'ils ont obtenu une dérogation de l'OMC et qu'elle est interdite en Europe faute de dérogation, je dis que c'est aussi inacceptable parce qu'il ne peut pas y avoir deux poids, deux mesures. »





# LA FRANCE ET LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EUROPÉEN

LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES  
AU CŒUR DES RELATIONS PARIS-BRUXELLES

PAR

VIRGINIE LANCERON (\*)

Le processus décisionnel particulier de l'Union européenne (UE), caractérisé par la méthode communautaire et une absence de réseau administratif propre, nécessite une adaptation constante des systèmes politico-administratifs nationaux pour permettre leur participation à des travaux communautaires toujours plus importants du fait de l'approfondissement de l'intégration européenne. Ce processus d'eupéanisation (1) s'est traduit par la mise en place de structures assurant un dialogue dynamique entre l'échelon communautaire et l'échelon national, une interaction à la base du fonctionnement même de l'Union européenne.

Ainsi, à l'instar des autres États membres, la France s'est dotée d'une représentation permanente basée à Bruxelles, qui participe à l'élaboration et à la conduite des politiques de l'Union européenne. De plus, les départements ministériels ont été contraints d'adapter leur organisation en créant des cellules spécialisées dans le traitement des affaires européennes, souvent rattachées aux directions juridiques ou aux services chargés des affaires internationales. L'Assemblée nationale et le Sénat ont en outre été respectivement dotés en 1979 d'une «Délégation pour l'Union européenne» ayant pour mission de suivre les travaux conduits à Bruxelles en vue d'assurer l'information de leur assemblée respective et éventuellement de donner un avis sur un projet ou une proposition d'acte communautaire au moyen de résolutions ou de rapports publics. A également été mis en place, sous l'égide du ministère des Affaires étrangères, un ministre chargé des Affaires européennes, dont la fonction consiste à l'heure actuelle essentiellement à

(\*) Doctorante à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Cf. la définition proposée par Jacques ZILLER, «Les administrations doivent faire face à l'élargissement et à l'approfondissement de l'intégration européenne, avec ou sans traité constitutionnel», *in Revue française d'administration publique*, n° 114, 2005, pp. 213-218 : «L'eupéanisation des administrations pourrait être définie comme la somme des changements internes à l'administration qui peuvent être considérés comme la conséquence directe ou indirecte de la participation d'un État aux Communautés et à l'Union européenne : dans la structure institutionnelle et les organigrammes des administrations, dans leurs procédures et routines, dans leur culture organisationnelle et leur manière d'envisager leur rôle.»

communiquer, en particulier à destination des autres États membres, sur la politique européenne de la France.

Toutefois, ce qui apparaît comme le signe le plus évident d'une européanisation des systèmes politico-administratifs est la création de mécanismes et de procédures de coordination interministérielle en vue de définir la position officielle de chaque État membre qui sera défendue à l'occasion des différentes étapes du processus décisionnel communautaire (groupes de travail, COREPER (2), Conseil de l'Union européenne). En France, cette responsabilité a été confiée au Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), devenu Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) en 2005.

La mission originariaire du SGCI, créé par décret du 25 juin 1948 (3) dans le cadre de l'Organisation européenne de coopération européenne (OECE), consistait à assurer une bonne répartition des fonds transférés par les États-Unis dans le cadre du programme de relèvement européen («Plan Marshall»). Placée sous l'autorité directe du chef du gouvernement, cette administration a fait preuve d'une telle efficacité que sa mission a été renouvelée lorsque de nouveaux besoins de coordination interministérielle dans le cadre européen sont apparus. Le SGCI a ainsi été pérennisé lors de la création de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) par le Traité de Paris du 18 avril 1951, puis à la naissance de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique (CEEA) avec la signature des Traités de Rome le 25 mars 1957. Ainsi, au gré des réformes des traités tendant vers une intégration européenne toujours plus renforcée, le SGCI a été conduit à couvrir l'ensemble des domaines définis par le Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, à l'exception notable de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui reste de la compétence du ministère des Affaires étrangères. Le changement de dénomination consacré par le décret du 17 octobre 2005 modifiant le décret du 3 avril 1958 n'a fait que mettre en cohérence le fait et le droit.

Du fait de sa mission de coordination interministérielle sur les questions européennes, le SGAE se retrouve au cœur des relations interministérielles, mais également au centre des relations Paris-Bruxelles, une position d'interface qui en fait un acteur-clef en matière européenne. Aussi, afin de mieux comprendre comment la France participe effectivement au processus décisionnel européen, est-il intéressant de s'attarder sur l'action d'une administration encore largement méconnue.

(2) Comité des représentants permanents.

(3) Décret n° 48-1029, 25 juin 1948, *Journal officiel*, 27 juin 1948, p. 6 154.

LA PARTICIPATION DE LA FRANCE  
A L'ÉLABORATION DES ACTES COMMUNAUTAIRES

La mission de coordination interministérielle des questions européennes ne peut se réaliser de manière efficace sans que soit prise en compte la manière dont fonctionne le système décisionnel européen. C'est pourquoi il est intéressant de constater que le SGAE, de par son organisation et sa composition, tente de coller à la logique européenne. Une organisation qui lui permet, avec un rattachement au Premier ministre, de remplir efficacement sa mission de coordination interministérielle dans la plupart des situations.

*Une administration orientée vers Bruxelles*

L'administration française, caractérisée par une logique essentiellement hiérarchique, centralisée et conflictuelle, est intrinsèquement peu coutumière d'une approche transversale. En cela, le SGAE constitue une sorte d'exception, tant dans son organisation en secteurs que dans sa composition pluridisciplinaire, qui permettent une meilleure adaptation pour participer au processus décisionnel européen.

*Une organisation sectorielle*

Le SGAE est organisé depuis son origine en secteurs, dont le nombre a évolué au fur et à mesure de l'augmentation des compétences dévolues à l'Union européenne. On dénombre actuellement vingt-quatre secteurs, dont dix-neuf opérationnels, c'est-à-dire participant effectivement à la mission de coordination interministérielle des questions européennes. Chaque secteur est administré par un chef de secteur collaborant avec en moyenne cinq ou six adjoints. Les chefs de secteur sont à leur tour placés sous la responsabilité de trois Secrétaires généraux adjoints (SGA), eux-mêmes se trouvant sous l'autorité du Secrétaire général des Affaires européennes, qui est à l'heure actuelle Gilles Briatta, conseiller des Affaires étrangères hors classe.

Il en résulte l'organisation suivante : un SGA responsable des secteurs LCP, JUD et SEC (4); un SGA responsable des secteurs FIN, AGRAP, CIAA, OCDE, POLEST, COOP, RELEX (5) et, depuis juillet 2007, des cinq secteurs coordonnant les aspects logistiques autrefois directement rattachés au Secrétaire général (COORD, coordination générale, administra-

(4) LCP, libre circulation des personnes; JUD, espace judiciaire européen; SEC, sécurité de l'espace européen.

(5) FIN, questions économiques et financières; AGRAP, agriculture, alimentation et pêche; CIAA, comité interministériel de l'agriculture et de l'alimentation; OCDE, questions traitées à l'OCDE; POLEST, élargissement, Balkans occidentaux, politique de voisinage (correspondant à l'ancien secteur ELARG-PCC, élargissement de l'Union européenne, les relations de l'UE avec les autres pays d'Europe, communication, point national de contact pour les programmes communautaires de coopération); COOP, coopération au développement et DOM/TOM; RELEX, relations extérieures de l'UE et politique commerciale.

tion du service informatique; GRH, gestion des ressources humaines, du budget et de la logistique; MIT, mission informatique et téléphonie; DOC, documentation et archives; INFO, information sur l'Europe); un SGA responsable des secteurs EURATOM, ITEC, MICA, TESC et TREG (6). A cette liste s'ajoutent, sous la responsabilité directe du Secrétaire général en raison du caractère sensible de leurs attributions, un conseiller juridique assisté de plusieurs adjoints (secteur JUR), une partie des adjoints du secteur PARL (chargés du contrôle de la bonne application de l'article 88-4 de la Constitution) et, depuis juillet 2007, un «conseiller auprès du Secrétaire général coordonnateur pour la présidence française de l'Union européenne», qui est responsable du secteur PFUE, d'une partie des adjoints du secteur PARL (en charge des relations avec les députés français du Parlement européen) et du secteur PIF.

Cette structure toute récente traduit une évolution en étroite relation avec celle de l'Union européenne : la création de ce dernier conseiller répond au besoin de préparer la présidence française du Conseil des ministres, qui interviendra au second semestre 2008. Cette restructuration rappelle la création, en 1994, puis l'évolution du pôle JAI (Justice et affaires intérieures, qui comprend les secteurs LCP, JUD et SEC), après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht sur l'Union européenne le 1<sup>er</sup> novembre 1993, qui a élargi la coopération des Etats membres en matière d'immigration et d'asile, de politique des visas, de lutte contre la criminalité internationale, ainsi que le terrorisme, les trafics de drogue ou d'armes.

Le SGAE couvre ainsi l'ensemble des domaines définis par les traités relatifs à l'Union européenne, à l'exception notable du deuxième «pilier», soit la coopération en matière de Politique étrangère et de sécurité commune, qui reste de la seule compétence du ministère des Affaires étrangères, pour autant que cette politique ne fasse pas appel à des instruments communautaires. Cela est possible grâce à une adéquation entre la structure du SGAE et la répartition des compétences de l'Union européenne.

En effet, une étude comparative de l'organisation des secteurs et de la liste des formations du Conseil de l'Union européenne montre une concordance intéressante. Depuis une décision du Conseil du 22 mars 2004 (7), le Conseil de l'Union comprend neuf formations : Affaires générales et relations extérieures; Affaires économiques et financières; Justice et affaires intérieures; Emploi, politique sociale, santé et consommateurs; Compétitivité (marché intérieur, industrie, recherche); Transports, télécommunica-

(6) EURATOM, questions relatives au Traité EURATOM; ITEC, industrie, télécommunications, postes, sociétés de l'information, environnement, énergie, compétitivité et recherche; MICA, marché intérieur, consommation, concurrence, aides d'Etat et armement; TESC, travail, emploi, politique sociale, santé, éducation, culture, audiovisuel et sport; TREG, transports et politique régionale.

(7) La décision du Conseil de l'Union européenne du 22 mars 2004 portant adoption de son règlement intérieur (2004/338/CE, Euratom) limite le nombre de formations à neuf, alors que le Conseil européen d'Helsinki de 1999 en avait arrêté seize.

tions et énergie; Agriculture et pêche, environnement; Education, jeunesse et culture. Cette liste correspond peu ou prou aux secteurs suivants: RELEX; FIN; pôle JAI (LCP, JUD, SEC); TESC; MICA; TREG et AGRAP, soit les principaux, mis à part les secteurs JUR et PARL, qui ont la particularité d'être transversaux.

Cette organisation correspond donc davantage à une logique européenne qu'à la tradition administrative française, notamment caractérisée par un cloisonnement ministériel important: chacun des secteurs est en contact avec plusieurs ministères pour définir la position française relativement aux domaines de leur compétence. Une organisation calquée sur une structure gouvernementale classique n'aurait pu permettre de réaliser de manière efficace la mission principale du SGAE qu'est la coordination interministérielle sur les questions européennes. Cela facilite la participation de la France au processus décisionnel européen.

#### *Une composition pluridisciplinaire*

Cette logique transversale se retrouve également dans la composition du SGAE. En effet, les agents chargés au quotidien de cette mission doivent être capables non seulement de procéder à une expertise technique, mais également d'adopter une approche en surplomb des questions traitées, pour y intégrer une dimension européenne. C'est pourquoi la mise à disposition d'agents publics en provenance de la plupart des ministères constitue le mode de recrutement privilégié pour rendre possible une montée en généralité sur certains sujets pluridisciplinaires. Cependant, le SGAE reste doté de moyens humains limités: cent quatre-vingt-trois agents en 2006, dont seulement une petite centaine effectivement chargée de la coordination interministérielle sur les questions européennes.

Cette logique sectorielle et pluridisciplinaire est censée permettre aux agents du SGAE d'être plus réceptifs aux problématiques européennes, de mieux comprendre et intégrer la logique communautaire souvent en décalage avec la culture administrative nationale, pour permettre de définir une position officielle qui aura des chances d'être entendue. Les membres du SGAE instillent ainsi une logique européenne auprès des ministères trop souvent habitués – la logique conflictuelle étant l'une des principales caractéristiques du système administratif français – à une vision catégorielle des dossiers. La position institutionnelle du SGAE est à cet égard un atout pour s'imposer face à des ministères parfois puissants et *in fine* remplir efficacement sa mission de coordination.

### *La définition de la position officielle de la France défendue sur la scène européenne*

La circulaire du Premier ministre en date du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne rappelle que «*les positions françaises dans toutes les instances de l'Union européenne doivent [...] être exprimées avec clarté et dans la plus grande cohérence*». A cette fin, «*s'agissant des questions communautaires, la position que les représentants français expriment dans ces institutions est arrêtée après concertation interministérielle par le SGCI [SGAE]*» (8).

*L'impulsion d'un dialogue entre les ministères sur les dossiers européens en collaboration avec la Représentation permanente*

Le travail de coordination interministérielle peut se décomposer en trois étapes, chacune étant l'occasion d'une double conciliation, d'une part, entre les intérêts propres de chaque ministère et, d'autre part, entre les intérêts nationaux et la logique communautaire : diffusion de l'information, «*circularisation*» (9) des contributions, définition d'une position.

S'agissant de la première étape, il est important de souligner que tous les documents officiels de l'Union européenne doivent en principe obligatoirement transiter par le SGAE, pont entre la Représentation permanente (RP) et les ministères. Tous les jours, le SGAE reçoit ainsi de la Commission, *via* la RP, une variété de documents répartis dans les secteurs selon la matière concernée : cela va des propositions d'actes communautaires (directives, règlements) et des communications officielles à des documents moins solennels, comme des *non-papers* ou même des notes informelles reçues par courrier électronique. Les documents sont ensuite envoyés aux chefs et adjoints des secteurs compétents.

Dès leur réception, ces personnes doivent rapidement déterminer quels sont les ministères concernés par le dossier européen traité. Un ministère est dit «*concerné*» lorsqu'il correspond au moins à l'un de ces cas : «*le texte communautaire interfère avec une loi nationale comprise dans son 'portefeuille' législatif; le texte communautaire modifie une partie du corps réglementaire géré par ce département ministériel; le texte communautaire touche à l'organisation ou au fonctionnement d'une profession dont le ministère a la gestion ou tutelle*» (10). Certaines directions, plus «*communautaires*», sont structurellement davantage concernées, mais la participation au processus de coordination dépend pour beaucoup de l'agenda communautaire, qui privilégie à un moment donné telle ou telle politique.

(8) *Journal officiel*, 31 mars 1994, p. 4 783.

(9) Néologisme employé par les acteurs de la coordination interministérielle pour désigner l'échange de réflexions entre les ministères sur une proposition d'un ministère «*chef de file*» *via* le SGAE.

(10) Jean-Luc SAURON, *Droit communautaire et décision nationale*, LGDJ, Paris, 1998.

De plus, malgré une diffusion qui s'effectue essentiellement par voie électronique, il n'est pas rare de constater un décalage de «*timing*», une inadéquation entre le temps décisionnel européen et l'action administrative française, laquelle est traditionnellement plus lente. C'est pourquoi, les agents du SGAE sont tenus de sensibiliser les ministères à un agenda européen très chargé, qui nécessite des réponses rapides de la part des Etats membres. Le rôle du SGAE ne se réduit donc pas à celui d'une simple boîte aux lettres : il est garant d'une participation rapide et pertinente de la France à l'élaboration des actes communautaires.

La deuxième étape de la coordination débute lorsque les ministères destinataires des documents en provenance d'un secteur du SGAE décident de contribuer à la définition d'une position française. Une fois que toutes les administrations intéressées se sont fait connaître, une «réunion de cadrage» est organisée au SGAE, rassemblant les représentants des ministères (au niveau des services) et le chef de secteur concerné, éventuellement accompagné d'un ou plusieurs adjoints. Pour les questions les plus sensibles, le Secrétaire général adjoint compétent peut y participer. La RP est également présente dans la plupart des cas, grâce à la technique de la visioconférence, ce qui garantit des contacts permanents avec les représentants français à Bruxelles, lesquels ne peuvent pas toujours se déplacer à Paris, mais dont la sensibilité à l'«ambiance bruxelloise» est indispensable pour éviter de définir une position française inappropriée. Mis à part cette réunion qui permet de faire ressortir les éléments les plus intéressants du texte grâce aux explications données par le secteur et à la vision plus communautaire de la RP, les ministères se réunissent peu au SGAE, les échanges se réalisant essentiellement désormais par courriers électroniques, lesquels encouragent, en principe, une plus grande réactivité. Le secteur organisera une nouvelle réunion, de sa propre initiative ou sur demande d'une administration, seulement s'il existe des éléments qui demandent éclaircissements ou des blocages interrompant le cours normal des discussions interministérielles.

Après cette première réunion, qui permet au SGAE de donner un cadre principal de réflexions au processus de coordination – lequel sera ponctué de rappels à l'ordre pour respecter les délais bruxellois –, le ministère «chef de file» ou «pilote», c'est-à-dire celui responsable de la législation qu'on sera amené à modifier le temps venu pour respecter le droit communautaire, élabore une proposition de position commune. Celle-là est envoyée au secteur du SGAE compétent, qui la transmet aux administrations «concernées» pour leur permettre, si elles le souhaitent, de proposer des amendements. Il s'ensuit un travail administratif d'allers et retours, dont l'objectif est d'harmoniser l'ensemble des contributions ministérielles, en prenant en compte les intérêts des uns et des autres, afin d'obtenir une position française transmise à la RP sous forme d'un message d'instructions. Cette phase de

«circularisation» menée par le SGAE impulse le dialogue entre des administrations généralement plutôt cloisonnées et attentives à la défense d'intérêts catégoriels. La définition d'une position française repose ainsi davantage sur une logique européenne caractérisée par une culture de réseau et de compromis, que sur une approche conflictuelle marquée par la défense d'intérêts particuliers, deux éléments traditionnellement rattachés à l'administration française. En grande partie grâce aux contacts quotidiens avec les agents du SGAE davantage sensibilisés à cette manière d'agir, la plupart des ministères ont plutôt bien intégré cette pratique.

A cet égard, la collaboration de la RP avec le SGAE est indispensable pour assurer la pertinence des positions françaises au regard des tendances qui se dessinent au cours des négociations communautaires. La présence permanente de conseillers à Bruxelles permet en effet des contacts quotidiens avec des homologues étrangers, les représentants ministériels des capitales, des rencontres régulières avec les «Français de l'Union européenne» qui travaillent dans les institutions communautaires ou encore avec les députés européens. Ce réseau de relations est utile pour apporter un éclairage européen lors de la définition d'une position française, afin que celle-là ne soit pas en contradiction avec la logique bruxelloise, une situation qui compromettrait l'influence de la France lors du processus décisionnel européen.

A l'occasion de cette phase de «circularisation», tous les ministères concernés qui souhaitent participer à l'élaboration d'instructions de négociation pour la France doivent préparer une position argumentée. Cela nécessite une «pré-coordination intra-ministérielle»: chaque ministère interroge les différents services techniques concernés par le dossier européen en question. En outre, il est intéressant de noter que certains départements ministériels organisent également des réunions pour consulter la «société civile», c'est-à-dire les associations, syndicats, entreprises, groupes de pression... intéressés. Ce que ne peut faire le SGAE, lequel ne doit avoir pour seuls interlocuteurs que les ministères.

Tout ce travail de consultations et de coordinations intra- et inter-ministériels doit aboutir à la définition d'une résolution commune: la position officielle française qui sera défendue à Bruxelles. Cela nécessite obligatoirement que le triumvirat SGAE/RP/cellules européennes des ministères techniques s'entendent, ce qui est le cas pour environ quatre-vingt-dix pour cent des dossiers. Une coordination réussie dépend essentiellement de deux facteurs: d'une part, le caractère plus ou moins transversal de la question traitée, car plus il y a de ministères concernés, plus, logiquement, une position commune est difficile à trouver, contrairement à certains sujets «mono-ministériels», voire «mono-directionnels»; d'autre part, les rapports de force entre ministères, sachant que les plus puissants ont tendance à vouloir imposer leurs vues au détriment d'une logique de compromis. En effet,



comme l'a noté Vincent Wright, la «*culture de confrontation et de conflit*» étant «*un trait organisationnel*» (11) de l'administration française, le désaccord peut perdurer et nécessiter de recourir à un arbitrage politique au niveau du cabinet du Premier ministre, voire du Premier ministre lui-même pour les dossiers les plus stratégiques.

*Une légitimité politique particulière facilitant l'arbitrage et la définition d'une position commune*

L'objectif de la coordination interministérielle est de définir un accord entre les ministères, qui deviendra la position française officielle défendue à Bruxelles. Le SGAE doit donc chercher à rapprocher tous les points de vue des ministères, afin de trouver une solution qui convienne à l'ensemble des protagonistes, un office qu'il remplit dans environ quatre-vingt-dix pour cent des cas sans en appeler à l'arbitrage de Matignon.

Ainsi, n'ayant qu'un statut de service – certes du Premier ministre –, le SGAE n'en est pas moins capable, à travers l'action de ses agents coordonnateurs, de mettre d'accord plusieurs administrations souveraines parfois très influentes. Le SGAE tient probablement cette efficacité d'une légitimité particulière, que lui confèrent les compétences techniques de ses agents regroupés selon leur domaine d'expertise, mais également ses relations pluri-quotidiennes avec la RP, qui l'informe de l'état d'esprit à Bruxelles. En effet, le SGAE bénéficie d'une position en surplomb, qui lui permet de pouvoir apprécier les intérêts ministériels pour les concilier avec la logique des négociations communautaires en vue d'aboutir à une position commune adaptée.

Dès lors, les affaires qui font l'objet d'un arbitrage à Matignon, à la demande du SGAE ou, moins fréquemment, des ministères, sont rares (12) : il s'agit essentiellement de questions politiquement sensibles, pour lesquelles l'arbitrage technique du SGAE ne suffit pas, et de celles qui font l'objet d'un blocage interministériel insurmontable sans l'intervention du Premier ministre. Il arrive cependant que certains sujets très politiques remontent sans passer par une tentative préalable au SGAE, la plupart du temps sur auto-saisine du cabinet du Premier ministre.

La plupart du temps en effet, en cas de difficultés tenant généralement au caractère politiquement sensible du dossier, les chefs de secteur ont le réflexe de ne pas directement «*monter au bleu*» : ils s'en réfèrent d'abord aux Secrétaires généraux, ces derniers pouvant demander conseil auprès de la Secrétaire générale, qui peut à son tour consulter les conseillers du Premier ministre avec lesquels elle travaille quotidiennement. Puis, l'information redescend jusqu'aux secteurs et permet souvent de résoudre les diffi-

(11) Vincent WRIGHT, «*Démocratiser l'élite administrative française*», *Pouvoirs*, n° 80, 1997.

(12) Environ 10 % des dossiers traités par le SGAE.

cultés rencontrées sans avoir eu à solliciter l'arbitrage officiel de Matignon. Les ministères sont en effet conscients que, derrière la proposition de compromis du SGAE, se «cache» souvent le cabinet du Premier ministre, qu'il n'est pas opportun de consulter lorsque leur position a peu de chance de l'emporter.

Cette situation tient à «la double-casquette» du Secrétaire général, qui fait le lien entre la coordination technique et la décision politique. En effet, bien qu'aucun texte officiel ne le mentionne explicitement, la direction du SGAE est traditionnellement confiée à un conseiller politique du Premier ministre, voire du Président de la République. Ainsi, peu présent physiquement au SGAE, l'influence du Secrétaire général des affaires européennes n'en est pas moins considérable grâce aux contacts quotidiens que ce dernier entretient avec les Secrétaires généraux adjoints et parfois les chefs de secteurs. Essentiellement informels (appels téléphoniques, courriers électronique), ces contacts permettent au SGAE, d'une part, de renseigner le cabinet du Premier ministre sur les dossiers les plus sensibles et, d'autre part, de recevoir des éléments sur la position du Premier ministre, qu'il doit prendre en compte pour conduire les ministères à un compromis satisfaisant.

En proposant un arbitrage qui tienne tout autant compte de l'ensemble des positions ministérielles, des priorités du Premier ministre et des contraintes européennes, le SGAE a en réalité déjà un pied dans la sphère décisionnelle. Son action dans la définition de la politique européenne de la France est ainsi loin d'être négligeable. Cette situation permet une coordination interministérielle efficace, favorisant la prise en compte d'une logique consensuelle par des ministères qui y sont peu habitués.

Toutefois, le processus décisionnel européen ne se réduit pas à la participation d'un Etat membre à l'élaboration des actes communautaires : leur application au niveau national est également une phase très importante. Celle-là traduit l'implication effective d'un Etat dans le fonctionnement de l'Union européenne, du début à la fin du processus décisionnel.

#### LE CONTRÔLE DE LA BONNE APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN FRANCE

S'agissant de l'application du droit communautaire sur la scène nationale, dernière étape du processus décisionnel, l'état de la transposition des directives apparaît comme un élément d'évaluation intéressant de l'engagement européen. Les difficultés rencontrées en la matière par la France s'expliquent surtout par un décalage entre deux logiques décisionnelles.

### *La difficile transposition des directives en France*

Régulièrement surveillée par la Commission européenne, qui diffuse chaque semestre un tableau de bord comparant les efforts des Etats membres, la transposition des directives peut être considérée comme l'un des révélateurs de l'implication effective d'un Etat dans le processus décisionnel de l'Union européenne. La participation à l'élaboration d'un acte communautaire est un élément indispensable, mais pas suffisant.

#### *Un mauvais classement*

A l'inverse du règlement et de la décision, qui bénéficient d'une applicabilité immédiate dans les Etats membres sans qu'il soit nécessaire de prendre de mesures supplémentaires pour les incorporer dans le droit national, l'application des directives doit faire l'objet d'une démarche active de la part des dirigeants : la transposition (13). Ce terme désigne toute mesure contraignante, de nature législative ou réglementaire, prise par toute autorité compétente d'un Etat membre afin d'incorporer dans l'ordre juridique national les obligations, les droits et les devoirs prévus dans les directives et les décisions-cadres.

En la matière, la France ne s'est pas fait remarquer par son efficacité, ce qui lui a valu de faire l'objet de plusieurs remontrances de la part de la Commission européenne pour défaut ou absence d'application de la législation communautaire, voire parfois d'être inquiétée par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). Cependant, depuis la circulaire du Premier ministre n° 2004-09-27 du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et des décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes (14), la France a réalisé des progrès substantiels. Se substituant à une précédente circulaire du 9 novembre 1998, ce texte, qui préconise une «*démarche intégrée*», débutant dès la négociation de l'acte communautaire et s'achevant avec la notification des dispositions internes de transposition, répond ainsi au souhait de la Commission européenne, que les Etats considèrent la transposition correcte et dans les délais «*comme une priorité politique et opérationnelle permanente*» (15). Il confirme le rôle moteur du SGAE, lequel se retrouve en charge de la préparation et du suivi de la transposition des directives en France.

(13) La transposition concerne les directives prévues à l'article 249 TCE, selon lequel «*la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens*», mais également les décisions-cadres de l'article 34 TUE.

(14) Circulaire n° 2004-09-27, 27 sept. 2004, *Journal officiel*, n° 230, 2 oct. 2004, p. 16 920.

(15) Recommandation de la Commission européenne adoptée le 12 juillet 2004.

*Des efforts certains, mais toujours insuffisants*

La circulaire du 27 septembre 2004 précitée confie au SGAE le soin de demander aux ministères concernés d'engager, le plus tôt possible, un travail d'anticipation d'éventuelles difficultés juridiques, voire politiques, liées aux actes dont la négociation s'annonce. Ce travail doit se matérialiser sous la forme de l'élaboration de fiches d'impact simplifiées. Réalisées par les ministères concernés, celles-là permettent de dresser un état des lieux des textes nationaux dont l'élaboration ou la modification sera nécessaire en cas d'adoption de la directive, tout en indiquant les probables difficultés de transposition déjà identifiées.

En cours de négociation, le SGAE doit veiller à ce que l'étude d'impact, ébauchée avec les fiches, soit enrichie et adaptée selon les modifications adoptées lors des débats : à cet effet, il appartient au secteur compétent pour suivre la négociation de demander au(x) ministère(s) concerné(s) une étude d'impact rédigée selon l'état d'avancement de la négociation. Le secteur juridique est alors à la disposition des secteurs chargés de la négociation pour apprécier le degré de fiabilité des éléments transmis par les ministères. S'il identifie des difficultés juridiques sérieuses durant la négociation, le secteur compétent sur le fond peut les signaler au secteur juridique, lequel a alors la possibilité de conduire une expertise interministérielle sur l'opportunité de saisir le Conseil d'Etat.

Dès sa publication, l'acte communautaire est transmis par le secteur du SGAE concerné au ministère désigné en qualité de chef de file, aux ministères intéressés et au Secrétariat général du Gouvernement (SGG). Dans un délai fixé par le SGAE – qui ne saurait excéder trois mois après transmission –, chacun des ministères qui participent à la transposition adresse au secteur compétent un échéancier d'adoption des textes accompagné d'avant-projets de rédaction.

En outre, des réunions interministérielles sont convoquées à échéances régulières par le secteur JUR (juridique), en liaison avec les autres secteurs qui ont déjà tenus des réunions avec les ministères au sujet de directives relevant de leurs domaines de compétence, afin de faire le point, pour chaque domaine, de l'avancement des travaux de transposition. Ces rencontres servent à vérifier, environ tous les trois mois pour chaque secteur, le respect des échéanciers indicatifs et de tenir à jour la base de données interministérielles sur la transposition tenue par le secteur JUR et disponible en temps réel sur l'Intranet du SGAE; elles permettent en outre à ce dernier de rendre compte au cabinet du Premier ministre de l'avancement des travaux de transposition et de répondre, *via* la RP, aux demandes des services de la Commission qui sont chargés, en principe deux fois par an, d'établir un «tableau d'affichage du marché intérieur» et qui s'adressent au SGAE en cas de mise en demeure d'un ministère pour qu'il lui transmette l'information.

Si des obstacles dans la conduite de la procédure de transposition apparaissent, ces réunions sont également l'occasion, pour le SGAE, de «rappeler à l'ordre» les ministères défaillants. Le SGAE joue ainsi un rôle d'alerte, en sensibilisant, le cas échéant, les correspondants chargés de la transposition au sein des cabinets ministériels. Les difficultés de fond peuvent donner lieu à l'organisation de réunions *ad hoc*, présidées par le chef de secteur compétent, avec le concours, si cela s'avère nécessaire, du secteur JUR, en la personne du conseiller juridique ou d'un chargé de mission transposition / pré-contentieux. En cas de fortes divergences, un arbitrage du Premier ministre peut être sollicité à la lumière des positions exprimées par le SGAE.

Cette nouvelle démarche volontaire mise en place par la circulaire du 27 septembre 2004 a porté ses fruits, puisque, en six mois, la France est passé du quinzième et dernier rang de l'Union à Quinze au dixième rang (16). La situation s'est encore améliorée depuis lors : le dernier tableau de bord rendu public par la Commission en juillet 2007 constate que 98,8 % des directives ont été transposées à la date fixée, le meilleur résultat depuis la création de cet instrument de mesure en 1997. Toutefois, ces bons résultats ne doivent pas cacher que la France reste l'un des Etats qui rencontrent le plus de difficultés pour résorber le stock de directives accusant un retard de transposition supérieur à deux années (17).

Prenant la mesure du caractère néfaste d'un tel classement en matière de légitimité de la France à participer au processus décisionnel, différents rapports du Conseil d'Etat se sont penchés sur ces difficultés de transposition du droit communautaire en France. Le premier d'entre eux, rendu public en décembre 1989 (18), mettait surtout en avant plusieurs dysfonctionnements de nature structurelle, au premier rang desquels une insuffisante formation des fonctionnaires en matière communautaire et une faible implication des administrations concernées. Ces quelques éléments traduisent un certain décalage entre la culture administrative française et la logique communautaire.

Le nouveau dispositif mis en place en 2004, qui implique de manière active tous les acteurs de la transposition sous l'impulsion du SGAE, semble apporter des gages d'efficacité. Toutefois, le Conseil d'Etat continue encore aujourd'hui de pointer des éléments structurels à modifier pour que les procédures administratives françaises correspondent davantage à une logique communautaire, une évolution qui apparaît indispensable pour améliorer encore l'efficacité de la procédure. Un atout pour l'influence de la voix fran-

(16) Délégation de l'Assemblée nationale, *Rapport d'information sur la transposition des directives européennes*, présenté par Christian Philip, 4 juillet 2006.

(17) Le délai moyen de transposition en France est de 15 mois (juillet 2006), soit le plus long délai, à égalité avec l'Allemagne.

(18) La section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat avait été saisie par le gouvernement après le peu de résultats positifs de la réforme de 1986 centralisant la procédure de transposition pour reposer sur le SGG et le SGCI.

gaise sur la scène européenne, surtout à la veille de la présidence de l'Union qui aura lieu au second semestre 2008.

***La nécessité d'une meilleure adaptation du système national au processus décisionnel européen***

La position institutionnelle du SGAE, sa mission de coordination orientée vers Bruxelles, son organisation et sa composition permettent d'instiller un peu de logique européenne auprès de ses correspondants. Cependant, cela ne semble pas suffire : la tradition essentiellement hiérarchique, centralisée et conflictuelle persiste, rendant le traitement des affaires européennes particulièrement délicat.

*Un décalage entre deux logiques décisionnelles*

Le poids de la culture politico-administrative française se traduit tout d'abord par des dysfonctionnements quotidiens néfastes à l'efficacité de la coordination interministérielle. L'une des principales difficultés relevées concerne la diffusion, par le SGAE, des documents en provenance de l'Union européenne, sans forcément procéder à un filtre préalable pour bien cibler les ministères réellement concernés. Ces derniers reçoivent ainsi quotidiennement un magma d'informations, dont ils ne ressortent pas forcément les éléments les plus importants qui nécessiteraient une participation de leur part à l'élaboration d'une position officielle. Cette situation révèle que l'organisation en secteurs, correspondant davantage à la répartition matérielle de l'Union qu'au découpage ministériel national, ne suffit pas : il existe toujours un décalage. En fait, il reste difficile, pour certains sujets, de définir précisément quelles seront les administrations concernées, la pluri-ministèrialité étant le plus souvent la règle s'agissant des dossiers européens, alors que les ministères français ont l'habitude de relations caractérisées par une logique conflictuelle. Cette diffusion parfois précipitée s'explique également par des difficultés en termes de *timing*, le temps décisionnel européen étant bien souvent plus rapide que le temps décisionnel français : les agents du SGAE travaillent en effet dans l'urgence, les délais accordés par l'Union pour définir une position française étant souvent brefs – il arrive ainsi que le SGAE reçoive des documents en provenance de Bruxelles, sur lesquels il faut se prononcer dans un délai de deux ou trois jours, voire parfois en vingt-quatre heures.

Un autre élément témoigne bien de la persistance d'une approche essentiellement souveraine et hiérarchique des questions européennes : le ministère des Affaires étrangères continue de « *bénéficiaire d'un droit de regard horizontal sur toutes les initiatives émanant des institutions communautaires* » (19).

(19) Christian LEQUESNE, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de la FNSP, Paris, 1993, p. 59.

Le rôle de ce dernier reste particulièrement important en matière de contentieux communautaire, la Direction des affaires juridiques (DAJ) étant la seule compétente pour rédiger, grâce à la coordination interministérielle organisée par le secteur JUR du SGAE, un mémoire en défense, lorsque la France fait l'objet d'une procédure pré-contentieuse ou contentieuse (20). Outre l'action de la DAJ, la Direction de la Coopération européenne (DCE) peut participer, au même titre que les autres administrations concernées, à la coordination interministérielle lorsqu'il s'agit d'un domaine qui l'intéresse. Une situation plutôt rare en pratique, la DCE étant peu présente lorsqu'il s'agit de questions techniques et préférant s'intéresser à certains dossiers à forte dimension politique, d'où une collaboration essentiellement dirigée vers les secteurs JUR (juridiques), PARL (Parlements national et européen) et PIF (Présence et influence françaises).

Cependant, cette dualité s'est surtout traduite par la création, par le décret du 12 juin 1981 (21), d'un poste de ministre des Affaires européennes, le plus souvent délégué auprès du ministre des Affaires étrangères ou Secrétaire d'Etat aux côtés de ce dernier, comme cela est le cas à l'heure actuelle. Dès lors, il semblerait que la situation mérite un éclaircissement, que le récent changement de dénomination peut contribuer à impulser. En effet, il est désormais explicite que les Affaires européennes font l'objet d'un double traitement, auprès du ministère des Affaires étrangères et européennes et auprès du Premier ministre : ne peuvent-elles donc être regroupées autour d'une seule institution et, si oui, laquelle ? Compte tenu de son action effective, le SGAE semble en meilleure position, la question importante n'étant pas qui représente la politique européenne, mais qui fait la politique européenne. Cependant, cette évolution ne semble pas réalisable dans l'immédiat : le MAE détient encore le monopole des négociations sur certaines questions européennes, telle la PESC et le SGAE ne disposant pas de moyens suffisants, aussi bien matériels qu'humains – pour lesquels il dépend encore du MINEFI –, pour combiner les fonctions de coordination et d'anticipation.

### *Les défis à relever*

Ce qui manque peut-être le plus au SGAE est une approche prospective des dossiers. Le travail de coordination quotidien oblige les agents à adopter une posture réactive plutôt qu'anticipatrice. Cette situation traduit un décalage évident entre le *timing* européen et celui de l'administration française, complexe et moins rapide, résultat d'une tradition hiérarchique et conflictuelle qui allonge le processus décisionnel. La principale question qui se pose à l'heure actuelle peut se résumer ainsi : comment mieux adapter la

(20) Il s'agit des procédures en manquement de l'article 226 du TCE, de l'exécution des arrêts en manquement prévu à l'article 228 TCE et des recours préjudiciels prévus à l'article 234 du TCE.

(21) Décret n° 81-689, 3 juillet 1981, *Journal officiel*, 4 juillet 1981, p. 1 874.

sphère politico-administrative française pour améliorer la participation de la France au processus décisionnel européen ?

A cet égard, le dernier rapport public du Conseil d'Etat donne quelques éléments de réflexion, en proposant « *de prendre conscience que le temps européen est un temps long et qu'un changement de la culture administrative et politique française, qui privilégie le temps court, s'avère nécessaire* » (22). A cette fin, cinq priorités sont annoncées : permettre « *des choix politiques, en temps et au niveau utiles et plus largement anticipés* » ; définir « *une évaluation administrative le plus en amont possible de l'impact des réformes et des intérêts en présence* » ; assurer « *la continuité de la coordination interministérielle jusqu'aux arbitrages du Président de la République* » ; inciter à « *des réflexes européens plus marqués* » ; enfin, encourager « *des formations et parcours européens* ».

Ces mesures sont intéressantes, car elles tentent de remédier aux principaux points faibles qui persistent au sein de la sphère politico-administrative française, néfastes à son européanisation. Le rapport propose en effet d'insister sur plusieurs éléments nécessaires à une meilleure adaptation pour participer au processus décisionnel européen de manière efficace : l'anticipation et la stratégie ; l'ouverture à la société civile dans un esprit décisionnel plus consensuel que conflictuel ; la socialisation des citoyens et, plus particulièrement, des agents publics à la logique européenne. Les changements institutionnels sont en effet insuffisants pour jouer sur les représentations négatives de l'Union européenne, encore très présentes en France, comme en témoigne notamment le résultat du référendum du 29 mai 2005 par lequel les Français ont majoritairement rejeté la ratification du Traité constitutionnel européen.

La présidence française de l'Union du second semestre 2008, qui pour la première fois a fait l'objet de préparations anticipées, sera l'occasion de démontrer si la France entend s'impliquer davantage dans le processus décisionnel européen en s'adaptant mieux à la logique bruxelloise.

(22) Rapport public 2007 du Conseil d'Etat, Considérations générales, *L'Administration française et l'Union européenne : quelles influences ? quelles stratégies ?*, pp. 227-419.



L'UNION EUROPÉENNE,  
ACTEUR DES RELATIONS INTERNATIONALES

Renaud DEHOUSSE

*Introduction. Les incertitudes de l'Europe politique*

Jan ZIELONKA

*L'Union européenne, agent mondial de la démocratie*

Chloé BERGER

*L'Europe et la deuxième guerre du Liban.*

*Premiers pas d'une puissance civile*



## INTRODUCTION

L'UNION EUROPÉENNE,  
ACTEUR DES RELATIONS INTERNATIONALES :  
LES INCERTITUDES DE L'EUROPE POLITIQUE

PAR

RENAUD DEHOUSSE (\*)

L'«Europe politique» figure au catalogue des formules les plus répandues à propos de la construction européenne. Élément central de la vision défendue par les Etats fondateurs, elle offre le grand avantage de se prêter à des lectures très diverses. Affirmation de la nécessité d'un «gouvernement européen» fort pour certains, elle évoque plutôt en France, où l'héritage gaullien est toujours perceptible, la revendication d'une affirmation de l'Europe sur la scène internationale. Même si on s'en tient à cette seconde acception, les ambiguïtés demeurent : quelle est cette Europe dont il est question ? Par qui doit-elle être incarnée ? Et, surtout, quel rôle est-elle appelée à jouer sur la scène internationale ? Si on en croit les enquêtes d'opinion, l'idée de voir l'Union s'affirmer dans le monde jouit d'un large soutien dans la plupart des pays membres. Toutefois, cette idée peut revêtir des formes très différentes : entre l'«Europe puissance» si souvent invoquée en France et l'idée de «puissance civile» qui a cours dans les pays nordiques, le fossé est considérable.

Cette ambiguïté conceptuelle rend plus difficile l'appréciation de l'action effective de l'Union. Les travaux de Jan Zielonka ont montré que, quelle que soit la façon dont on voulait la regarder, les objectifs et la pratique de l'Union étaient loin de ceux d'une puissance internationale. Cependant, l'analyse de l'action européenne au Liban proposée par Chloé Berger dans les pages qui suivent montrent que, à défaut d'une capacité d'imposer ses propres vues par la force, l'Europe n'en dispose pas moins d'atouts qui lui permettent d'affirmer son influence – bien réelle même si elle n'a pas les contours de l'hyperpuissance américaine. Si elle rend parfois l'action européenne peu lisible, cette originalité est aussi ce qui fait l'intérêt de son étude, que cet Annuaire entend bien poursuivre.

(\*) Professeur des Universités titulaire de la chaire Jean Monnet et directeur du Centre d'études européennes de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).



# L'UNION EUROPÉENNE, AGENT MONDIAL DE LA DÉMOCRATIE

PAR

JAN ZIELONKA (\*)

La promotion de la démocratie est souvent considérée comme un projet américain (1). Cependant, l'Union européenne (UE) s'est également engagée, de façon active, à répandre la démocratie dans le monde. Cet engagement s'est manifesté concrètement la première fois dans une résolution du Conseil de développement de novembre 1991, puis s'est par la suite répété de façon régulière dans des documents officiels postérieurs (2).

En réalité, la démocratie a été une préoccupation majeure des Etats engagés dans le processus d'intégration européenne bien avant. Lorsque l'Espagne, sous la dictature du général Franco, a tenté de signer un accord d'association avec les Communautés européennes au début des années 1960, sa candidature a été mise en attente, bien que sa ratification aurait pu apporter un bénéfice économique à la CE (3) et en dépit du fait que déjà, quelques années auparavant, le ministre français des Affaires étrangères Georges Bidault ait avancé, au cours d'un débat à l'Assemblée nationale concernant la «question espagnole», l'argument imparable selon lequel «il

(\*) Professeur au Centre d'études européennes et Ralf Dahrendorf fellow au St Antony's College de l'Université d'Oxford (Grande-Bretagne).

(1) Le terme de promotion de la démocratie est assez flou, en grande partie à cause de la polémique actuelle sur les conditions fondamentales de la démocratie elle-même. Le terme «promotion» ne fait pas non plus l'unanimité. Par exemple, Larry Diamond, dans son article séminal, publié en 1992 dans *Foreign Policy*, établit une distinction entre l'«exportation» et la «promotion» de la démocratie : selon lui, le but de cette dernière n'est pas d'exporter un modèle démocratique quel qu'il soit, mais de venir en aide à des groupes, voire des individus, qui tentent de faire évoluer un régime autocratique vers la démocratie. Les termes d'aide ou d'assistance à la démocratie ont également été employés en tant que synonymes de «promotion de la démocratie». N'oublions pas non plus les divers objectifs de politique étrangère tels que la bonne gouvernance, l'Etat de droit et les droits de l'homme, qui, dans une certaine mesure, rejoignent l'objectif démocratique. Pour une réflexion plus élaborée, cf. Thomas CAROTHERS, *Aiding Democracy Abroad : the Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1999.

(2) Bien sûr, la démocratie est la préoccupation majeure du Conseil de l'Europe, qui a notamment créé, en 1990, un organisme de conseil spécial pour la promotion de la démocratie, connu sous le nom de Commission de Venise. Cf. le site Internet [www.venice.coe.int/site/main/presentation\\_F.asp?MenuL=F](http://www.venice.coe.int/site/main/presentation_F.asp?MenuL=F), ainsi que la résolution 1353 du Conseil (2003) et la recommandation 1629 (2003) sur «L'avenir de la démocratie : le renforcement des institutions démocratiques».

(3) Charles POWELL, «The long road to Europe : Spain and the European Community, 1957-1986», communication présentée à la conférence «Together since 1957 : from Rome to Berlin», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 19-20 juin 2007. Cf. également Charles POWELL, «Spain's external relations, 1898-1975», in Richard GILLESPIE/Fernando RODRIGO/Jonathan STORY (dir.), *Democratic Spain. Reshaping External Relations In A Changing World* (Routledge, Londres/New York, 1995, pp. 16-20.

*n'y a pas d'oranges fascistes; il n'y a que des oranges*» (4). L'Assemblée parlementaire européenne et plusieurs ONG ont fait pression sur la CE, refusant des liens formels avec le régime de Franco au nom de la défense de la démocratie (5). Finalement, ce n'est que lorsque les régimes autoritaires d'Espagne, du Portugal et de Grèce se sont écroulés que la CE s'est tournée vers ces pays, dans l'intention d'aider ces démocraties naissantes à se renforcer et à durer. La chute du communisme en Europe de l'Est a ravivé le projet de promotion de la démocratie. Aujourd'hui, la démocratie est l'objectif international primordial de l'Union, comme il est clairement dit dans le nouveau projet de Traité de l'UE (6).

Toutefois, contrairement aux Américains, les Européens n'ont jamais essayé d'orchestrer de changement de régime dans aucun pays (7). Il s'est agi en grande partie d'un choix, mais également d'une nécessité. L'UE ne disposant pas de l'imposant pouvoir militaire des Etats-Unis, elle a promu la démocratie par les échanges, l'aide et la diplomatie. Ces instruments pourraient être d'une grande aide pour créer les conditions socio-économiques favorables à la démocratie, mais pas pour provoquer la chute de dictateurs. De plus, à cause de son système complexe de prise de décisions, l'UE ne pourrait pas promouvoir la démocratie de manière stratégique comme les Etats-Unis. Les politiques de l'UE doivent satisfaire des intérêts nationaux – donc pas exclusivement ceux des entreprises –, lesquels se résument souvent au plus petit dénominateur commun. Cependant, toutes ces différences ne doivent pas faire douter de l'engagement de l'UE envers la démocratie. Il n'apparaît pas non plus que le projet américain de promotion

(4) Pedro Antonio Martínez LILLO, «Las relaciones hispano-francesas entre 1948 y 1952», in José Ramón DE URQUIJO/Jean-Pierre ETIENVRE (dir.), *España, Francia y la Comunidad Europea*, CSIC, Madrid, 1989, pp. 145-147.

(5) Charles Powell souligne l'impact d'un rapport de l'Assemblée parlementaire européenne, compilé par le social-démocrate allemand Willy Birkelbach, ancien prisonnier politique sous le régime nazi, qui affirmait que «les Etats dont les gouvernements ne possèdent pas de légitimité démocratique et dont le peuple ne participe pas aux décisions du gouvernement, de manière directe ou indirecte, par des représentants librement élus, ne peuvent prétendre à être admis dans le cercle des peuples qui forment les Communautés européennes» et concluait que «l'existence garantie d'une forme démocratique d'Etat, dans le sens d'un ordre politique libre, est une condition d'appartenance». Il cite également le Congrès du Mouvement européen de 1962 à Munich, qui est parvenu à la conclusion selon laquelle «l'intégration de tout pays dans l'Europe, que ce soit sous la forme d'une pleine appartenance ou d'une association, nécessite des institutions démocratiques» et a énuméré les conditions préalables d'une appartenance de l'Espagne, largement empruntées à la Convention européenne sur les droits de l'homme. Cf. Charles POWELL, *op. cit.*, pp. 7-8. Cf. également Daniel C. THOMAS, «Constitutionalization through enlargement: the contested origins of the EU's democratic identity», *Journal of European Public Policy*, vol. XIII, n° 8, 2006, pp. 1 197-1 201.

(6) Selon le chapitre 1, article 10a du nouveau Traité de réforme de l'UE, «l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations Unies et du droit international. L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, particulièrement dans le cadre des Nations Unies». Cf. le site Internet [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/og00001.fr07.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/og00001.fr07.pdf).

(7) Cf. Justin VAÏSSE, «Etats-Unis : le temps de la diplomatie transformationnelle», *Cahier de Chaillot*, n° 95, Institut de l'UE pour la recherche sur la sécurité, Paris, 2006.

de la démocratie ait connu plus de succès que celui de l'Europe : la plupart des régimes autocratiques se sont effondrés à cause d'évolutions internes et l'utilité du pouvoir militaire dans la promotion de la démocratie se trouve douloureusement remise en cause par les événements en Iraq et en Afghanistan. La nature unitaire de la politique étrangère américaine a certes apporté plus de concentration, de cohérence et de profondeur, mais elle a également entraîné des soupçons sur les raisons égoïstes et nationales à l'œuvre derrière le projet démocratique. Nous ne cherchons pas à faire de la faiblesse de l'UE une vertu, mais à souligner la difficulté d'évaluer l'efficacité de modes divers d'engagement international.

Plus précisément, il s'agit ici d'examiner l'étendue, la nature et l'efficacité de la politique de promotion de la démocratie de l'Union européenne (8). Nous défendons l'hypothèse selon laquelle le seul exemple de réel succès de l'UE en la matière est l'Europe post-communiste : là, la promotion de la démocratie a été liée à la politique d'élargissement de l'UE. Cependant, la « fatigue de croissance » actuelle et la lutte contre le terrorisme exigent qu'on repense fondamentalement le projet de promotion de la démocratie.

## LE PROGRAMME MONDIAL DE L'UE

### *Une action étendue et variée*

La politique de promotion de la démocratie de l'Union européenne ne connaît pas de limites géographiques. L'UE s'est engagée dans des pays variés et souvent lointains, comme l'Indonésie, le Nigeria, Cuba, la Géorgie ou encore l'Iran, et, ce, de différentes manières et à des degrés variables.

L'Union européenne a parfois eu recours à sa puissance militaire naissante, comme au Congo ou en Macédoine (ARYM) (9); dans de nombreux autres cas, elle a fait usage de la carotte et du bâton sur le plan économique. Dans le cas de l'Iran ou de la Chine, l'instrument privilégié de l'UE aura été la « diplomatie tranquille » ou le « dialogue critique ». En ce qui concerne la Corée du Nord ou la Birmanie, l'Union a exercé une pression négative constante et rude, sous forme de sanctions économiques et diplomatiques : par exemple, les actifs des fonctionnaires birmanes ont été

(8) Il a toujours été ardu d'évaluer l'impact de la promotion de la démocratie. Pour une tentative quantitative exhaustive, cf. Steven E. FINKEL, Anibal PÉREZ-LIÑÁN/Mitchell A. SELIGSON, *Effects of US Foreign Assistance on Democracy Building: Results of a Cross-National Quantitative Study*, The United States Agency for International Development, Washington, 2006.

(9) En 2006, l'UE a lancé une opération militaire afin de soutenir la mission de l'Organisation des Nations Unies dans la République démocratique du Congo (MONUC) au cours du processus d'élection (Opération EUFor-RDC). L'opération militaire de l'UE de 2003 dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM) a, selon le site Internet officiel de l'UE, « contribué aux tentatives d'établir un pays paisible, démocratique et prospère » (cf. le site Internet [www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=268&lang=fr&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=fr&mode=g)).

gelés dans les pays de l'UE et il a été demandé aux sociétés européennes de ne pas investir dans les entreprises appartenant à l'Etat birman (10). Dans certains cas, comme celui de Cuba, un mélange de coercition et d'incitations positives a été mis en œuvre. Pour l'Égypte, ont été principalement exercées des incitations reposant sur des bases stratégiques plutôt que démocratiques, tandis que la démocratie a été un objectif clairement énoncé dans le cas de la Géorgie, du Cambodge ou de la Turquie. En revanche, dans celui de la Tunisie ou du Vietnam, l'accent a été davantage mis sur les droits de l'homme et la bonne gouvernance (11).

Le budget alloué à la promotion de la démocratie en elle-même est souvent très mince et distribué à des projets n'entretenant que des liens ténus avec la démocratie, comme par exemple les projets portant sur les droits des femmes au Maroc ou sur la gouvernance dans les villages en Chine. Cependant, dans d'autres cas, l'UE a investi des sommes importantes à des fins économiques et de développement variées, avec l'espoir ou le désir officiellement exprimé de faire progresser la démocratie : citons, par exemple, l'aide de l'UE à l'Autorité palestinienne ou à l'Indonésie après Suharto. Toutefois, il est arrivé que la percée démocratique n'ait pas reçu de récompense : par exemple, l'aide de l'UE à la Corée du Sud a été réduite à une période cruciale pour la consolidation démocratique, au milieu des années 1990, et le gouvernement démocratique nouvellement arrivé au pouvoir à Séoul a été la cible de taxes *antidumping* et de barrières antitarifs douaniers de la part de l'Union (12).

Lors de ses tractations avec l'Amérique latine et l'Afrique du Nord, l'UE a inséré des clauses démocratiques dans des accords bilatéraux et multilatéraux variés (13), ce qui n'était généralement pas le cas dans ses relations avec l'Asie de l'Est. Dans des situations comme celles de la Bosnie-Herzégovine et de la Macédoine (ARYM), l'Union a tenté d'être un médiateur honnête et impartial entre les différentes parties sur le terrain. Dans d'autres cas, l'Union a clairement pris position pour ou contre certains dirigeants politiques, comme l'illustre son soutien au président Abu Mazen de l'Autorité palestinienne ou au président Wahid d'Indonésie, ainsi que sa confrontation avec le Président du Zimbabwe, Mugabe, ou encore avec le Président de la Serbie, Milosevic.

(10) Cf. Karen E. SMITH, «The limits of proactive cosmopolitanism : the EU and Burma, Cuba and Zimbabwe», in Ole ELGSTRÖM/Michael SMITH (dir.), *The European Union's Roles in International Politics*, Routledge, Londres, 2006, pp. 155-171.

(11) Cf. Richard YOUNGS, *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

(12) Cf. Jonathan MORAN, «Contradictions between economic liberalisation and democratization : the case of South Korea», *Democratization*, vol. III, n° 1, 1996, pp. 459-490.

(13) Cf. par exemple Jean GRUGEL, «Democratization and ideational diffusion : Europe, Mercosur and social citizenship», *Journal of Common Market Studies*, vol. XLV, n° 1, 2007, pp. 43-68.



### *Une efficacité difficile à évaluer*

Il est pratiquement impossible d'identifier des schémas clairs montrant une relation directe entre les stratégies individuelles et le progrès de la démocratie dans des pays individuels. Notamment parce que les développements démocratiques dans ces pays sont mus par bien d'autres facteurs domestiques et internationaux et parce que les objectifs de l'UE sont souvent énoncés dans des termes vagues et généraux, ce qui les rend inadaptés à tout contrôle de leur efficacité.

Les analystes signalent diverses faiblesses dans la politique de promotion de la démocratie de l'UE. Par exemple, l'unité d'objectif et d'action a rarement été un trait caractéristique de ses politiques. Les Etats membres méridionaux démontrent généralement une préférence pour les incitations et l'engagement pragmatique, tandis que les Etats membres du Nord ont pour habitude d'adopter des politiques de principe ne reculant pas devant des sanctions, quel que soit leur coût, sans oublier les exemples récurrents d'individualisme de la part de certains Etats membres. Citons ainsi l'Italie, qui s'est distinguée en établissant des relations diplomatiques avec la Corée du Nord, sans même consulter ses partenaires européens, ou encore le Portugal, qui a soumis la politique de l'UE à ses exigences sur le Timor oriental, ou bien aussi la France, qui a tenté de forger, voire de dicter, les politiques de l'UE concernant l'Algérie. Les politiques de l'UE sont souvent victimes de procédures inadaptées et de luttes bureaucratiques. De plus, elles sont souvent soumises à des intérêts économiques et stratégiques.

De plus, l'Union n'a jamais été capable d'établir une synergie plausible entre sa défense des droits de l'homme, de la bonne gouvernance, de l'Etat de droit et de la démocratie. A cause de sa nature intergouvernementale particulière, elle s'est avérée peu adaptée à la manipulation secrète d'acteurs politiques cruciaux dans les pays ciblés, tandis que les accords formels avec les pays visés n'ont eu que peu de résultats. Par exemple, les principes démocratiques sont devenus partie intégrante de l'«Acquis de Barcelone», mais la quasi-totalité des Etats méditerranéens ayant ratifié cet Acquis ont échoué à appliquer ses conditions démocratiques (14). S'il est indéniable que les ressources de l'UE destinées à la promotion de la démocratie auraient pu être fortement augmentées dans certains cas, les exemples de la Bosnie-Herzégovine ou de l'Autorité palestinienne montrent dans le même temps que l'argent ne peut, à lui seul, acheter la démocratie. Les désaccords entre les Etats membres individuels de l'UE ont, de toute évidence, porté préjudice aux politiques européennes, mais l'UE n'est pas un Etat unitaire et centralisé : il est tout à fait normal que ses différents membres soient porteurs de préoccupations et d'approches différentes. Il est, par

(14) Cf. Richard YOUNGS, «How Europe's Mediterranean policy went so badly wrong», *Europe's World*, aut. 2006, pp. 26-33.

exemple, difficile de blâmer la France pour sa tentative de forger les politiques de l'UE vis-à-vis de l'Algérie : après tout, c'est elle qui a toujours été la plus exposée aux évolutions néfastes qui ont eu lieu dans ce pays (15). Certes, les intérêts stratégiques et économiques ont souvent pris le pas sur les objectifs démocratiques, mais il serait difficile de nier que la démocratie a besoin de la paix et de la prospérité économique pour prospérer.

Il apparaît donc que l'UE pourrait certainement s'améliorer dans certains cas, mais, ce, sans garantie de succès. Comme il a été dit plus haut, les Etats-Unis ont souvent recouru à des stratégies différentes de celles de l'Europe, mais ses résultats en termes de promotion de la démocratie ne sont pas excessivement meilleurs, comme l'illustrent notamment les exemples de Cuba ou de l'Iran. Cela étant dit, l'UE ne peut affirmer avoir réussi dans la plupart des cas cités : ainsi, les fonctionnaires de l'UE se targuent d'avoir apporté la paix et la démocratie à la région indonésienne d'Aceh, mais les 80 émissaires européens qui y ont été envoyés n'ont représenté qu'un facteur mineur de la bonne transition dans cette province, quelle qu'ait été leur importance d'un point de vue symbolique (16). En dernière analyse, on ne peut donc que conclure que la contribution de l'Union européenne aux transitions vers la démocratie à des endroits divers du globe n'a été, jusqu'ici, que très limitée. L'Europe centrale et orientale représente une exception assez frappante à cette règle. On peut également reconnaître un impact important de l'UE sur la consolidation démocratique en Turquie. L'analyse de ces cas de réussite désigne un ensemble de facteurs qui ont assuré l'efficacité de la politique de promotion de la démocratie.

#### DES RÉUSSITES NOTABLES

##### *La promotion de la démocratie en Europe centrale et orientale*

L'Europe centrale et orientale incarne une réussite unique de la promotion de la démocratie, une réussite qu'on peut en grande partie attribuer à trois facteurs.

En premier lieu, tout au long des années 1990, l'environnement international a favorisé la construction de la démocratie en Europe centrale et orientale. L'Empire soviétique s'est écroulé de manière généralement paisible et la Russie n'a pas tenté de contrecarrer par la force les réformes dans la région. Dans ce contexte, l'UE (et les Etats-Unis) se sont engagés acti-

(15) Aylın GÜNEY/Aslıhan CELENK, «The European Union's democracy promotion policies in Algeria : success or failure?», *The Journal of North African Studies*, vol. XII, n° 1, pp. 109-128.

(16) Cf. Foster KLUG, «Head of EU-led Aceh peace mission predicts smooth transition when mission ends», *European Security and Defence Policy*, n° 3, janv. 2007, p. 25. La mission a dénombré environ 80 membres du personnel international non armé; en réalité, moins des deux tiers d'entre eux venaient d'Etats membres de l'UE, ainsi que de Norvège et de Suisse, et un peu plus d'un tiers provenait des cinq pays participants de l'ASEAN. Cf. le site Internet [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/060522-Aceh\\_Council\\_Factsheet-REV5.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/060522-Aceh_Council_Factsheet-REV5.pdf).

vement en Europe centrale et orientale en tant que «pacificateurs», pour apporter de l'aide et enseigner la démocratie (17). Même les guerres des Balkans ont eu, de manière ironique, certaines conséquences positives sur la construction de la démocratie dans cette région, en dissuadant les politiciens populistes d'appeler à une confrontation autodestructrice.

Cela conduit à identifier un autre facteur du succès de la promotion de la démocratie en Europe centrale et orientale, que nous appellons le facteur de compatibilité, mais que Karl Deutsch désigne sous l'appellation «*probabilité autonome des événements*». La pression de l'UE a renforcé les évolutions internes qui se déroulaient déjà en Europe centrale et orientale. Culturellement, ces pays étaient proches de l'Occident, avec un fort pourcentage de démocrates convaincus, à la différence d'autres pays post-communistes tels que l'Albanie, la Moldavie, la Biélorussie, l'Ukraine et la Russie, où les démocrates convaincus ne représentaient pas plus de 25 % de la population (18).

Finalement, ce qui est essentiel eu égard à notre analyse, c'est que l'UE a identifié la démocratie comme condition préliminaire à l'adhésion. C'est ce qu'on appelle généralement une politique de conditionnalité. Dans le cas particulier qui nous intéresse, cette politique a fonctionné remarquablement bien, car l'incitation était très substantielle et le lien entre la démocratie et l'appartenance à l'UE était explicite et direct (19). Il est vrai que nous avons des preuves que les constructeurs de l'Europe occidentale n'ont jamais contrôlé pleinement les développements démocratiques chez les pays candidats. De plus, l'UE n'a pas seulement élaboré la démocratie, mais aussi l'économie de marché, la sécurité, *etc.* Ces différents chantiers n'étaient pas tous en harmonie et ont souvent été victimes de rivalités internes dans les institutions ou de pressions partisans – égoïstes – de la part d'agriculteurs, de banquiers ou de commerçants. Il n'y a pas toujours eu non plus d'harmonie naturelle entre les différents moyens appliqués par l'Occident vis-à-vis des candidats à l'Union européenne : bien que les politiciens occidentaux aient souvent prétendu posséder une conception stratégique globale pour la création d'une Europe démocratique, leur rhétorique a souvent été floue et ambiguë, leurs politiques ont manqué d'une orientation claire. Il faut également souligner que le processus d'accession à l'UE a souvent été géré d'une manière plus dictatoriale que démocratique : les

(17) Les Etats-Unis se sont également engagés activement à promouvoir la démocratie en Europe centrale et orientale. Pour une analyse approfondie de leur politique dans la région, cf. par exemple Philip D. ZELIKOW/Condoleezza RICE, *Germany Unified and Europe Transformed : a Study in Statecraft*, Harvard University Press, Cambridge, 1995.

(18) Dieter FUCHS/Hans-Dieter KLINGEMANN, «Eastward enlargement of the European Union and the identity of Europe», *West European Politics*, vol. XXV, n°2 spécial, 2002, p. 40.

(19) Cf. par exemple Wade JACOBY, *The Enlargement of the European Union and NATO : Ordering from the Menu in Central Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004; Milada A. VACHUDOVA, *Europe Undivided : Democracy, Leverage, and Integration after Communism*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

candidats recevaient une longue liste de conditions d'entrée, qu'ils ne pouvaient ni négocier ni refuser (20).

Cependant, tout cela ne saurait remettre en question le succès des politiques européennes. L'élaboration instrumentale de la démocratie, avec le recours à l'effet de levier et au lien, peut avoir été moins efficace que certains responsables européens ne le prétendent. Néanmoins, l'impact indirect ou « effet démonstratif » de l'Europe occidentale a été énorme et a coïncidé avec la politique de levier et de lien. Les élites et l'électorat d'Europe centrale et orientale ont consenti à la politique de conditionnalité de l'Union car ils étaient fermement convaincus que la démocratie à l'occidentale leur serait bénéfique. Le fait que les pays candidats se verraient accorder une place à la table de l'UE à la fin du long processus d'accession était également essentiel. Cette inégalité structurelle n'allait pas durer indéfiniment : il était ainsi plus facile à ces pays d'accepter les conditions de l'UE, ainsi que son arrogance occasionnelle. De plus, l'ambiguïté de la politique de conditionnalité de l'UE a donné aux pays candidats une liberté de manœuvre considérable, avec des effets bénéfiques pour la démocratie : comme l'Union n'a jamais tenté d'imposer de modèle spécifique de démocratie, les réformes ont été façonnées par des acteurs internes. Les différents États membres de l'UE ont tenté d'exporter leurs propres solutions nationales, mais les États candidats avaient tout le loisir de faire leur choix parmi les solutions proposées et de les combiner avec des « solutions maison », ce qui a atténué l'impression que la démocratie était un produit d'exportation (21).

Bien sûr, la démocratie dans les nouveaux États membres connaît encore de nombreux problèmes. Cependant, il faut remarquer que ces pays ont réussi à construire un système assez efficace de constitutionnalisme libéral et pas seulement une démocratie électorale superficielle (22). Ils y sont parvenus par l'introduction du principe de séparation des pouvoirs et de la garantie du respect des droits fondamentaux de l'homme et du citoyen. Leurs constitutions nouvellement adoptées ont sévèrement corseté la citoyenneté, enlevant un peu de pouvoir au peuple pour le remettre aux auteurs des constitutions et aux tribunaux constitutionnels (23). Le slogan

(20) Cf. par exemple Karen E. SMITH, « The evolution and application of EU membership conditionality », in Marise CREMONA (dir.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 114-115; Roberto DI QUIRICO (dir.), *Europeanisation and Democratisation. Institutional Adaptation, Conditionality and Democratisation in EU's Neighbour Countries*, European Press Academic Publishing, Florence, 2005.

(21) Cf. Jan ZIELONKA, « Foreign made democracy », in Jan ZIELONKA (dir.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. II : International and Transnational Factors*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

(22) Comme l'a observé Larry DIAMOND, « l'écart entre la démocratie libérale et électorale s'est creusé notablement au cours de la dernière partie de la troisième vague, formant l'une de ses caractéristiques les plus importantes, mais peu remarquées ». Cf. Larry DIAMOND, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999, p. 10. Cf. aussi Fareed ZAKARIA, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W.W. Norton, New York, 2003.

(23) Pour une analyse détaillée du processus constitutionnel dans ces pays, cf. Jon ELSTER/Claus OFFE/Ulrich K. PREUSS, *Institutional Designs in Post-Communist Societies : Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998; Jan ZIELONKA (dir.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. I : Institutional Engineering*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

populiste «tout le pouvoir aux soviets» a disparu de la rhétorique politique. La démocratie est devenue une question de règles, de procédures et d'institutions. Ainsi, leurs démocraties sont plus «délibératives» que «volontaristes» (24). Il est donc plus difficile à la majorité du moment de manipuler le système démocratique à son propre avantage, ce qui a permis à la démocratie de fonctionner raisonnablement bien plutôt que de sombrer dans le chaos et la paralysie. Bref, cela a eu pour conséquence qu'il est devenu difficile de conduire une politique autocratique dans la région, en dépit de nombreux obstacles (*cf. infra*).

### *L'impact de l'UE en Turquie*

Si le cas de la Turquie est difficile à évaluer, car la démocratie n'y est pas pleinement consolidée et son processus d'accession à l'UE n'est pas achevé, il semble néanmoins évident que de nombreuses réformes démocratiques entreprises par la Turquie ces dernières années ont eu lieu dans l'attente de l'appartenance à l'UE ou, du moins, sous la pression directe de cette dernière (25).

De fait, suite à la décision de l'UE, en 1999, de considérer la Turquie comme candidate officielle à l'adhésion, le Parlement turc a adopté plusieurs amendements constitutionnels répondant aux préoccupations démocratiques de l'UE, amendements portant sur des sujets sensibles de la politique turque, tels que l'abolition de la peine de mort ou la réduction du rôle de l'armée. Avec ces réformes, il est devenu plus difficile pour l'Etat de contraindre les droits civiques, tandis que des conditions plus libérales pour la liberté de rassemblement ont été introduites et que les peines pour insulte aux institutions étatiques s'en sont trouvées limitées. L'article 313 du Code pénal, notoirement appliqué contre les Islamistes et les Kurdes pour «incitation à la haine ethnique ou religieuse», a également été modifié.

L'UE a surveillé de près la Turquie et l'a conseillée dans ses efforts de réforme. Elle lui a offert une aide économique substantielle, a sponsorisé des programmes de formation pour les juges, les procureurs et les policiers et a aidé de nombreuses organisations de la société civile en Turquie. Des fonctionnaires de l'UE ont exposé des cas de violations des droits de l'homme ou des minorités. Plusieurs déclarations publiques de l'UE ont appelé à la stricte observation des procédures démocratiques et à la non-interférence de l'armée turque. L'UE a également exercé une forte pression informelle afin de faire progresser les réformes démocratiques : par exemple, la pression de l'UE a encouragé la loi de 2004 sur les associations, réduisant la possibilité

(24) Cette distinction a été opérée par : Stephen HOLMES, «Constitutionalism», in Seymour Martin LIPSET (dir.), *The Encyclopedia of Democracy*, vol. 1, Congressional Quarterly, Washington, 1995, p. 300.

(25) Cf. par exemple Nathalie TOCCI, «Europeanization in Turkey : trigger or anchor for reform ?», *South European Society and Politics*, vol. X, n° 1, 2005, pp. 73-83; Gamze AVCI, «Turkey's EU politics : consolidating democracy through enlargement ?», in Helen SJURSEN (dir.), *Questioning EU Enlargement : Europe in Search of Identity*, Routledge, Londres, 2006, pp. 62-77.

d'intervention de l'Etat dans les activités des ONG, supprimant les restrictions sur les contacts avec les ONG étrangères et permettant aux ONG de travailler avec des organisations plus ouvertement politiques. Le fait le plus notable reste néanmoins la progression graduelle de l'accession de la Turquie à l'UE : en 2001, l'UE a signé avec la Turquie un Partenariat privilégié et, en 2004, elle s'est engagée dans des négociations formelles d'adhésion.

### *Résultats comparés*

Tous les pays d'Europe centrale et orientale ayant négocié leur accession à l'UE l'ont finalement rejointe, en tant que démocraties consolidées. Cependant, le cas de la Turquie pourrait s'avérer différent. Une comparaison avec la Pologne est à cet égard assez révélatrice.

A cause de sa taille et de son vaste secteur agricole, la Pologne était, tout comme la Turquie, un pays difficile à intégrer dans la structure institutionnelle et financière de l'Union, mais personne n'a remis en cause la légitimité européenne de la Pologne, contrairement à la Turquie (26). De plus, s'il n'existait aucun équivalent polonais de Chypre qui puisse compliquer l'accession à l'UE, dans le même temps, les frontières de la Pologne avec l'instable Ukraine, avec la Biélorussie et la forte Russie (*via* Kaliningrad) ne prédisposaient pas à la construction de la démocratie; cependant, les frontières de la Turquie avec la Syrie, l'Iran et l'Iraq sont bien plus instables par comparaison. De plus, la Turquie est engagée depuis plus de 20 ans dans un conflit sanglant avec les séparatistes kurdes au sud-est du pays, avec des conséquences sérieuses sur sa politique intérieure (27).

En outre, l'armée a joué un rôle fort dans les deux pays, où elle est relativement imposante et possède une histoire d'engagement politique de haute portée. En Pologne, le général Jaruzelski a imposé la loi martiale afin d'écraser Solidarnosc au début des années 1980, mais, moins d'une décennie plus tard, il parvenait à un accord avec ce même mouvement qui allait préparer la démocratie : dès lors, les généraux polonais ne se sont plus mêlés de politique. En Turquie, l'armée se considère depuis des décennies comme garante des valeurs républicaines et laïques. En théorie, cela pourrait servir la démocratie, mais, en pratique, l'armée est intervenue dans les procédures démocratiques et a même imposé sa loi. Certes, ces dernières années, les généraux turcs ont été moins interventionnistes et ont respecté les victoires électorales du parti islamiste, le parti « démocratique conservateur » (AKP) dirigé par Tayyip Erdogan (28), mais cette distance ne peut être tenue pour

(26) Cf. par exemple l'argumentaire de Valéry GISCARD D'ESTAING, *Le Monde*, 8 nov. 2002.

(27) Cf. Kerim YILDIZ/Mark MULLER, *Turkey's Accession to the EU : Democracy, Human Rights and the Kurds*, KHRP, Londres, 2006.

(28) Cela a été l'une des exigences de l'UE. Cf. par exemple George PARKER/Vincent BOLAND, «Turkey generals told to respect democracy», *Euro-News*, 16 août 2007; Gareth JENKINS, «Continuity and change : prospects for civil-military relations in Turkey», *International Affairs*, vol. LXXXIII, n° 2, 2007, pp. 339-356.

acquise, surtout si Erdogan tente d'introduire des éléments plus religieux dans la législation et l'éducation turque (29).

La division floue entre l'Etat et la religion en Pologne a également préoccupé de nombreux démocrates. Cependant, l'importance de l'Islam en Turquie est souvent considérée comme plus problématique que celle du Christianisme en Pologne (30). Le parcours de l'une et de l'autre vers la démocratie est également différent. La transition démocratique de la Turquie s'étale sur plusieurs décennies et est largement le fait des élites. La transition de la Pologne était relativement brève et fut déclenchée par le mouvement populaire de masse *Solidarnosc* (31). Bien que les réformes démocratiques en Pologne aient été aidées par l'Union européenne, elles semblent plus «organiques» que celles effectuées en Turquie (32).

Cela n'a pas pour but d'affirmer que la Turquie est condamnée à l'autocratie, mais de montrer que le chemin de la Turquie vers la démocratie consolidée sera probablement différent, sinon plus escarpé, que celui de la Pologne et d'autres pays post-communistes : ses frontières sont plus instables, sa situation intérieure plus complexe et le processus d'accession à l'UE davantage semé d'embûches. Il faut aussi prendre en compte, en plus des caractéristiques propres à la Turquie, la question du temps : la scène politique européenne a changé de façon spectaculaire au cours de la dernière décennie et de nombreux changements récents sapent plutôt qu'ils ne facilitent l'effort de promotion de la démocratie de l'UE.

#### L'AVENIR DE LA PROMOTION DE LA DÉMOCRATIE

De nombreux pays au voisinage de l'UE sont visés par le projet de promotion de la démocratie (33). Il s'agit de plusieurs Etats d'Europe orientale

(29) Cf. par exemple Michael RUBIN, «Mr. Erdogan's Turkey», *Wall Street Journal*, 19 oct. 2006. David SHANKLAND, «Islam and politics in Turkey : the 2007 presidential elections and beyond», *International Affairs*, vol. LXXXIII, n° 2, 2007, pp. 357-372.

(30) Cf. par exemple Michael FREEMAN, «Human rights, democracy and 'Asian values'», *Pacific Review*, vol. IX, n° 3, 1996, pp. 352-366; John ESPOSITO/James PISCATORI, «Democratization and Islam», *Middle East Journal*, vol. XLV, n° 3, 1991, pp. 427-440.

(31) Il convient de signaler cependant que, aujourd'hui, la société civile en Europe centrale et orientale n'est pas particulièrement forte, alors que la société civile turque est de plus en plus manifestement pleine de vitalité. Cf. Sefa SIMSEK, «The Transformation of civil society in Turkey : from quantity to quality», *Turkish Studies*, vol. V, n° 3, aut. 2004, pp. 46-74; Marc MORJÉ HOWARD, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003. Pour une étude comparative, cf. Paul KUBICEK, «The earthquake. Civil society and democratization in Turkey. An assessment with a view towards Eastern Europe», *Political Studies*, vol. L, n° 4, 2002, pp. 759-776.

(32) Bien que, en Pologne comme en Turquie, une grande partie de la classe politique accuse le gouvernement actuel de trahir les intérêts nationaux et de soumettre le pays au pouvoir de Bruxelles. Cf. par exemple Paul TAGGART/Aleks SZCZERBIAK, «Contemporary euroscepticism in the party systems of the European Union candidate States of Central and Eastern Europe», *European Journal of Political Research*, vol. XLIII, n° 1, 2004, pp. 1-27.

(33) Cf. *L'Europe élargie - Voisinage : un nouveau cadre pour nos relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, 11 mars 2003, COM(2003)104 final.

et sud-orientale, tels la Russie, la Biélorussie, l'Ukraine, la Géorgie, la Macédoine, l'Albanie ou la Serbie, ainsi que de plusieurs Etats méditerranéens, tels le Maroc, la Tunisie, l'Algérie ou le Liban. A quoi s'ajoute «l'affaire en cours» de la Turquie. L'UE peut-elle forger efficacement les destins démocratiques de ces pays et si oui, comment ?

Trois facteurs s'opposent à la réussite des efforts de l'UE. Premièrement, certains Etats membres de l'UE connaissent une forte pression visant à arrêter le processus d'élargissement : cela est dû à une peur croissante, surtout répandue parmi les Quinze, que de plus amples élargissements ne viennent contrecarrer la gestion de la diversité culturelle et économique «importée» – en fait, de nombreux signes permettent d'émettre l'hypothèse que le vote contre la Constitution européenne a été en partie un vote contre d'autres élargissements (34). Deuxièmement, on craint que ces élargissements ne paralysent le système de prise de décision de l'UE. Enfin, il y a la peur que d'autres élargissements ne rapprochent l'UE de régions très instables, sans que cela aille de pair avec une amélioration des ressources financières et militaires de l'Union.

Il est vrai que les pays cités ici ne souhaitent pas tous intégrer l'UE actuellement et, pour la plupart, l'appartenance à l'UE ne peut être envisagée que comme une perspective à long terme. Néanmoins, la perspective d'accession à l'UE, aussi vague soit-elle, a toujours été le meilleur atout d'influence de l'UE envers ses voisins. Cette perspective était aussi un facteur de stabilisation propice à la construction démocratique dans ces pays. Les politiciens locaux ont résisté à la tentation autocratique et ont maîtrisé leurs conflits mutuels, de peur d'entraver l'adhésion de leur pays à l'UE. Des «carottes» moins attrayantes n'auraient pas eu le même effet : des solutions alternatives à une appartenance à part entière ont été tentées par le passé, sans succès (35). Il n'existe aucune raison de penser qu'une offre d'appartenance «à demi» à l'UE aurait un effet aussi bénéfique sur le projet de promotion de la démocratie. La question est la suivante : la promotion de la démocratie peut-elle aboutir sur le territoire de l'ex-Empire soviétique, en Afrique du Nord ou dans les Balkans, sans offre d'appartenance à l'UE ? Si la réponse est non, à quel argument recourir dans cette situation ?

La «guerre contre le terrorisme» a également eu de nombreuses conséquences néfastes sur la promotion de la démocratie. Pour commencer, les Etats-Unis et l'UE ont adouci leur critique des politiques dictatoriales dans

(34) Cf. par exemple Philippe RICARD, «Le non souligne les difficultés de l'élargissement», *Le Monde*, 31 mai 2005 ; Georges MARION, «La droite allemande accuse la Turquie d'avoir contribué à la victoire du non français», *Le Monde*, 1<sup>er</sup> juin 2005.

(35) Le plus connu était la proposition du président Mitterrand de créer une Confédération européenne en tant qu'alternative à l'élargissement, du moins à court et à moyen termes. Cf. par exemple Daniel VERNET, «The dilemmas of French foreign policy», *International Affairs*, vol. LXVIII, n° 4, 1992. Pour une autre proposition semblable, cf. le discours du Commissaire Andriessen à la 69<sup>e</sup> assemblée de l'Eurochambre, Bruxelles, 19 avr. 1991.



des pays considérés comme des partenaires dans la lutte contre le terrorisme. La Russie en est un bon exemple, tout comme plusieurs régimes autocratiques dans le Caucase et en Asie centrale. Le message de l'Occident aux dirigeants de ces régions a été clair : les considérations stratégiques ont à nouveau pris le pas sur les considérations démocratiques. De plus, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les gouvernements occidentaux ont réduit les libertés civiles dans leurs propres pays et ont augmenté les pouvoirs de la branche exécutive – y compris des services secrets – au dépens des branches judiciaires et parlementaires. Cet exemple a inspiré les politiciens de certains anciens pays communistes, bien qu'ils l'aient souvent suivi de façon plus robuste et non démocratique. Il faut également mentionner que la guerre contre le terrorisme a eu jusqu'ici un impact déstabilisant, plutôt que l'inverse, sur l'environnement international global, bien qu'on puisse soutenir que la situation aurait été bien pire si cette guerre n'avait pas été entreprise.

Enfin, il y a eu certaines évolutions dérangeantes sur le front démocratique dans plusieurs pays européens, qui sapent le rôle positif de modèle qu'avait l'Occident sur d'autres Etats. Par exemple, si le gouvernement de Berlusconi en Italie s'est permis de manipuler des émissions télévisées à des fins politiques, voire personnelles, et partisans, on ne peut s'attendre à ce que tout autocrate hors de l'UE soit disposé à suivre les exigences de cette dernière sur l'équité et la liberté de ton des émissions télévisées nationales. Quand le gouvernement hollandais restreint les droits de ses immigrants de la deuxième génération, cela encourage à l'évidence les dirigeants populistes hors de l'UE à exiger des politiques contraignantes vis-à-vis de leurs propres minorités (ethniques). Et comment peut-on espérer que les politiciens des Etats autocratiques respectent l'indépendance de la justice, si de nombreuses décisions judiciaires sont ouvertement remises en cause par des ministres, dans une démocratie aussi ancienne que celle du Royaume-Uni ? L'image de la démocratie projetée à l'étranger par les nouveaux Etats membres de l'Europe centrale et orientale est encore plus troublante.

Un constat qui conduit à un autre obstacle au projet européen de promotion de la démocratie : comment éviter l'érosion de la qualité démocratique dans les pays qui sont déjà membres de l'UE (36) ? Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, l'Union a un droit d'intervention, non seulement si un Etat membre viole un vaste corpus d'acquis économiques et administratifs, mais également s'il n'applique pas les principes de la démocratie, des droits de l'homme, et de l'Etat de droit, proclamés à l'article 6(1) du Traité UE. Cependant, en l'an 2000, l'« affaire » Jörg Haider a clairement démontré la difficulté d'appliquer cet

(36) Pour une étude plus approfondie, cf. Jan ZIELONKA, «The quality of democracy after joining the European Union», *East European Politics and Societies*, vol. XXI, n° 1, 2007.

article (37). Ces dernières années, une pression, dirigée par les frères Kaczynski, a été exercée sur le gouvernement polonais, si bien que, en juin 2006, une résolution du Parlement européen critiquait «*la montée générale de l'intolérance raciste, xénophobe, antisémite et homophobe en Pologne*» (38); au cours de sa visite à Bruxelles, Jaroslaw Kaczynski, le Premier ministre polonais, s'est vu rappeler, par le président de la Commission européenne Jose Manuel Barroso, que l'UE est une communauté de valeurs proscrivant la discrimination des minorités, l'introduction de la peine de mort et les entraves à l'indépendance de la banque centrale (39). Cependant, il convient d'observer que ces mesures légères n'ont pas réussi à freiner l'ascension des tendances autocratiques en Pologne.

\* \*  
\*

L'Union européenne encourage la démocratie car cette dernière reflète les bases de son système de croyances (40), parce que la promotion de la démocratie correspond au rôle qu'elle se fixe en politique internationale (41), ainsi que pour des raisons pratiques. Comme il est dit dans la Stratégie européenne de sécurité, «*la meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'Etats démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'Etat de droit et protéger les droits de l'homme : ce sont là les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international*» (42). La promotion de la démocratie restera donc probablement l'un des objectifs politiques premiers de l'UE, en dépit des problèmes et des frustrations qu'elle rencontre. Il faut dire que l'abandon de la promotion de la démocratie en tant qu'objectif de politique extérieure équivaldrait à la tolérance, sinon au soutien, des autocrates dans diverses parties du monde. Le public européen considérerait cela comme injuste et, dans la plupart des cas, cela desservirait les intérêts de l'Union.

Cet article suggère plusieurs conditions pouvant contribuer à concevoir une promotion de la démocratie plus efficace et plus juste. Tout d'abord,

(37) L'Union a appliqué cet article pour la première fois en 2000, alors que le parti extrémiste de Jörg Haider, le FPÖ, intégrait le gouvernement autrichien. Cependant, l'exercice n'a obtenu qu'un résultat mitigé et a provoqué la polémique. Cf. par exemple Per CRAMÉR/Pál WRANGLE, «The Haider affair, law, and European integration», *Europarättslig Tidskrift*, n° 28, 2000; Matthew HAPPOLD, «Fourteen against one: the EU response to Freedom Party participation in the Austrian government», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. XLIX, 2000, p. 953.

(38) *International Herald Tribune*, 30 juin 2006, p. 2.

(39) *Gazeta Wyborcza*, 31 août 2006, p. 8.

(40) Cf. Hartmut MAYER/Henri VOGT, *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs*, Palgrave, Basingstoke, 2006.

(41) Cf. Ole ELGSTRÖM/Michael SMITH (dir.), *The European Union's Roles in International Politics*, Routledge, Londres, 2006.

(42) Stratégie européenne de sécurité, Conseil européen, Bruxelles, 12 déc. 2003.

et c'est la condition la plus évidente, la démocratie ne peut être imposée par décret, surtout par des acteurs extérieurs : un système complexe d'incitation et de dissuasion doit être mis en place afin d'assurer le fonctionnement de la promotion de la démocratie. Il est tout aussi important que les élites et les électeurs des pays visés soient convaincus que la démocratie est bonne pour eux : en d'autres termes, il est peu probable que la démocratie fasse son apparition dans un pays où les démocrates sont rares, même en cas de forte pression extérieure. Cela signifie que, dans certains pays arabes ou asiatiques, l'objectif premier de l'UE devrait être de propager les valeurs démocratiques plutôt que d'exporter les procédures démocratiques. Cela nécessiterait davantage d'investissement dans le dialogue culturel – plutôt que dans le dialogue diplomatique –, surtout avec ceux qui croient que la démocratie et les valeurs asiatiques ou islamiques ne sont pas forcément compatibles (43).

Cette remarque conduit à une autre conclusion importante : les références démocratiques du défenseur de la démocratie sont essentielles à l'efficacité de sa promotion. Il ne s'agit pas seulement d'éviter l'hypocrisie politique, mais également de convaincre les pays visés que la démocratie peut être aussi avantageuse pour eux que pour ses défenseurs (44). Les tentatives de forger la démocratie dans d'autres États resteront fragiles si le promoteur lui-même a des pratiques non démocratiques. Les constructeurs de la démocratie devraient être en mesure de donner l'exemple en matière de bonnes pratiques démocratiques à suivre.

Une autre conclusion afférente est que le modelage et la conception de la démocratie de l'extérieur connaît de sérieuses limites (45). La démocratie n'est pas un bien intellectuel qui puisse être vendu, imposé ou transplanté dans d'autres pays de manière directe et brutale; elle est le fruit de marchandages politiques complexes, impliquant des acteurs internes et externes, aux intérêts politiques et contextes culturels divergents. Il est important de comprendre que le processus de transition démocratique détermine l'issue démocratique : la démocratie ne se consolidera jamais si elle est perçue en tant que produit étranger, surtout si elle vient d'anciens États coloniaux; elle ne se consolidera pas non plus si elle est imposée de manière autocratique, voire bureaucratique, sous pression externe.

Le présent article a également tenté de suggérer que le projet de promotion de la démocratie ne peut ignorer les circonstances économiques ni la sécurité dans les États visés. Comme l'a justement fait observer

(43) Cela nécessiterait de combler certains fossés culturels. Cf. par exemple George JOFFÉ, «Confrontational mutual perceptions and images : orientalism and occidentalism in Europe and the Islamic world», *The International Spectator*, vol. XLII, n° 2, 2007, pp. 161-177.

(44) Cf. Chong-min PARK/Doh Chull SHIN, «Do Asian values deter popular support for democracy in South Korea?», *Asian Survey*, vol. XLVI, n° 3, 2006, pp. 341-361.

(45) Bien sûr, cela ne vise pas à encourager une politique d'indifférence bienveillante envers les autocraties.

Marc Plattner, «*la démocratie libérale moderne est de nature composite, faite d'aspects souvent conflictuels. [Et] la démocratie est une forme de gouvernement qui ne doit pas être seulement démocratique, mais aussi gouvernée efficacement*» (46). Le fonctionnement démocratique ne saurait être fluide dans des pays aux frontières poreuses, aux forts taux de chômage, où règnent le crime et la corruption. Une plus grande synergie entre l'aide au développement de l'UE et le projet de promotion de la démocratie est donc nécessaire (47).

La dernière conclusion de cet article est assez évidente, voire banale : la promotion de la démocratie est inévitablement moins efficace quand les Européens ne réussissent pas à travailler ensemble. Bien sûr, certains membres de l'UE connaissent mieux certaines régions et y sont plus exposés : ils devraient tenter de forger la politique de l'UE plutôt que d'essayer de promouvoir seuls la démocratie. La coopération avec les États-Unis est également souhaitable, même si elle est difficile dans certains cas.

(46) Marc F. PLATTNER, «The quality of democracy. A skeptical afterword», *Journal of Democracy*, n° 15, 2004, p. 107.

(47) Voir Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad : The Learning Curve*, (Washington DC : Carnegie Endowment for International Peace, 1999), ainsi que Jean-Michel SEVERINO, «There's much ground to make up, but the reform of EU aid is now under way», *Europe's World*, Été 2007, 123-130.

# L'EUROPE ET LA DEUXIÈME GUERRE DU LIBAN

PREMIERS PAS D'UNE PUISSANCE CIVILE

PAR

CHLOÉ BERGER (\*)

Depuis l'entrée des Israéliens au Liban au début des années 1980, un conflit à l'état latent perdure entre l'État hébreu et le Hezbollah, rythmé par des explosions de violence sporadiques. Malgré le retrait des forces de Tsahal du Sud-Liban en 2000, l'affrontement entre Israël et la milice chiite se prolonge sous forme de raids et de tirs de roquettes d'un côté, d'incursions aériennes, terrestres et maritimes de l'autre. La politique de retrait unilatéral adoptée par Israël n'a pas mis fin aux litiges et hypothèque la perspective d'un règlement politique global du conflit israélo-arabe. Des deux côtés, les luttes internes de pouvoir viennent aggraver les tensions entre les adversaires et poussent les acteurs à adopter des postures et des modes opératoires radicaux. Il n'existe plus d'autre perspective de sortie de crise que la violence et l'affrontement.

Autour du conflit viennent se greffer les divers jeux d'alliances des protagonistes et l'interdépendance des enjeux dans la région. On assiste à la formation d'une collusion d'intérêts entre les divers ennemis d'Israël et de son allié américain. Le fonctionnement des alliances pèse sur les stratégies des acteurs et leurs positionnements internes. Ainsi, ce qui est décrit comme un «axe», à savoir «l'alliance» entre la Syrie, Téhéran et les milices radicales palestiniennes et libanaises, devient une menace de premier ordre pour Israël et son allié américain embourbé en Iraq.

## LA POLITIQUE INTÉRIEURE LIBANAISE AU MIROIR DES RIVALITÉS RÉGIONALES

Alors que l'alliance américano-israélienne et ses alliés dans le monde arabe cherchent à priver l'Iran de tous ses soutiens, Téhéran réactive ses réseaux d'alliance et cherche à réaffirmer sa capacité de nuisance dans la région. L'ouverture d'un conflit au Liban et l'engagement indirect de l'Iran aux côtés de son allié libanais lui ont certainement permis de gagner du temps et d'éloigner temporairement la menace des frappes préventives amé-

(\*) Chercheur.

ricaines, voire israéliennes. Toutefois, un de ses principaux alliés, la Syrie, est très affaiblie par la modification de la situation intérieure libanaise et le régime traverse une zone de turbulences à l'intérieur, plus particulièrement dans les hautes sphères du pouvoir syrien (1). Au Liban, la «révolution du Cèdre» et le retrait des troupes syriennes en avril 2005 ont placé le Hezbollah dans une posture ambiguë, alors qu'il était déjà mis en porte à faux par l'évacuation des troupes israéliennes du Sud-Liban. Les divisions de la scène intérieure libanaise ont été attisées par le retrait syrien, qui a laissé l'opposition dans une situation inédite et a rapidement conduit à sa division, chacun retournant à ses allégeances clientélistes et confessionnelles. La crise institutionnelle dans laquelle la résolution 1 559 (2) du Conseil de sécurité a plongé le pays, confirmée par l'assassinat de l'ancien Premier ministre Rafic Hariri (3), a révélé la faillite de l'Etat confessionnel (4), la crise économique venant fragiliser davantage cette situation et exacerbant les tensions entre les communautés.

Les acteurs se donc sont trouvés en quelque sorte pris au piège de la polarisation régionale, l'antagonisme entre les puissances régionales coupant désormais le Liban en deux. L'assassinat de Rafic Hariri, en février 2005, a joué un rôle de catalyseur pour l'opposition au régime du président

(1) La démission du vice-président syrien Abdel Halim Khaddam, le 7 juin 2005, lors du 10<sup>e</sup> congrès du Parti Baath, et le remplacement du directeur des services de renseignement syriens par Assef Chaoukat marquent un renforcement de l'influence du président Assad à la tête du régime syrien. Privé de sa caution sunnite (A. H. Khaddam), le jeune Président syrien tente de consolider sa position à la tête du régime en plaçant ses fidèles aux postes-clefs de l'architecture militaro-sécuritaire syrienne, en même temps qu'il se coupe de plus en plus de ses soutiens sunnites. Le 12 octobre 2005, l'ancien chef des services de renseignement syriens au Liban, Ghazi Kana'an, interrogé peu de temps auparavant dans le cadre de l'enquête sur la mort de Hariri, est retrouvé mort dans son bureau, à Damas : la presse annonce un suicide. Dans la foulée, des partis et des personnalités arabes et kurdes d'obédiences politiques diverses, diffusent, le 16 octobre, la «Déclaration de Damas pour le changement national démocratique», appelant à la mise en place d'un Etat de droit et à la suppression de l'état d'urgence. A la suite de la remise du rapport de Detlvis Mehliis, le 22 octobre à l'ONU, mettant en cause des responsables syriens et leurs alliés au Liban, la Syrie annonce le 30 octobre la création de sa propre commission d'enquête.

(2) La résolution 1 559, adoptée le 2 septembre 2004 par le Conseil de sécurité de l'ONU, à l'initiative conjointe de la France et des Etats-Unis, appelle au respect de la souveraineté politique et territoriale du Liban, notamment au retrait des troupes syriennes du Liban et à l'évacuation des forces israéliennes de la zone des fermes de Cheba'a. Elle invite également au désarmement des milices (milices palestiniennes, Hezbollah et Forces libanaises) et à l'organisation des élections présidentielles hors de toute ingérence extérieure.

(3) Rafic Hariri est mort dans un attentat le 14 février 2005 à Beyrouth. Homme d'affaires de confession sunnite, il a occupé de nombreuses responsabilités politiques au Liban, notamment la présidence du Conseil des ministres de 1992 à 1998, puis de 2000 à 2004. Après s'être accommodé pendant des années de la présence syrienne au Liban, il a démissionné en octobre 2004 de son poste de Premier ministre, afin de marquer son hostilité au président Lahoud ; il a alors pris la tête du mouvement d'opposition à la présence syrienne au Liban, rassemblé au sein du «Pacte du Bristol».

(4) Le système politico-institutionnel libanais représente un modèle hybride d'entité étatique. Le «pacte national» de 1943 a fait du Liban une démocratie communautaire basée sur la répartition des postes de responsabilité entre les principales communautés (principalement maronite et sunnite). Les accords de Taëf de 1990 introduiront quelques modifications en faveur d'un rééquilibrage au profit de la communauté chiite. Sur le plan pratique, ce système conduit à institutionnaliser l'ordre communautaire au détriment de l'affirmation de l'Etat. Les trois têtes de l'Etat sont partagées en fonction des communautés (présidence de la République pour les Chrétiens, présidence du Conseil pour les Sunnites et présidence du Parlement pour les Chiïtes). Les compromis permanents auxquels sont condamnés les acteurs politiques libanais aboutissent à un partage d'intérêts entre les différentes communautés, en fonction de leurs ressources d'influence, tant en termes politiques et économiques que démographiques.

Lahoud et à la présence syrienne au Liban. Le rassemblement «spontané» de milliers de Libanais, lors de la manifestation du 14 mars à Beyrouth, a traduit un rejet en profondeur de la présence syrienne au Liban et au système de «corruption partagée» qui s'est établi entre Damas et ses alliés libanais. Face à l'opposition antisyrilienne, le Hezbollah s'est posé en chef de file du mouvement «loyaliste».

La situation n'était plus soutenable, contraignant les différents acteurs à rechercher des tactiques à même de désamorcer la crise ou, *a minima*, de bouleverser le *statu quo*, afin de redistribuer les cartes. Le raid mené par le Hezbollah en territoire israélien, le 12 juillet 2006, est à replacer dans cette perspective, la milice chiite ayant certainement cherché à tirer profit de la dégradation sécuritaire dans les Territoires occupés pour ouvrir un second front contre Israël. L'opération du Hezbollah a offert, dans le même temps, un dérivatif aux pressions étrangères sur Téhéran à propos de la question du nucléaire; Téhéran a de son côté apporté tout au long des affrontements son assistance, faisant fonctionner son alliance avec Damas pour fournir au Hezbollah les moyens de conduire l'opération, alors même que le régime syrien se cherchait un nouveau rôle géopolitique ou géostratégique dans la région – qu'il s'agisse de revenir au Liban ou de permettre à ses alliés dans les territoires palestiniens et au Liban de conserver leur potentiel de nuisance.

L'interdépendance entre les problématiques internes à chaque pays de la région et les rapports de forces au niveau régional est donc patente. Le niveau régional permet souvent de masquer ou sert de dérivatif à des situations intérieures bloquées, avec des régimes en sursis. L'urgence de la situation les pousse à réaffirmer leur puissance par la force face à des réseaux d'opposition transnationaux. Ainsi, on voit comment la complexité des rapports de forces internes/externes permet le développement de dynamiques conflictuelles au niveau régional, impliquant un brouillage des barrières systémiques entre niveau national et régional. Chaque acteur, trop faible pour survivre indépendamment dans cet environnement régional hostile, est obligé de faire appel à des alliés extérieurs, qui s'ingèrent de manière durable dans des situations avec lesquelles elles sont indirectement liées.

Ainsi, en important des problématiques régionales sur la scène intérieure libanaise, les acteurs nationaux ont profondément bouleversé les équilibres internes, ce qui les a obligés à se repositionner selon des lignes de fractures qui dépassent le simple cadre libanais. En impliquant des puissances étrangères dans leurs jeux de pouvoir internes, les différentes parties libanaises ont été dépassées par le niveau des enjeux extérieurs – chaque partie étant par ailleurs contrainte par un agenda particulier –, comme l'a très clairement montré le déroulement des élections de mai 2005 au Liban (5). Les

(5) Le dernier tour des législatives de mai 2005 au nord du Liban a consacré la victoire du «14 mars» – regroupant principalement le «courant du futur» de Saad Hariri, le PSP de Walid Joumblatt, le mouvement «Kornet Chewahne» et les Forces libanaises –, qui détient une majorité relative avec 72 sièges sur

négociations pour la formation des listes électorales ont rapidement révélé la fragmentation communautaire de l'électorat libanais et la fin du pluralisme de *leadership* au sein des grandes communautés. Avec le retour des Aounistes et des forces libanaises dans le jeu électoral, les «alliés» du 14 mars se sont retrouvés en concurrence (6) et ont été contraints de chercher des soutiens chez leurs «adversaires» du 8 mars. Dès le départ, le nouveau gouvernement a dû gérer la cohabitation entre une majorité parlementaire souverainiste et un Président incarnant la survivance de la tutelle syrienne. Suite aux élections, les relations entre Téhéran et le Parti de Dieu ont placé le Liban au cœur de la confrontation est-ouest, les Sunnites étant ostensiblement soutenus par les États-Unis, la France et l'Arabie saoudite (7). Compte tenu de la divergence des intérêts des partis au gouvernement, le nouveau Premier ministre, Fouad Siniora, a éprouvé rapidement des difficultés à asseoir son autorité et le gouvernement s'en est trouvé paralysé. Le plan de réforme économique et la question du tribunal international (8) ont divisé les partis et installé rapidement un climat d'instabilité politique, aggravée par la vague d'attentats qui secoue le pays depuis la fin 2004 (9).

La déstabilisation politique et sécuritaire du Liban reflète les incertitudes et les tensions qui caractérisent la région dans l'après-11 septembre 2001. L'évacuation unilatérale de la Bande de Gaza et la victoire du Hamas aux élections législatives palestiniennes ont ainsi propulsé les questions sécuritaires au centre du débat électoral israélien. Israël n'arrive plus, depuis, à gérer la situation dans les Territoires occupés; l'Autorité palestinienne est

les 128. La coalition Amal-Hezbollah en détient 35, alors que le Courant patriotique libre du général Aoun avec ses alliés en obtient 21.

(6) Le courant aouniste garde une certaine distance vis-à-vis de l'opposition chrétienne de l'intérieur et des autres chefs de l'opposition, dont il a souvent dénoncé l'opportunisme.

(7) Pour une analyse détaillée de la situation politique libanaise, cf. Abdallah CHARLES, «Un printemps, oui, mais pour qui?», *Confluences Méditerranée*, n° 56, hiv. 2005-2006.

(8) Le 30 août 2005, les 4 plus hauts responsables sécuritaires libanais sont arrêtés sur recommandation du juge Mehlis, lequel soulignera l'implication des plus hautes autorités sécuritaires syro-libanaises dans son rapport au Conseil de sécurité du 20 octobre 2005. La stratégie médiatique du juge Mehlis prend place dans un contexte régional marqué par l'accentuation des pressions internationales sur le régime syrien, notamment à la suite de l'assassinat de Gébran Tuéni, le directeur du journal *Al Nahar*, en décembre 2005. Les résolutions 1 636 et 1 644 d'octobre et décembre 2005, prises sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, contraignent un régime syrien déjà affaibli sur le plan interne. Après les déclarations du juge Mehlis mettant directement en cause Damas, l'enquête se poursuit dans un climat de méfiance réciproque, aggravé par la vague d'attentats qui continuent de secouer le Liban.

(9) À la suite des manifestations du 14 mars, on assiste à une série d'attentats dans les régions chrétiennes. Les attaques se concentrent progressivement contre des personnalités «antisyriennes»: Samir Kassir, figure intellectuelle de premier plan, journaliste à *Al Nahar* et ouvertement antisyrrien, est tué dans un attentat le 2 juin 2005; Georges Hawi, l'ancien secrétaire général du Parti communiste est tué le 21 juin. En juillet, Elias Murr, l'ancien ministre de la Défense échappe à un attentat; en septembre, May Chidiac, speakerine de la télévision *LBC* (chrétienne), est grièvement blessée; enfin, en décembre 2005, Gébrane Tuéni, le directeur du journal *Al Nahar*, meurt dans un attentat. Le ministre de l'Industrie Pierre Gémayel a été tué dans une embuscade en plein Beyrouth, le 21 novembre 2006. Cet assassinat marque une rupture en termes opératoires: il a lieu en plein jour, dans une rue animée, alors que les attentats qui touchaient la classe politique libanaise depuis octobre 2004 étaient le plus souvent commis à l'explosif ou à la voiture piégée. À l'approche de l'élection présidentielle libanaise qui devait se tenir en septembre 2007, un nouvel attentat à la voiture piégée a tué le député «antisyrien» Antoine Ghanem, le 19 septembre 2007.



en train de s'effondrer et la situation risque de dégénérer en guerre civile entre le Fatah et le Hamas. Gaza et la Cisjordanie fonctionnent de manière quasi autonome, ce qui rend la perspective de création d'un Etat palestinien encore plus précaire. En outre, l'allié américain paraît complètement pris au piège en Iraq et se trouve également en difficulté en Afghanistan, où les Talibans commencent à regagner du terrain. Privés de toute marge de manœuvre politico-diplomatique et militaire dans la région, comme l'a démontré l'évolution des positions de Washington sur le dossier nucléaire iranien, les Etats-Unis cherchent à raffermir leur réseau d'alliances dans la région. Cependant, les appuis « arabes » de Washington ont été fragilisés par le 11 septembre et par leur inertie, cherchant à tout prix à maintenir en place des régimes autoritaires contestés, d'autant plus qu'ils font face à de véritables crises socio-économiques.

L'Iran, de plus en plus isolé face à un étranger proche déstabilisé, en Afghanistan, en Iraq – et qui connaît une situation intérieure complexe, sans perspective de reprise du dialogue avec les Américains – a choisi la voie du défi. Depuis l'arrivée au pouvoir du président Ahmadinejad (10), le régime iranien a radicalisé sa rhétorique sur le nationalisme perse, plaçant Téhéran en opposition avec son environnement arabe à l'Ouest, pachtoune à l'Est et pro-américain tout le long de ses frontières. L'idéologie pan-chiite de la République islamique se place en porte à faux avec son étranger proche majoritairement sunnite, en Asie comme au Moyen-Orient. Le nouveau Président, prisonnier de sa rhétorique populiste à l'égard des couches les plus défavorisées, chercherait ainsi à masquer son incapacité à régler l'impasse socio-économique actuelle derrière la rhétorique de la souveraineté nationale et du droit à la technologie nucléaire. Le 11 avril 2006, le Président iranien a ainsi annoncé que « *l'Iran a rejoint le club des puissances nucléaires* » en franchissant une étape importante dans le processus d'enrichissement de l'uranium. Cette déclaration a suscité de vives inquiétudes au sein de la communauté internationale et pose avec acuité la question de la réalité de la « menace iranienne » par-delà la rhétorique belliqueuse du nouveau Président iranien.

#### UNE FENÊTRE D'OPPORTUNITÉ S'OUVRE A L'ÉTÉ 2006

Dans ce contexte, l'affrontement direct qui ne peut avoir lieu entre Israël et ses ennemis prend la forme d'opérations terroristes ou de guérilla contre les forces israéliennes. Le 12 juillet 2006, des combattants du Hezbollah

(10) Mahmoud Ahmadinejad a été élu le 24 juin 2005 à la présidence de la République islamique d'Iran, après avoir été élu maire de Téhéran en 2003. Il a reçu un important soutien des franges religieuses de la population iranienne, du fait de sa double appartenance au corps des Gardiens de la Révolution et à la milice fondamentaliste Bassidji. Il incarne en outre, aux yeux des classes populaires iraniennes, un retour à la révolution islamique de 1979.

pénètrent en territoire israélien, tuant six soldats de Tsahal et en capturant deux autres. D'emblée, l'Etat-major israélien adopte une stratégie de représailles aériennes massives, concentrées sur les zones libanaises chiïtes et les infrastructures du pays. Le blocus total du pays, la pression constante sur la population exercée par les frappes aériennes et les opérations psychologiques conduites par l'armée israélienne ont eu un effet traumatisant sur les populations et ont retardé l'arrivée de l'aide humanitaire.

Les combats, qui se sont déroulés du 12 juillet au 14 août 2006 sur le territoire libanais et dans le nord d'Israël, ont provoqué la mort de quelque 1 400 civils et fait presque 5 000 blessés. Plus de 18 000 habitations ont été détruites dans la capitale, les infrastructures du pays ont été ravagées et l'économie a été très lourdement affectée par le blocus. Selon le PNU, le coût total des destructions est évalué à 15 milliards de dollars au Liban et 6 milliards de dollars en Israël. Entre 800 000 et 1 million de personnes ont été déplacées sur les 3,4 millions d'habitants que compte le Liban, la plupart prises en charge par le Hezbollah et le Courant patriotique libre du général Aoun. Le déversement massif de bombes à sous-munitions (11) sur le Liban dans les derniers jours du conflit a retardé le retour des personnes déplacées et aggravé un bilan humain déjà catastrophique. Des deux côtés de la « ligne bleue » (12), le bilan du conflit est lourd et l'absence de véritable règlement politique laisse la porte ouverte à une reprise des hostilités.

Durant ces trente-trois jours de guerre, les rivalités et les jeux d'alliances ont paralysé l'action du Conseil de sécurité. Très tôt, le Président français, Jacques Chirac, a tenté de mobiliser la communauté internationale pour obtenir un arrêt des combats au Liban. Le 20 juillet, son ministre des Affaires étrangères mettait en garde la communauté internationale contre la « crise humanitaire au Liban » (13). Le rapprochement entre Paris et Washington qui prévalait depuis septembre 2004 sur les questions syro-libanaises au Conseil de sécurité a marqué le pas, révélant leur approche fondamentalement divergente des questions régionales. Les Etats-Unis avancent le droit de légitime défense pour justifier les opérations militaires israéliennes en territoire libanais et leur tentative de destruction d'un adversaire qu'ils qualifient de « terroriste ». La France, de son côté, appuyée par de nombreux pays européens (notamment l'Espagne) appelle au cessez-le-feu immédiat et au strict respect par les deux parties de leurs obligations internationales.

Au fil des négociations diplomatiques, on a pu remarquer l'absence d'engagement fort de l'Union européenne, alors même que plusieurs pays

(11) Au Liban, RFI Actualité rappelle que les forces israéliennes de défense ont tiré quelque 1 800 bombes à sous-munitions contenant 1,2 million de charges. Cf. [www.rfi.fr/actu/fr/articles/083/article\\_47217.asp](http://www.rfi.fr/actu/fr/articles/083/article_47217.asp).

(12) La ligne bleue est la ligne de séparation définie par l'ONU, en juin 2000, entre le nord d'Israël et le sud du Liban, suite au retrait des troupes israéliennes de cette zone le 25 mai 2000. Ce tracé de la frontière reste provisoire, dans l'attente d'un règlement définitif du contentieux israélo-libanais.

(13) Cf. les déclarations de P. Douste-Blazy lors de sa visite à Beyrouth, le 20 juillet 2006.

européens, notamment la France, se sont impliqués, diplomatiquement et militairement, dans le conflit. On peut s'interroger sur cet effacement de l'acteur européen devant les diplomaties nationales de ses pays membres, à un moment où le besoin de relance du projet européen se fait de plus en plus pressant. Pourquoi l'Union européenne n'a-t-elle pas saisi cette occasion pour donner une traduction concrète à sa politique diplomatico-militaire? Doit-on voir dans le conflit de l'été 2006 une nouvelle occasion manquée pour l'Union de s'affirmer en tant que puissance? Sans doute conviendrait-il de distinguer les différentes facettes de l'intervention européenne au Liban, pendant le conflit et dans l'après-guerre. Les différentes étapes de ce qu'il est désormais convenu d'appeler la deuxième guerre du Liban n'interpellent pas l'Union de la même manière, notamment en raison de la diversité des moyens mobilisés par les Européens.

Par-delà le constat de l'absence de l'UE dans le conflit proprement dit, c'est surtout sur la capacité et les moyens de l'UE à jouer un rôle de premier plan dans les négociations diplomatiques qu'il faut s'interroger : l'UE avait-elle la possibilité de s'imposer dans un processus de négociation à deux niveaux, multilatéral et bilatéral?

#### ETAT DES LIEUX DES INTERVENTIONS EUROPÉENNES AU LIBAN DURANT LE CONFLIT DE L'ÉTÉ 2006

Pendant plus d'une trentaine d'années, la communauté internationale n'a accordé qu'une importance stratégique relative au Liban, comme en témoigne la faiblesse des moyens dévolus à la FINUL (14) pour mettre en œuvre son mandat. A la faveur de l'enlèvement américain en Iraq, les autorités américaines trouvent dans le Liban une opportunité de déstabiliser le régime baathiste syrien, en même temps que de présenter la «révolution du Cèdre» comme un exemple réussi de démocratisation au Moyen-Orient. Paris, de son côté, y voit l'occasion de se rapprocher de Washington après les dissensions sur la crise iraquienne, en même temps qu'une opportunité de réaffirmer son statut de grande puissance dans la région. Compte tenu du poids des diplomaties nationales et des intérêts de certains pays membres de l'Union au Liban, il apparaissait dès lors difficilement envisageable de voir ces pays s'effacer dans les négociations au profit de l'acteur euro-

(14) La FINUL (Force intérimaire des Nations Unies au Liban) est présente au Liban depuis mars 1978, en vertu des résolutions 425 et 426 du Conseil de sécurité. Elle était déployée à l'origine avec 4 000 hommes sur 650 km<sup>2</sup>, au sud du Liban, dans la zone frontalière avec Israël. Initialement mise en place pour contrôler les activités des Palestiniens au Sud-Liban puis des milices chiïtes (Amal, puis Hezbollah), elle sera par la suite chargée de veiller à la stricte application du retrait des forces israéliennes de la zone, créant *de facto* une «zone-tampon» à la frontière israélo-libanaise. Elle est assistée par l'ONUST (Organisation des Nations Unies chargée de la surveillance de la trêve), composée d'une cinquantaine de «bérets bleus» (observateurs des Nations Unies), et agit essentiellement dans le cadre du chapitre VI de la Charte de l'ONU (actions «autres que celles utilisant la force»). Pour un historique de la FINUL, cf. François CANN, «*Bis repetita placet*» ou le lugubre chant des sirènes libanaises», *Défense nationale et sécurité collective*, oct. 2006.

péen, *a fortiori* lorsqu'ils occupent un siège au Conseil de sécurité. En dépit de l'approfondissement de la coopération politique européenne en matière de politique étrangère et de sécurité, les divergences d'approche de la France et de la Grande-Bretagne au Conseil de sécurité mettent en évidence les limites du mécanisme de concertation en matière de politique étrangère européenne. De plus, la faible visibilité de l'acteur européen pendant la gestion de la crise tient certainement, pour partie, à l'absence de véritable instance de concertation régionale au Moyen-Orient. L'incapacité structurelle de la Ligue arabe à dégager des positions communes sur les problématiques de la région est tout à fait éclairante à cet égard. On peut finalement dresser le constat d'une région qui continue de privilégier les relations bilatérales et manifeste une certaine défiance à l'égard des processus de coopération politique multilatéraux, comme en témoigne la marginalisation de la puissance européenne dans le processus de paix israélo-arabe.

La faible visibilité de l'Union européenne ne signifie pas pour autant une absence de cette dernière durant le conflit et dans l'après-guerre. Mal à l'aise, parce que privée d'une voix forte et cohérente dans l'exercice de la gestion politique des crises, l'Union a pourtant fait preuve d'une grande efficacité dans le domaine humanitaire. En effet, dès le 12 juillet, la Commission a dépêché plusieurs experts humanitaires sur place, afin de prendre la mesure de la situation et faire face aux besoins les plus urgents des populations civiles (déblocage d'une aide de 20 millions d'euros pour pallier les manques en eau, en nourriture, en carburant, en abris et soins médicaux). Dès les premiers jours du conflit, les Européens ont démontré une remarquable réactivité, mettant en place des opérations de protection et de coordination des secours. En s'appuyant sur les structures diplomatiques en place dans le pays, les Etats membres de l'Union ont réussi à évacuer environ 50 000 personnes en quelques jours – dont 40 000 ressortissants communautaires (15). Le 26 juillet, la Commission a débloqué une enveloppe de 11 millions d'euros pour aider au rapatriement rapide et organisé de 10 000 ressortissants de pays en voie de développement vers leurs pays d'origine dans le cadre de son mécanisme de réaction rapide (16).

Les opérations d'évacuation furent d'autant plus complexes à mettre en œuvre qu'il s'agissait à proprement parler d'une phase d'«évacuation volontaire», c'est-à-dire de départ volontaire des personnes s'appuyant en

(15) Dès les 13 et 14 juillet, les autorités des pays membres de l'Union ont organisé l'évacuation de leurs ressortissants désirant quitter le Liban. L'Italie a dans un premier temps évacué ses ressortissants vers la Syrie, puis affrété un navire de guerre à destination de Tyr. La Grande-Bretagne a envoyé deux navires de guerre à Beyrouth pour évacuer les 3 500 à 4 000 familles britanniques vivant au Liban, ainsi que 10 000 binationaux. L'ambassade d'Allemagne a organisé un convoi de 200 personnes vers la Syrie. Des avions militaires et civils espagnols, grecs et autrichiens ont évacué les ressortissants des pays concernés depuis la Syrie.

(16) L'Union a apporté, dans le cadre de ce dispositif, une assistance médicale et logistique aux personnes évacuées et aux autorités des pays de transit (Syrie, Jordanie, Chypre principalement), afin de réduire les effets de déstabilisation potentielle d'un afflux massif de réfugiés. Ce programme a été mis en œuvre dans le cadre de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

premier lieu sur des moyens civils, rapidement renforcés par des capacités militaires. L'Opération «Baliste» réalisée sous commandement français, grâce à 1 700 militaires, en renfort des 200 soldats français intégrés à la FINUL, s'est ainsi déroulée en deux temps.

Durant la phase d'urgence qui s'est étalée du 14 juillet au 15 août 2006, les forces militaires ont permis autant de soutenir les ambassades et consulats européens, que d'acheminer l'aide humanitaire ou de ravitailler la FINUL. Les différentes structures diplomatiques européennes se sont logiquement regroupées autour de l'ambassade de France à Beyrouth, compte tenu de l'importance du poste diplomatique français au Liban. Les opérations étaient d'autant plus difficiles à coordonner qu'elles regroupaient un grand nombre d'acteurs, les ressortissants quittant Beyrouth pour Chypre ou Mersin avant d'être redirigés vers leurs pays d'origine. Il faut se rappeler que les bâtiments et hélicoptères français ont dû mener les opérations sous la menace permanente des missiles israéliens et des salves de roquettes tirées par le Hezbollah. Ce regroupement spontané des Européens est d'autant plus remarquable qu'aucune action commune d'évacuation n'avait été décidée au niveau de l'Union, prouvant que, dans les faits, une certaine solidarité européenne existe déjà, en attendant l'avènement d'une véritable diplomatie européenne autonome.

L'Opération Baliste a permis de ravitailler et de renseigner le QG de la FINUL à Naqoura. L'opération de soutien à la FINUL ne pouvait se faire que par la mer (bâtiments français *Jean-Bart* et *Cassar*), une opération délicate tant du fait de la topologie rocheuse de la côte libanaise que de la menace balistique. Les opérations amphibies ont permis d'acheminer le fret humanitaire, relayées par la compagnie du génie déployée au sol pour la construction de ponts Bailey. L'ouverture de ces voies maritimes et aériennes pour apporter le soutien logistique, sanitaire et militaire à la FINUL et aux différentes structures humanitaires présentes pendant la période de conflit doit beaucoup aux pressions diplomatiques européennes (17).

#### L'INTERVENTION EUROPÉENNE DANS LA PHASE DE STABILISATION

Le 11 août 2006, les membres permanents du Conseil de sécurité s'accordent enfin sur le vote d'une résolution appelant à la cessation des hostilités. La résolution 1 701, qui ne met pas fin au conflit, vise essentiellement à stabiliser la frontière et à contenir les velléités belligères des deux parties, en

(17) Louis Michel, Commissaire européen chargé du développement et de l'aide humanitaire pour l'Union, rappelait ainsi dans un communiqué du 20 juillet 2006 : « j'encourage fortement les belligérants de chaque bord à respecter leurs obligations en matière de droit international humanitaire. En particulier, ils doivent ouvrir des corridors humanitaires pour permettre aux agences d'aide d'avoir un accès rapide à ceux qui souffrent ». Cf. IP/06/1049, disponible sur le site Internet <http://europa.eu>.

attendant un règlement global. Elle fait de la souveraineté libanaise une question interne (réforme et démocratisation des systèmes politique et électoral, mise en place d'un Etat souverain fort, désarmement du Hezbollah) à la croisée des problématiques régionales (relance du dialogue avec la Syrie et ouverture d'un dialogue avec l'Iran, questions de l'Iraq et de la Palestine).

Dans ce contexte, la deuxième phase de l'Opération Baliste, qui a commencé dès la fin des hostilités, s'est concentrée sur l'effort de stabilisation et de sécurisation du Liban. En dépit des réserves des différentes forces nationales, les forces armées européennes ont fait preuve de capacités tant interarmées que multinationales. Des troupes italiennes, françaises et allemandes ont mis en place un dispositif d'assistance à la marine libanaise pour la surveillance des eaux territoriales en attendant la levée du blocus israélien. Cette force intérimaire constituée de moyens français et italiens, d'une frégate britannique et d'un bâtiment grec a été opérationnelle dès le 8 septembre et relayée un mois plus tard par des forces allemandes. Un tel dispositif prouve dans les faits que les différences de cultures stratégiques entre les armées européennes sont très vite surmontées face aux réalités du terrain et ne constituent pas un véritable obstacle à la construction concrète de l'Europe de la Défense. De même, les différentes unités nationales européennes ont apporté un important soutien logistique et technique à la «FINUL II» (18) et au déploiement de l'armée libanaise, au lendemain du vote de la résolution 1 701. Les 6 900 soldats des forces armées européennes ont ainsi contribué à renforcer le gouvernement libanais dans la phase de stabilisation post-guerre et à étendre sa souveraineté sur l'ensemble du territoire libanais. L'engagement européen (19) massif dans la FINUL II est d'autant plus remarquable qu'il marque une rupture définitive avec la pratique du maintien de la paix du temps de la Guerre froide. En effet, le recours à des contingents occidentaux, notamment aux forces armées des membres permanents du Conseil de sécurité, était généralement limité en vertu des principes de neutralité et d'impartialité qui caractérisent l'action du «soldat de la paix» (20).

(18) La résolution 1 701 a permis un renforcement des moyens de la FINUL, dont les effectifs sont portés à 15 000 hommes (dont 6 900 soldats européens) et qui dispose d'une marge de manœuvre élargie. Désormais, la force dispose de matériels de haute technologie et d'une puissance de feu renforcée (chars Leclerc et canons AUF1 de 155 mm), appuyée par des moyens de repérage et de ciblage, permettant réactivité et précision des tirs. De plus, la FINUL s'est dotée d'une capacité de renseignement, grâce au déploiement sur le terrain de plusieurs véhicules d'observation, et fournit une assistance militaire à l'armée libanaise dans son déploiement au Sud-Liban (15 000 hommes).

(19) L'Allemagne a ainsi fourni à la FINUL des unités d'appui naval, aérien et logistique côtière (*Kriegsmarine*); le Danemark, trois corvettes pour lutter contre la contrebande d'armes; la Grande-Bretagne, une frégate et des avions (2 *AWACS* et 6 *Jaguar*, utilisés pour la surveillance aérienne); la Grèce, une frégate, un hélicoptère et des forces amphibies; la Suède, une corvette avec 80 membres d'équipage. Chypre a également mis ses infrastructures à la disposition de la force. On compte en outre 394 soldats belges, une équipe de médecins et 50 militaires bulgares, 1 100 soldats espagnols, 250 sapeurs finlandais, 2 000 soldats français, 2 500 soldats italiens (dans le cadre de l'opération *Leonte*), 500 soldats polonais, 140 sapeurs portugais et une vingtaine de soldats slovènes.

(20) Cf. les débats entourant la création de la FINUL I et la consécration de ce principe par la résolution 1 000 (ES I) du 5 novembre 2006. Pour une analyse de l'évolution des opérations de maintien de la paix, cf. J. TERRINET, «Les soldats au service de la paix : le cas des forces de maintien de la paix», *Arès*, n° 2, 1988.

Enfin, c'est surtout sur le terrain humanitaire que l'intervention de l'acteur institutionnel européen est apparue le plus clairement. Dès la fin des hostilités, l'Union européenne a apporté un soutien efficace aux institutions libanaises pour faire face au retour des populations déplacées et aux problèmes liés aux destructions et aux besoins les plus urgents des populations (accès à l'eau, manque de médicaments et de nourriture; champs de mines et munitions non explosées). La visite de Louis Michel, le Commissaire européen chargé du développement et de l'aide humanitaire, a permis très rapidement l'ouverture, à Beyrouth, d'un bureau permanent «ECHO» (21) pour évaluer l'ampleur de la situation et soutenir les agences humanitaires présentes sur le terrain (12 ONG, y compris les agences des Nations Unies et le CICR). L'Union européenne a débloqué une aide de 30 millions d'euros supplémentaires, à laquelle s'est ajoutée l'aide humanitaire bilatérale des Etats membres destinée à la protection des civils dans les zones les plus touchées (22), à la lutte contre les dégâts environnementaux (23) et au déminage, autant d'actions qui ont contribué à une rapide reprise de l'activité économique.

L'Union s'est par la suite illustrée dans la phase de reconstruction proprement dite, par le soutien financier et logistique considérable qu'elle a apporté au gouvernement libanais. La Commission européenne a dépêché une mission d'évaluation au Liban au mois de septembre 2006, conduite conjointement avec les représentants des Etats membres, afin de mesurer l'ampleur des défis de l'après-guerre. La Commission a mis en place un programme global de 42 milliards d'euros supplémentaires pour aider le gouvernement et la société civile libanais à faire face aux multiples défis de la reconstruction (24).

(21) ECHO (European Community Humanitarian Assistance aid Office) est le service d'aide humanitaire de la Commission européenne. Le mandat confié à ECHO par l'Union européenne (Règlement (CE) n° 1 257/96) consiste à porter assistance et secours d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles ou de conflits hors du territoire de l'Union européenne. Cette aide est directement orientée vers les populations en détresse, sans distinction de race, de religion ou d'opinion politique. Depuis sa mise en place en 1992, ECHO a achevé de l'aide d'urgence et de l'aide à la reconstruction dans des régions en crise de plus de 85 pays du monde. Le budget annuel géré par ECHO est de plus de 500 millions d'euros. Cf. le site Internet d'ECHO, [ec.europa.eu/echo/presentation/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/presentation/index_fr.htm).

(22) Le MIC (Monitoring Information Centre) est le centre opérationnel visant à faciliter la coordination des différentes contributions nationales européennes (fourniture de matériels médicaux, pharmaceutiques, produits de 1<sup>re</sup> nécessité, équipements de lutte incendie, etc.).

(23) Le MIC a permis au ministère libanais de l'Environnement d'obtenir des effectifs (des experts français et danois notamment) et du matériel pour des opérations de nettoyage ciblées en vue d'enrayer la marée noire et de favoriser la reprise rapide de l'activité des ports de pêche libanais.

(24) L'enveloppe globale de 42 milliards d'euros permettra ainsi de financer les six programmes suivants : un programme d'assistance technique au gouvernement dans le cadre du processus de reconstruction (10 millions), un soutien au programme en faveur du renforcement de l'Etat de droit et de la sécurité intérieure (4 millions d'euros, dédiés en grande partie à l'équipement et la formation des forces de sécurité intérieure libanaises, conformément aux objectifs de la résolution 1 701), un appui au secteur privé libanais (18 millions d'euros) et une enveloppe de 10 millions d'euros pour faire face aux besoins prioritaires identifiés par le gouvernement libanais.

## LA « RÉVOLUTION SILENCIEUSE » DE L'EUROPE-PUISSANCE ?

On peut finalement penser que la politique européenne de sécurité et de défense a connu une sorte de « révolution silencieuse », mais bien réelle, à l'occasion du conflit israélo-libanais de l'été 2006. Les différentes interventions européennes au Liban déconstruisent *de facto* les mythes entourant la construction d'une Europe de la Défense (25). D'une part, la diversité des moyens mobilisés par les Européens pendant la phase de conflit et dans l'après-guerre montre que la PESD n'a pas vocation à concurrencer l'Alliance atlantique et à se poser en superpuissance militaire autonome, intégrée et permanente. D'autre part, loin de se réduire à un « pilier européen » de l'OTAN, les structures européennes (nationales et communautaires) ont prouvé qu'elles pouvaient jouer un rôle de premier plan dans une crise militaire et humanitaire de grande ampleur et de haute intensité. La PESD permet ainsi de hisser les « petits pays », tels que Malte ou Chypre, sur le devant de la scène internationale. Les « grands » pays, de leur côté, y explorent de nouvelles formes d'engagement pour leurs forces armées, fragilisées dans leur statut par les processus de professionnalisation et la pacification du continent européen désormais réunifié. La phase de stabilisation au Liban a ainsi permis à l'Allemagne de mettre à contribution ses forces militaires et de rompre avec son image de puissance exclusivement marchande. L'Union et les pays membres s'orientent vers davantage de coordination – mais non d'intégration – en matière de planification des forces et des opérations, notamment en ce qui concerne l'articulation des dispositifs nationaux et communautaires. La réalité du champ de bataille et l'urgence des situations humanitaires ont poussé les Européens à adopter une stratégie de défense pragmatique, « à la carte ». Chaque pays membre y contribue selon ses intérêts et ses capacités, expérimentant dans les faits le principe de coopération « structurée ou renforcée » que proposait le projet de Traité constitutionnel.

A la lumière de la multiplicité des interventions européennes au Liban, on ne saurait apprécier la puissance européenne selon des critères traditionnels. L'action européenne offre une variété d'instruments et de moyens sans égal au niveau mondial. La puissance européenne, à l'image de la construction communautaire, est *sui generis* (26), représentant une forme de dépassement de la matrice conceptuelle réaliste. Loin de se laisser enfermer dans une dialectique d'acceptation ou de refus du primat des intérêts nationaux ou de chercher à défendre sa place dans une hiérarchie des puissances éta-

(25) Cf. Catherine SCHNEIDER, « L'identité de l'UE élargie et la PESCD », *Les Communautés et l'Union européenne face aux défis de l'élargissement*, La Documentation française, Paris, 2004.

(26) Cf. Jolyon HOWORTH, « L'Europe et la sécurité mondiale », *RAMSES 2007*. Cf. également la Stratégie européenne de sécurité, *Une Europe plus sûre dans un monde meilleur*, proposée par Javier Solana et adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen à Bruxelles, 12 déc. 2003, disponible sur le site Internet [ue.eu.int/](http://ue.eu.int/).



lonnée sur les capacités militaires, l'Union européenne a choisi d'occuper un terrain souvent délaissé par les Etats : celui de la culture et des valeurs. A travers sa politique commune de sécurité et de défense, elle cherche à élever les exigences de ses partenaires au sein de la communauté internationale en faveur d'un monde plus sûr et plus solidaire. Les missions de l'Union dans la région ne comportent ainsi pas de véritable composante militaire et touchent plutôt à des aspects civilo-policiers, tels que la formation de juristes en Iraq, le contrôle des frontières à Rafah ou le déploiement des forces de police en Afghanistan ou en Palestine (27). Parce que ces missions, même lorsqu'elles font appel à des forces militaires, s'inscrivent avant tout dans une perspective de maintien ou de rétablissement de la paix, elles contribuent à donner à l'Union une image de puissance «bienveillante» (28).

L'Union incarne une forme d'équilibre entre *hard* et *soft power* (29), en ce sens qu'elle cherche moins à dominer qu'à susciter l'adhésion des populations auprès desquelles elle intervient. L'Union semble ainsi avoir renoncé à choisir entre les dimensions civile et militaire de la puissance, en défendant l'idée d'une société internationale hétérogène et multipolaire. Par la diversité de ses pays membres et les contraintes liées aux fonctionnements institutionnels communautaires (30), l'acteur européen est en effet voué à une certaine modération dans ses positions politiques et à la réinvention perpétuelle de ses stratégies d'intervention. Comme l'a clairement démontré la crise iraquienne, l'opposition frontale avec les Etats-Unis ne peut conduire qu'à la division des Européens et, partant, à l'impuissance ou la marginalisation. En effet, en dépit des progrès de la PESC/PESD, la politique extérieure de l'Union reste très dépendante de ses liens transatlantiques.

De manière plus générale, au-delà de ce qui pourrait bien se révéler rétrospectivement comme un test de puissance, c'est la question de la capacité de l'Europe à avoir prise sur la situation au Moyen-Orient qui se pose. Si l'Europe est aujourd'hui présente tout au long du continuum conflictuel dans la région du «Grand Moyen-Orient», a-t-elle pour autant les moyens de peser dans les rapports de forces régionaux ? Quelle est la place des puis-

(27) L'UE intervient en Iraq pour former des juristes sur la base d'une action commune du Conseil, «Mission intégrée Etat de droit en Iraq. EUJUST LEX», 2005/190/CFSP, 7 mars 2005. En Palestine, l'UE mène une mission d'assistance et de surveillance au poste frontière de Rafah, entre l'Egypte et la Bande de Gaza, sur la base d'une action commune du Conseil, «Mission d'assistance frontalière de l'Union européenne au point de passage de Rafah. EUBAM Rafah», 2005/889/CFSP, 12 déc. 2005. En Afghanistan, l'UE participe à la mise en place et la formation de policiers afghans dans le cadre d'une action commune du Conseil, «Etablissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan. EUPOL Afghanistan», 2007/369/PESC, 30 mai 2007.

(28) En référence à l'analyse de Tzvetan Todorov développée dans *Le Nouveau Désordre mondial : réflexions d'un Européen*, R. Laffont, Paris, 2003.

(29) Le concept de «*soft power*» a été défini par Joseph Nye comme la capacité d'un acteur politique à influencer indirectement le comportement d'un autre acteur ou la définition, par cet autre acteur, de ses propres intérêts, grâce à des moyens non coercitifs. Cf. Joseph NYE, *Bound to Lead : the Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York, 1990.

(30) En raison notamment de la faiblesse du budget communautaire et de la procédure de vote à l'unanimité. Cf. la réunion des ministres européens des Affaires étrangères, 20 juil. 2006.

ces européennes et de l'«Europe-puissance» dans cette dynamique régionale? Fournisseurs d'armes, détenteurs de sièges permanents au Conseil de sécurité, importants partenaires économiques, membres de l'OTAN, les Européens s'impliquent de plus en plus dans la région, notamment à travers l'«Initiative d'Istanbul» (31). Liés aux pays du Golfe par des accords de défense, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni jouent un rôle d'intermédiaire non négligeable dans les processus diplomatiques régionaux. Pourtant, l'action européenne continue de manquer de visibilité. Cependant, c'est plutôt par réalisme que par faiblesse que les Européens ont choisi de rompre avec une stratégie diplomatique «démonstrative», souvent critiquée pour son caractère «déclaratoire», en diffusant progressivement et silencieusement leur influence dans toute la région. Ce manque de lisibilité de l'action européenne dans la région permet à l'Union de se distinguer de son allié américain et d'être dissociée des prétentions hégémoniques de Washington dans les perceptions stratégiques des acteurs régionaux.

L'Europe mène toute une série d'actions particulières qui donnent prise à l'influence européenne, du Maghreb à l'Afghanistan, en passant par la Syrie et le Liban, l'Iran et la Palestine, sur l'ensemble des enjeux régionaux. Pour l'instant, elle peine encore à s'affirmer comme une véritable puissance dans les rapports de forces régionaux, mais les «ratés» de la stratégie américaine de «remodelage» pourraient lui offrir de nouvelles marges de manœuvre.

#### REDISTRIBUTION DES CARTES DE LA PUISSANCE AU MOYEN-ORIENT : DE NOUVELLES OPPORTUNITÉS POUR L'EUROPE-PUISSANCE ?

L'ouverture d'un conflit entre Israël et le Hezbollah a sans doute marqué un tournant dans l'histoire des rapports de force dans la région. On peut se demander dans quelle mesure la «sixième guerre israélo-arabe» annonce le début d'une nouvelle étape du système international dans la région, impliquant une modification des rapports de forces et des stratégies des grandes puissances présentes dans la région.

Les différences de perceptions géographiques et culturelles entre l'Europe et les États-Unis ont contribué à l'élaboration de visions stratégiques concurrentes. Dans la vision «européano-centrée» des relations internationales qui prévaut jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, la Méditerranée et le Proche-

(31) L'Initiative de coopération d'Istanbul (ICI) fut lancée au sommet de l'Alliance de juin 2004. Elle associe l'OTAN aux pays du Moyen-Orient élargi (Bahreïn, Koweït, Oman, Qatar, Arabie saoudite, Emirats arabes unis), dans le cadre de coopérations bilatérales dans six domaines relatifs à la sécurité : lutte anti-terroriste, lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, formation et entraînement (interopérabilité, exercices conjoints), sécurisation des frontières (terrorisme, armes légères, lutte contre les trafics illicites), planification d'opérations civiles d'urgence.

Orient sont perçus comme des zones périphériques proches. Le commerce aidant, d'importantes relations se développent dès l'époque moderne entre l'Occident européen et l'Orient arabe. La proximité géographique des zones définit d'emblée une perception plus imminente de la menace, qui structure la stratégie européenne dans la région. Européens et Méditerranéens vivent depuis l'époque moderne dans une relation existentielle ambiguë, toute déstabilisation d'une des deux aires géographiques important des conséquences dangereuses pour l'autre. *A contrario*, dans la conception américaine, le Moyen-Orient représentait traditionnellement une périphérie lointaine, dont les soubresauts ne pouvaient qu'avoir des effets limités sur la puissance américaine. Ce sont les attentats du 11 septembre 2001 qui ont donné une certaine imminence à la menace islamiste et placé la région au centre des préoccupations sécuritaires et énergétiques américaines.

Le projet américain de «remodelage du Grand Moyen-Orient» (32) concerne un vaste ensemble d'Etats, aux caractéristiques historiques et culturelles très hétérogènes, qui s'étend des Etats de l'Afrique du Nord jusqu'au Pakistan. Il englobe l'intégralité des pays de la Ligue arabe (33), auxquels viennent s'ajouter cinq pays non arabes (Turquie, Israël, Iran, Pakistan et Afghanistan). Ce projet représente une tentative de transformation en profondeur du paysage politique et économique de la région. Lors de son discours sur l'état de l'Union du 24 janvier 2004, George W. Bush déclarait ainsi : *«tant que le Moyen-Orient restera un lieu de tyrannie, de désespoir et de colère, il continuera de produire des hommes et des mouvements qui menacent la sécurité des Etats-Unis et de nos amis. Aussi, l'Amérique poursuit-elle une stratégie avancée de liberté dans le Grand Moyen-Orient»*, jetant de la sorte les bases de ce qu'il est désormais convenu d'appeler la «Doctrine Bush», dont on retrouve les principes-clefs dans la *National Strategy for Combating Terrorism* (34). En prétendant favoriser le développement démocratique et aider ces pays à s'insérer dans l'économie mondiale, les Etats-Unis mènent une politique faite de diplomatie coercitive et d'opérations armées, qui peuvent faire douter des intentions uniquement «démocratisantes» du projet.

(32) Le *«Reshaping Middle East»* a été évoqué pour la première fois par le président Bush lors d'un discours prononcé le 26 février 2003 à l'American Enterprise Institute. Cette doctrine fut exposée plus en détails dans un discours à l'Université de Caroline du Sud, en mai 2003. L'Initiative de partenariat au Moyen-Orient (*Middle East Partnership Initiative*, MEPI) a ensuite repris, pour l'approfondir, l'Initiative de Grand Moyen-Orient (*Greater Middle East Initiative*, GMEI) proposée par le Département d'Etat en décembre 2002.

(33) La Ligue arabe (ou Ligue des Etats arabes) a été fondée en mars 1945 à Alexandrie en réaction à un projet de britannique de fédération des Etats de la région. Elle visait initialement à affirmer l'union de la «nation arabe» et l'indépendance souveraine de ses membres. Elle regroupe aujourd'hui les pays suivants : Egypte, Iraq, Liban, Arabie saoudite, Syrie, Jordanie, Yémen unifié, Libye, Soudan, Maroc, Tunisie, Koweït, Algérie, Qatar, Emirats arabes unis, Oman, Mauritanie, Somalie, Djibouti, Comores et l'Autorité palestinienne.

(34) Cf. George W. BUSH, *National Strategy for Combating Terrorism*, fév. 2003, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov).

L'approche européenne en Méditerranée et au Moyen-Orient s'inscrit dès le départ dans une logique différente du projet américain. Né à Barcelone en 1995, le projet euro-méditerranéen avait pour ambition de créer une zone de paix et de stabilité dans la région, fondée sur le respect des droits de l'homme et de la démocratie. L'initiative visait à construire un espace de prospérité partagée, par l'instauration progressive et régulée du libre-échange et l'ouverture d'un dialogue politico-culturel qui contribuerait à une meilleure compréhension mutuelle des pays de la région et au développement des sociétés civiles dans les pays autoritaires. Au fil des déboires de la guerre contre le terrorisme en Afghanistan et en Iraq, l'administration américaine a été obligée de reconsidérer sa stratégie «volontariste» au Moyen-Orient et forcée de reconnaître les limites de son unilatéralisme «musclé». La guerre de l'été 2006 a mis fin au mythe de la toute puissance militaire de Tsahal et affaibli la position géostratégique des alliés arabes de Washington dans la région. Cette reconfiguration des rapports de force moyen-orientaux joue en faveur de la puissance européenne, qui y connaît une amélioration relative de sa position géostratégique.

Les attentes des pays arabes et de la Turquie vis-à-vis de l'Union se font pressantes, ces derniers refusant de rester plus longtemps dans une position de face-à-face stratégique avec les Etats-Unis, dans laquelle ils ne peuvent être que des adversaires ou des vassaux. Une telle configuration des rapports de forces dans la région semble donc plaider en faveur d'une véritable affirmation de l'influence européenne au Moyen-Orient. L'Europe doit construire et sécuriser sa propre périphérie, qui, dans l'hypothèse de l'intégration de la Turquie, pourrait s'étendre jusqu'aux pays du Golfe, en mettant l'accent sur les questions sécuritaires et énergétiques et non plus seulement sur le codéveloppement.

Du fait de l'hétérogénéité de la zone «méditerranéenne-proche orientale», la démarche européenne n'a pas vocation à intégrer la région du Moyen-Orient dans le Partenariat euro-Méditerranée (PEM). La Politique européenne de voisinage (PEV) lancée en 2003 a été conçue par l'Union «pour éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'UE élargie et ses voisins et pour [...] offrir [à ces derniers] une occasion de participer aux diverses activités de l'UE à travers une coopération renforcée en matière de politique, sécurité, économie et culture» (35). Elle repose sur un ensemble d'accords et de plans d'actions visant à accompagner – et non à conduire – la modernisation et la transition démocratique et économique des voisins méditerranéens de la région. Un tel dispositif permet d'aider des pays, tels que la

(35) Cf. la Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement, «L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud», 11 mars 2003, COM(2003) 104 final, ainsi que la Communication de la Commission, «Document d'orientation sur la Politique européenne de voisinage», 12 mai 2004, COM(2004) 373 final.

Syrie ou le Liban (36), à identifier des solutions adaptées aux réalités et aux cultures locales, à favoriser l'émergence des sociétés civiles et à soutenir les dynamiques de regroupement régional. L'Europe s'est en outre dotée d'une Stratégie européenne de sécurité (SES) (37) depuis décembre 2003, qui vise à promouvoir une «*sécurité compréhensive*» et humaine afin de crédibiliser sa politique extérieure.

Essentiellement perçue à travers ses instruments économiques et institutionnels, cette coopération est accueillie plutôt favorablement par les Etats de la région, qui restent pourtant très marqués par l'héritage colonial européen. Conscients de ce passé douloureux, les Européens cherchent moins à projeter leur puissance qu'à insuffler de nouvelles aspirations chez les peuples de la région. La construction européenne offre le modèle d'une réconciliation réussie et illustre la possibilité d'une dilution des antagonismes régionaux dans un avenir économique et politique commun. Les stratégies de coopération et de sécurité européennes se complètent et contribuent finalement à faire de l'Europe un acteur-clef au Moyen-Orient. Si l'action institutionnelle européenne manque encore de visibilité dans la région, c'est surtout en raison de la faible lisibilité de sa stratégie globale et de la dispersion de ses interventions. L'Europe apporte aujourd'hui une contribution considérable à la sécurité mondiale, mais elle continue d'apparaître comme une puissance «moyenne» ou relative, face à l'«*hyperpuissance*» (38) américaine. La multiplicité et la complexité de ses interventions au Moyen-Orient illustrent un véritable potentiel de puissance : celui d'une puissance civile, mais crédible, à la fois conseillère et garante d'un ordre régional en gestation.

A l'heure du recul relatif des ambitions américaines dans la région et de l'affirmation d'une multipolarité désordonnée, il est urgent de repenser les modalités d'une coopération transatlantique plus équilibrée dans la région. Toutefois, on peut s'interroger sur la forme que prendra le partage des tâches : les opérations armées pour la puissance américaine et les opérations de stabilisation et de sécurisation, de *peace-keeping* et de *nation-building* pour les Européens ? Dans quelle mesure, au lendemain de la «guerre de juillet», les Européens, «rassurés» sur leurs capacités à intervenir efficacement dans la région, sont-ils encore prêts à accepter de «faire la vaisselle» des Américains ?

(36) L'accord d'association entre l'UE et le Liban a été signé le 17 juin 2002 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006 ; un accord intérimaire sur le commerce et les questions afférentes était déjà entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2003.

(37) Cf. la Stratégie européenne de sécurité, *op. cit.*

(38) En référence à l'expression utilisée par Hubert Védrine en 1999. Le concept d'«hyperpuissance» renvoie à l'analyse de Zbigniew Brzezinski, qui décrit les Etats-Unis comme la seule puissance à avoir la suprématie simultanée dans les quatre domaines-clefs que sont le militaire, l'économie, la technologie et le culturel. Cf. Zbigniew BRZEZINSKI, *Le Grand Echiquier : l'Amérique et le reste du monde*, Hachette, Paris, 2000.



# POLITIQUE ETRANGÈRE DES ETATS-UNIS

François VERGNOLLE DE CHANTAL

*Introduction*

Justine FAURE

*Le Congrès démocrate et la conduite  
de la politique étrangère américaine en 2007*

François NICOULLAUD

*Les relations Iran-Etats-Unis.  
A la recherche du regime change*

Thomas RID

*Les Etats-Unis en Afghanistan*





## INTRODUCTION

### LA POLITIQUE ETRANGÈRE DES ETATS-UNIS

PAR

FRANÇOIS VERGNIOLLE DE CHANTAL (\*)

Les élections de mi-mandat de novembre 2006 étaient attendues par les observateurs. Elles devaient constituer un tournant pour la présidence Bush. Et elles le furent au moins partiellement : ce fut la fin de la stratégie électorale républicaine adoptée après les attentats du 11 septembre 2001. Le nationalisme, le soutien patriotique, la peur, tout cela échoue devant l'évidence de la catastrophe iraquienne et, selon les termes d'un éditeur du *New York Times*, Paul Krugman, une majorité d'Américains a finalement réalisé que des *apparatchiks* incompetents s'étaient fait passer pour des *leaders* patriotiques pendant cinq ans (1). Pourtant, au moins dans le domaine de la diplomatie, c'est bien la stabilité qui est la plus évidente. Le Congrès à majorité démocrate s'est révélé incapable d'initier des politiques et d'influer sur les décisions présidentielles en matière de politique étrangère. D'ailleurs, dès janvier 2007, lors de son discours sur l'état de l'Union, le Président décida d'augmenter la présence des troupes américaines en Iraq. La majorité démocrate a fait des pieds et des mains pour essayer de manifester son mécontentement – ainsi de la déclaration non contraignante imaginée par Nancy Pelosi et Harry Reid. Cependant, les Démocrates n'ont pas franchi le pas en imposant un calendrier de retrait ou en coupant le financement des troupes en Iraq. Au printemps, le Président imposa finalement son point de vue : la présence américaine en Iraq est augmentée et son financement assuré.

L'article de Justine Faure explique ce blocage institutionnel, en soulignant les contraintes politiques pesant sur une majorité démocrate beaucoup plus fragile que ce que l'opinion européenne peut le croire. L'inertie caractérise ce 110<sup>e</sup> Congrès, au risque de passer dans l'histoire comme un de ces «*do-nothing Congress*», avec des taux d'approbation extrêmement bas dans l'opinion publique. Pourtant, des éléments de progrès sont perceptibles. Non seulement le 110<sup>e</sup> Congrès a assuré un certain nombre de réformes en politique intérieure, mais son message antiguerre a été récupéré par l'exécutif, lequel accepte finalement, de plein gré, de retirer des troupes

(\*) Maître de conférences à l'Université de Bourgogne (France).

(1) François VERGNIOLLE DE CHANTAL, «Le Congrès : des *midterms* à 2008», *Politique américaine*, n° 8, été-aut. 2007.

d'Iraq, annulant de ce fait l'augmentation décidée en janvier. Des évolutions significatives se font donc sentir, mais aucune n'est décisive. Dans ces conditions, l'orientation diplomatique des Etats-Unis ne peut évoluer de façon spectaculaire.

Ce sera d'autant moins le cas que d'autres contraintes pèsent sur l'action extérieure des Etats-Unis, comme l'illustrent les contributions de François Nicoullaud sur l'Iran et de Thomas Rid sur l'Afghanistan, qui envisagent les différents scénarios d'évolution pour ces deux théâtres d'opération. En Iran, la «*guerre de l'ombre*», comme le dit F. Nicoullaud, a toutes les chances de se poursuivre. Depuis 1979, les Etats-Unis et l'Iran sont engagés dans un cycle de confrontation dont on ne voit pas pourquoi il devrait cesser. Les sanctions américaines ont même été durcies en 2006 et l'objectif du «*regime change*» reste plus que jamais d'actualité du côté américain. La découverte, en 2002, de la mise en œuvre d'une filière nucléaire par l'Iran a durablement radicalisé les positions, malgré l'initiative diplomatique européenne. Les Etats-Unis se sont rapprochés des Européens depuis 2006 et orchestrent, avec succès, l'isolement de l'Iran.

En Afghanistan, la configuration est forcément un peu différente, dans la mesure où les Etats-Unis ne sont pas les seuls acteurs impliqués. L'occupation de l'Iraq occupe l'essentiel de leur puissance militaire et rend illusoire une action unilatérale de l'Amérique en Afghanistan, d'autant que la plupart des scénarios quant au futur de l'Iraq sont loin d'être positifs. L'article de Thomas Rid établit un bilan nuancé de l'action des Occidentaux en Afghanistan : la mise en place d'un régime démocratique en 2001 se poursuit ; l'élection présidentielle de 2004 a pu se tenir sans problèmes majeurs ; les médias se libéralisent très rapidement ; les investissements américains et anglais permettent à l'économie de repartir et le niveau sanitaire de la population s'améliore. Cependant, d'autres évolutions sont nettement plus inquiétantes, comme la montée d'une insurrection organisée par des «*nouveaux*» Talibans anti-américains, l'inefficacité de l'armée ou de la police gouvernementale et l'accroissement de la production d'opium. De plus, les opinions publiques occidentales sont de plus en plus réservées, voire opposées, à la présence de leurs troupes en Afghanistan. Cette contrainte majeure ferme de plus en plus de possibilités aux gouvernements occidentaux, notamment à l'Amérique. Il semble ainsi certain que la situation afghane évoluera peu : des pertes occidentales en augmentation et une internationalisation des forces extérieures, notamment si une administration démocrate entre en fonction à partir de janvier 2009.

Comme le dit Bruno Tertrais dans une note publiée récemment, les changements de la diplomatie américaine suite aux élections de mi-mandat en 2006 s'exercent plus sur la forme que sur le fond (2). Les deux points de

(2) Bruno TERTRAIS, *Où va l'Amérique?*, Fondation pour l'innovation politique, Paris, 2007, p. 4.

fixation que sont l'Afghanistan et l'Iran illustrent parfaitement ce type d'évolution cosmétique. Les contraintes politiques et institutionnelles en interne sont suffisamment fortes pour bloquer tout changement de fond. Le tournant de la diplomatie américaine reste celui résultant du choc du 11 septembre. Depuis lors, les Etats-Unis se sont lancés sur un parcours nouveau, une autre façon d'envisager leur rôle dans le monde, et tout retour en arrière semble impossible. La campagne de 2008 illustre parfaitement l'absence de retour vers l'équilibre antérieur. Les candidats républicains s'inscrivent pleinement dans l'héritage du 11 septembre, tout particulièrement Rudy Giuliani, qui fonde l'essentiel de sa candidature sur sa gestion des attentats, mais aussi John McCain, qui refuse d'envisager tout désengagement américain de l'Iraq. Chez les Démocrates, les ténors sont relativement prudents. Hillary Clinton, qui a voté les pouvoirs présidentiels en 2002 pour faire la guerre en Iraq, n'a pas déclaré vouloir un retrait total des troupes américaines; elle considère au contraire qu'il est nécessaire de laisser des bases américaines dans le pays et a une position dure vis-à-vis de l'Iran. Le sénateur Barack Obama se montre lui aussi assez prudent, même s'il s'est prononcé pour un retrait progressif des troupes d'Iraq et une attitude de dialogue avec l'Iran. Le changement d'administration en janvier 2009, quel que soit le vainqueur, ne semble pas devoir constituer un tournant pour la diplomatie américaine. Les différentes contributions de cette section expliquent et illustrent la lenteur des réajustements de la politique étrangère des Etats-Unis.



## LE CONGRÈS DÉMOCRATE ET LA CONDUITE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE EN 2007

PAR

JUSTINE FAURE (\*)

Après les défaites électorales infligées par George W. Bush au Parti démocrate en 2000, 2002 et 2004, les élections au Congrès de novembre 2006 marquent le reflux de la vague républicaine : le parti du Président perd, pour la première fois depuis 1994, la majorité aux deux chambres (1). Les Démocrates l'emportent par 51 sièges (49 Démocrates et deux indépendants ralliés) contre 49 au Sénat, soit un progrès de 6 sièges par rapport au Congrès précédent, et par 233 contre 202 à la Chambre des représentants, soit un progrès de 30 sièges.

Les sondages montrent que l'élection a été un référendum contre le président Bush et la guerre en Iraq : juste avant les élections du 7 novembre, alors que seuls 29 % des Américains se déclarent d'accord avec la façon dont l'administration Bush gère la guerre en Iraq, plus de la moitié des futurs électeurs dit vouloir orienter son vote en fonction de ce conflit (2). Dans les sondages à la sortie des urnes, 40 % des votants déclarent avoir voté avant tout contre Bush, 60 % se disent opposés à la guerre en Iraq et 60 % sont mécontents du Congrès républicain sortant (3).

Les élus démocrates, ainsi que leurs dirigeants (Nancy Pelosi est élue *speaker* de la Chambre, Harry Reid, chef de la majorité au Sénat, et Steny Hoyer chef de la majorité à la Chambre) considèrent en janvier 2007, lorsque le 110<sup>e</sup> Congrès entre en fonction, que les Américains leur ont confié le mandat de changer le cours d'une guerre de plus en plus impopulaire. En effet, dans un sondage publié par le *New York Times* le 11 janvier, 45 % des sondés veulent que le nouveau Congrès se concentre sur l'Iraq – contre 7 % sur l'économie et l'emploi, 7 % sur la santé et 6 % sur les questions d'immigration.

Onze mois plus tard, les Démocrates doivent reconnaître leur échec : non seulement leurs tentatives pour obtenir un retrait des troupes d'Iraq ont

(\*) Maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Strasbourg (France).

(1) A la suite d'un conflit entre le sénateur républicain Jim Jeffords et l'administration sur les questions fiscales, les Républicains perdent la majorité au Sénat entre mai 2001 et janvier 2003.

(2) *New York Times*, 1<sup>er</sup> nov. 2006.

(3) Pour une analyse de la place de l'Iraq dans la victoire démocrate et en particulier du retournement de l'opinion publique au cours du mois de septembre 2006, cf. Elizabeth DREW, «Democrats: the big surprise», *New York Review of Books*, 11 janv. 2007.

échoué, mais le président Bush y a envoyé de nouveaux soldats et demande des milliards de dollars supplémentaires. La déception des Américains se lit dans les sondages : en novembre 2007, selon les sources, seulement entre 16 et 22 % des Américains se déclarent satisfaits du 110<sup>e</sup> Congrès.

En conséquence, faut-il, comme le font les Républicains, parler d'un *do-nothing Congress*? Pour répondre à cette question, nous rappellerons dans un premier temps la passivité des précédents Congrès républicains, au regard de laquelle il faut saluer l'activisme du 110<sup>e</sup> Congrès. En effet, la majorité démocrate n'est pas restée inactive et a cherché à infléchir le cours de la politique étrangère américaine, en particulier sur la question iraquienne, laquelle sera donc au cœur de notre article. Pourtant, comme nous l'avons dit, le bilan démocrate est en demi-teinte : il s'agira d'en comprendre les raisons.

#### LA «BRANCHE CASSÉE» DES ANNÉES 2001-2006

Pour comprendre le soulagement éprouvé par beaucoup d'Américains lors de la chute du Congrès républicain et les espoirs suscités par la victoire démocrate, il convient de revenir sur les relations nouées entre l'administration Bush et le pouvoir législatif entre 2001 et 2006.

Ces cinq années ont été marquées par une croissance extraordinaire du pouvoir présidentiel, décidée par George W. Bush et, surtout, son vice-président Dick Cheney, lequel a toujours dit qu'il souhaitait «libérer» la Maison-Blanche des «contraintes» établies par le Congrès depuis la guerre du Vietnam et le scandale du Watergate (4). La mise en œuvre de ce programme a ensuite été permise par l'effet «*rally-round-the-flag*» né des attentats.

Les titres des ouvrages publiés ces dernières années témoignent ainsi de la consolidation d'une présidence marquée par une extrême centralisation des décisions, une culture du secret et un dédain affiché à l'égard du pouvoir législatif (5). Un symbole de cette attitude est la multiplication des «déclarations de signature» (*signing statement*): le Président accepte de signer une loi votée par le Congrès, mais annonce, au nom de la Constitution, qu'il n'obéira pas à certains points de la législation. George W. Bush a énoncé 150 «déclarations de signature», portant sur plus de 1 100 points

(4) Sam WELLS, «Une présidence en temps de guerre? Etude sur la centralisation du pouvoir aux Etats-Unis après le 11 septembre 2001», *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 97, janv.-mars 2008.

(5) En France, cf. Vincent MICHELOT, *L'Empereur de la Maison-Blanche*, Armand Colin, Paris, 2004. Aux Etats-Unis, cf. Matthew CRENSON / Benjamin GINSBERG, *Presidential Power. Unchecked and Unbalanced*, Norton, New York, 2007; Ted GUP, *Nation of Secrets. The Threat to Democracy and the American Way of Life*, Doubleday, New York, 2007; Charlie SAVAGE, *Takeover. The Return of the Imperial Presidency and the Subversion of American Democracy*, Little Brown, New York, 2007; Frederick SCHWARTZ / Aziz HUQ, *Unchecked and Unbalanced. Presidential Power in a Time of Terror*, The New Press, New York, 2007.

de la législation, alors que tous ses prédécesseurs réunis n'en ont contesté que 600 (6).

Quelle est la réaction des Congrès républicains face au renforcement de la présidence impériale? Elle est inexistante, alors que, rappelons-le, la Constitution fait du Congrès la première branche du pouvoir et le place au centre – et non à la périphérie – de la vie politique américaine. Craignant de mettre en péril l'union nationale, la majorité républicaine renonce à son droit de critique et de surveillance. Plus grave, ses membres se considèrent – et sont considérés par le pouvoir exécutif – comme les lieutenants de la Maison-Blanche, chargés non pas de défendre le pouvoir du Congrès, mais de voter le programme législatif du Président (7). Loin d'être des concurrents de l'exécutif, ils n'en sont que le prolongement. Cela s'explique par la popularité du Président, par le choc des attentats, mais aussi par l'étroite majorité républicaine au Congrès avant 2004, qui oblige à une très grande unité.

Maints exemples illustrent la docilité du Congrès (8). Les Républicains abdiquent leur pouvoir de délibération, votant sans questionner, modifier ou même débattre les propositions de la présidence. Alors que les deux chambres du Congrès ne se réunissent qu'entre le mardi soir et le jeudi matin, le 109<sup>e</sup> Congrès (janvier 2005-janvier 2007) ne procède jamais à plus de 700 votes par an. Les réunions au sein des commissions et sous-commissions se font parallèlement plus rares, passant de 5 372 dans les années 1970 à 2 135. Ce chiffre illustre le fait que le Congrès abdique aussi un de ses pouvoirs les plus importants : celui de surveillance (*oversight*) de la politique américaine. Tolérant le secret entourant la prise de décision puis l'exécution des politiques, les Républicains n'organisent que peu d'auditions de surveillance : 37 pour le 108<sup>e</sup> Congrès (janvier 2003-janvier 2005) contre 135 en 1993-1995 (dernier Congrès contrôlé par les Démocrates). Le scandale d'Abou Ghraïb ne donne lieu qu'à 12 heures de débats en 2004 et, entre 2003 et 2005, le Senate Committee on Armed Services n'organise pas une seule audition sur l'Afghanistan et seulement 9 sur l'Iraq, alors que, durant la même période, le Senate Foreign Relations Committee ne consacre que 19 % de son temps à ces deux pays. Sur le plan intérieur, les dysfonction-

(6) En juin 2007, le Government Accountability Office (GAO), le bureau du Congrès chargé d'enquêter sur l'utilisation des fonds publics, a rendu un premier rapport sur les *signing statements* du président Bush : après en avoir étudié 19, il a établi que 6 étaient contraires à la Constitution.

(7) James THURBER, «Avènement et limites de la 'présidence législative'», *Politique américaine*, n° 7, print. 2007, pp. 45-62.

(8) Louis FISHER, *Congressional Abdication on War and Spending*, Texas A&M University Press, College Station, 2002; Frédéric GAGNON, «En conformité avec la Maison-Blanche. Le Congrès et la politique de sécurité nationale des États-Unis durant le premier mandat de George W. Bush», *Études internationales*, n° 4, déc. 2005, pp. 501-525; Michael GLENNON, «Pouvoirs de guerre et politique étrangère : le Congrès en sommeil constitutionnel», *Politique américaine*, n° 7, print. 2007, pp. 15-21; Thomas MANN / Norman ORNSTEIN, *The Broken Branch. How Congress is Failing America and How to Get it Back on Track*, Oxford University Press, New York, 2006; Thomas MANN / Norman ORNSTEIN, «When Congress checks out», *Foreign Affairs*, n° 6, nov.-déc. 2006, pp. 67-82.

nements du nouveau ministère de la Sécurité intérieure n'attirent pas à une seule reprise l'attention du Congrès, avec des conséquences dramatiques en août 2005 au moment de l'ouragan Katrina (9).

Les Démocrates du Congrès ne font pas grand-chose pour renverser la situation, paralysés qu'ils sont par la crainte d'apparaître antipatriotes ou trop doux (*soft*) dans la lutte contre le terrorisme. Ainsi, le 14 septembre 2001, juste après les attentats, seule une représentante démocrate, Barbara Lee, vote contre la résolution «Authorization for the Use of Military Force against Terrorists», qui offre une immense liberté d'action au Président (par exemple, aucune cible militaire n'est explicitement désignée). Puis, en octobre 2002, alors que 62 % des Américains sont favorables au conflit qui s'annonce en Iraq – et que plus de la moitié estiment Saddam Hussein lié aux attentats de 2001 –, seuls 126 Démocrates à la Chambre et 21 au Sénat votent contre la résolution sur l'Iraq («Authorization for the Use of Military Force against Iraq») (10). A la fin du 109<sup>e</sup> Congrès, les Démocrates commencent à relever la tête : en novembre 2005, le représentant démocrate John Murtha propose un premier plan de retrait d'Iraq, idée relayée en juin 2006 par plusieurs autres sénateurs – dont John Kerry. Ce sursaut s'explique par l'impopularité croissante de la guerre en Iraq (scandale d'Abou Ghraïb et des prisons secrètes de la CIA, arrêts de la Cour suprême en 2004 et 2006 remettant en partie en cause le dispositif de la «guerre contre la terreur», rapport critique de la très respectée Iraq Study Commission en décembre 2006) et par la série de scandales qui frappent les Républicains du Congrès (affaires de corruption autour du lobbyiste Jack Abramoff, scandales sexuels, affaire Terri Schiavo...) (11).

En janvier 2007, le nouveau Congrès démocrate est investi dans une atmosphère d'intense jubilation (12). Il marque les esprits en élisant pour la première fois une femme comme *speaker* de la Chambre et se lance immédiatement dans l'action.

## LE 110<sup>E</sup> CONGRÈS

### ET LA QUESTION DU RETRAIT DES TROUPES D'IRAQ

Le Congrès démocrate évolue dans un environnement favorable, du fait de l'impopularité du Président et de la guerre en Iraq. En 2007, la popularité de George W. Bush est au plus bas : 33 % d'avis favorables en mars, 30 % en mai, 26 % en septembre et entre 31 et 33 % en octobre 2007. Les

(9) Tous les chiffres sont tirés des écrits de Thomas Mann et Norman Ornstein cités ci-dessus, en particulier «When Congress checks out», pp. 70-71 et *The Broken Branch*, pp. 169 et s.

(10) Gary R. HESS, «Presidents and the Congressional war resolution of 1991 and 2002», *Political Science Quarterly*, n° 1, 2006, pp. 93-118.

(11) Pour un panorama des aspects intérieurs de la présidence Bush, cf. le numéro spécial de *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* consacré à «L'Amérique de George W. Bush», n° 97, janv.-mars 2008.

(12) John BRODER, «Jubilant Democrats assume control on Capitol Hill», *New York Times*, 5 janv. 2007.



difficultés en Iraq sont une des composantes essentielles de ce déclin : en mai, alors que 3 500 soldats américains y sont déjà morts, 61 % des sondés pensent que les États-Unis auraient dû rester hors d'Iraq, 76 % considèrent que la situation y est très mauvaise et 72 % s'élèvent contre la façon dont Bush mène la guerre – contre 23 % d'avis favorables. Au début du mois de septembre, seuls 5 % des Américains font confiance à Bush pour conduire la guerre. Ainsi, comme le relève avec humour la journaliste Dana Milbank en octobre 2007, les Américains croient plus aux fantômes (34 %) qu'en la capacité du président Bush de gérer avec succès le conflit (29 %) (13).

Face à une présidence affaiblie, l'activisme du 110<sup>e</sup> Congrès se concentre immédiatement sur le conflit en Iraq, avec la demande d'un retrait progressif des soldats américains. Le président Bush offre l'occasion de l'affrontement lorsqu'il annonce les 10 janvier et 10 mars deux vagues de renforts pour l'Iraq et l'Afghanistan : la première de 21 500 hommes, la seconde de 8 000. Ces nouvelles troupes sont déployées en juin. Cette décision ignore les sentiments de l'opinion publique – 65 % se déclarent hostiles à cette augmentation des effectifs –, les recommandations de la Commission Baker-Hamilton (14) et de certains généraux, ainsi que les appels des élus républicains qui craignent pour leur avenir électoral.

Parallèlement, la Maison-Blanche demande à plusieurs reprises des fonds supplémentaires pour financer en 2007 les conflits iraqien et afghan : 93,5 milliards de dollars en février, 42,3 le 26 septembre et 46 le 22 octobre. La guerre d'Iraq coûte donc en 2007 entre 8 et 9 milliards de dollars par mois. En plus, dans le budget dévoilé le 5 février, l'administration demande 141 milliards de dollars pour financer les deux guerres en 2008. Si l'ensemble des sommes lui était accordé, le coût des conflits iraqien et afghan s'élèverait depuis 2001 à 800 milliards de dollars (15). Cela étant, malgré quelques déclarations intempestives, les Démocrates annoncent rapidement qu'ils n'utiliseront pas le « pouvoir de la bourse » et financeront les troupes (16). Une de leurs plus grandes craintes est en effet d'apparaître aux yeux des Américains comme non solidaires des troupes, image que la Maison-Blanche alimente en laissant croire que, en cas de financement tardif ou amputé, les soldats se trouveront désarmés face aux attaques iraqiennes. Pourtant, comment mieux protéger des soldats qu'en les évacuant des zones de combats (17) ?

(13) *New York Times*, 26 oct. 2007. La journaliste reprend un sondage publié la veille par l'Associated Press.

(14) Cette commission (Iraq Study Group) a présenté 79 recommandations, les plus importantes étant un retrait progressif d'Iraq et le lancement de négociations diplomatiques incluant la Syrie et l'Iran.

(15) En dollars de 2007, la première guerre du Golfe a coûté 88 milliards, celle de Corée 456 et celle du Vietnam 518, mais, en 2007, le budget total de la Défense représente 4,2 % du PNB contre 9,4 % à l'apogée de la guerre du Vietnam et 14,2 % pour la Corée (*Washington Post*, 23 oct. 2007).

(16) Le *New York Times* rapporte, le 28 février, une déclaration de Nancy PELOSI : « *Let me be clear. We will fund the troops* ».

(17) Louis FISCHER, *op. cit.*, pp. 169-170.

Le principe de financement posé, les Démocrates estiment qu'il est en revanche impossible de donner un nouveau blanc-seing au Président et que tout financement doit être conditionné à un engagement de retrait. La place manque pour citer tous les projets de loi et résolutions proposés sur l'Iraq au cours de cette année. Distinguons donc plutôt les moments forts de cette offensive législative. Tout d'abord, la Chambre et le Sénat adoptent à la mi-février deux résolutions symboliques, condamnant la vague de renforts (246 voix, dont 17 Républicains, contre 182 à la Chambre et 56, dont 7 Républicains, contre 34 au Sénat); cependant, le débat est bloqué par des manœuvres d'obstruction de sénateurs républicains et, au même moment, le Congrès confirme sans grand débat la nomination du général David Petraeus comme commandant des forces de la coalition en Iraq. Le Congrès se penche ensuite sur le vote des crédits supplémentaires demandés par le président Bush : le 23 mars, la Chambre adopte par 218 voix contre 212 un texte accordant les crédits supplémentaires demandés – 25 milliards de crédits supplémentaires pour des programmes intérieurs – contre un engagement ferme du Président de retirer les troupes d'Iraq au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2008, un texte à nouveau confirmé par un vote le 25 avril (218 voix contre 208).

Le Sénat affronte sur la question iraquienne une difficulté de taille : la majorité démocrate y est affaiblie du fait de l'absence de Tim Johnson (Dakota du Sud), gravement malade, et du soutien de l'indépendant Joe Lieberman à la guerre en Iraq. Ainsi, durant les 6 premiers mois du 110<sup>e</sup> Congrès, les Républicains dominent le Sénat par 50 sièges contre 49. De plus, les règles de fonctionnement du Sénat offrent à la minorité de multiples possibilités d'obstruction, en particulier la «flibuste», qui ne peut être surmontée qu'avec une «super-majorité» de 60 sénateurs (18). Jusqu'en mars, les Républicains menacent tous les textes sur l'Iraq de cette pratique, les tuant dans l'œuf et empêchant l'ouverture d'un vrai débat au Sénat.

Malgré tout, les sénateurs multiplient les propositions. Les plus radicales émanent souvent du sénateur Russ Feingold (Wisconsin) qui, à plusieurs occasions, soumet à ses pairs des textes demandant un arrêt du financement de la guerre. D'autres textes, plus modérés, émanent des Républicains et des Démocrates centristes. Par exemple, les sénateurs Lamar Alexander (Républicain) et Ken Salazar (Démocrate) proposent de lier le financement de la guerre à la mise en œuvre des recommandations de la Commission Baker. John Warner, Républicain de Virginie et ancien président du Senate Committee on Armed Services, demande quant à lui que des critères d'évaluation (*benchmarks*) soient établis pour mesurer les progrès du gouverne-

(18) Pour une description des règles de fonctionnement du Congrès, cf. Marie-France TOINET, *Le Système politique des Etats-Unis*, Presses Universitaires de France, Paris, 1990. Notons ici que les règles de fonctionnement de la Chambre donnent un net avantage à la majorité, à l'inverse du Sénat, qui repose sur la recherche du consensus et sur l'esprit bipartisan.

ment iraquien, ce que la Maison-Blanche refuse jusqu'en mai. Finalement, le Sénat adopte le 23 mars, par 51 voix contre 47, un texte non contraignant qui accepte de financer les 93 milliards demandés contre un retrait commençant 120 jours après l'adoption de la loi pour finir le 31 mars 2008. Le texte est ensuite confirmé par un vote le 26 avril (51 voix contre 46). Les Républicains, de plus en plus critiqués pour leur obstruction et accusés de voler le débat dû au peuple américain, annoncent qu'ils laisseront le texte aller jusqu'à son terme – veto présidentiel.

Ainsi, en mars-avril, l'ensemble de la presse américaine s'accorde à souligner le succès des Démocrates, lesquels sont parvenus, tout en restant unis, à obtenir la majorité simple sur deux textes qui, malgré leurs différences, autorisent sous condition le financement de la guerre en Iraq. Après la commission de conférence qui harmonise les textes de la Chambre et du Sénat – le financement est désormais lié de manière non contraignante à un retrait commençant en octobre 2007 pour finir au plus tard le 31 mars 2008 –, le Congrès, après une solennelle cérémonie de signature le 1<sup>er</sup> mai – qui coïncide volontairement avec l'anniversaire du discours «Mission accomplie» de Bush en 2003 –, envoie son projet de loi à la Maison-Blanche. George Bush, sans surprise, met son veto au texte, l'accusant d'empiéter sur ses pouvoirs constitutionnels de commandant en chef des forces armées. Les Démocrates ne possédant pas les voix suffisantes – 2/3 dans les deux chambres – pour le surmonter, ils votent finalement sans condition, le 24 mai, les crédits supplémentaires demandés (80 voix contre 14 au Sénat et 280 contre 142 à la Chambre), finançant ainsi la guerre jusqu'au 30 septembre. Le Président n'a fait qu'une concession : les progrès du gouvernement iraquien seront désormais mesurés à l'aide de 18 critères d'évaluation et l'administration publiera des rapports réguliers sur le respect ou non de ces critères. Le 25 mai, George Bush signe la loi «US Troops Readiness, Veteran's Care, Katrina Recovery and Iraq Accountability Appropriations Act».

Les législateurs ne s'avouent cependant pas vaincus et continuent, en juin et juillet, de proposer de multiples textes sur l'Iraq, reprenant en grande partie les projets déjà déposés au cours du premier semestre. Une proposition se distingue : celle des sénateurs Jim Webb (Démocrate) et Chuck Hagel (Républicain) demandant un ralentissement des rotations des soldats, afin qu'ils puissent, entre deux séjours en Iraq, rester plus longtemps aux États-Unis. C'est une façon déguisée de demander le rapatriement des troupes, puisque l'armée ne dispose pas d'assez de réserves pour procéder à un tel changement. Le texte est adopté le 11 juillet par le Sénat, par 56 voix contre 41. Jamais la chambre haute n'a approché d'aussi près, sur la question iraquienne, la «super-majorité».

Le président Bush, qui avait presque imploré le Congrès et les Américains de patienter jusqu'en septembre, est finalement sorti victorieux de son bras de fer avec les législateurs. Cependant, ce succès est rapidement obscurci

par un été difficile : son texte sur l'immigration échoue devant le Sénat le 28 juin ; deux figures respectées du Parti républicain, Richard Lugar et George Voinovich, critiquent fin juin sa politique en Iraq ; et, le 8 juillet, le *New York Times* demande pour la première fois clairement le retrait. En outre, plusieurs rapports d'enquête fondés sur les fameux critères d'évaluation soulignent l'échec du gouvernement iraquien dans son entreprise de réconciliation nationale (19).

Malgré ces difficultés, le mois de septembre confirme le succès de la Maison-Blanche : le général David Petraeus et l'ambassadeur Ryan Crocker, auditionnés par le Congrès, annoncent, grâce à de nombreuses statistiques, une baisse de la violence confessionnelle en Iraq. Malgré la polémique sur les chiffres – comment distingue-t-on un meurtre confessionnel d'un assassinat de droit commun ? (20) –, il semble que la vague de renforts permette la stabilisation militaire de l'Iraq. Le président Bush profite de cette situation favorable pour annoncer le 12 septembre, dans la droite ligne des propositions de Petraeus, un retrait partiel d'Iraq : 5 700 hommes seront rapatriés avant Noël et 18 000 avant le printemps 2008, laissant 130 000 hommes en Iraq, soit les effectifs d'avant la vague de renforts. Ce plan de retrait est dénoncé à juste titre par les Démocrates comme une fausse annonce : la « vague » a toujours été conçue comme temporaire, en raison de l'absence de troupes de remplacement.

Cette annonce atteint cependant son objectif : les Américains sont moins impatients de voir rentrer les soldats et les rangs républicains se ressoudent. Les Démocrates changent donc de stratégie. Tout d'abord, les chefs de la majorité soutiennent désormais clairement toute mesure modérée pouvant attirer les votes républicains. Par exemple, la proposition de Jim Webb sur le ralentissement des rotations est à nouveau mise au vote : avec le retour du convalescent Tim Johnson, Harry Reid espère atteindre la « super-majorité », mais, le 20 septembre, seuls 56 sénateurs contre 41 votent pour. En revanche, le 2 octobre, 377 représentants (dont 181 Républicains) votent pour un texte non contraignant qui demande au président Bush de présenter des rapports réguliers sur l'Iraq – dans les 60 jours, puis tous les 90 jours – et de réfléchir à une transformation de la mission américaine (défense des frontières, contre-terrorisme et formation des forces iraqiennes). Le fait qu'un très grand nombre de Républicains ait voté le texte montre leur impatience et annonce peut-être l'émergence d'une majorité centriste au Congrès (21). Il sera donc intéressant de suivre le parcours de la dernière proposition (non contraignante) des démocrates de la Chambre (novembre) : financement de la guerre à hauteur de 50 milliards de dollars

(19) Sur le plan intérieur, le veto du président Bush (10 juillet) contre une augmentation du budget du State Children's Health Insurance Program est grandement critiqué.

(20) Cf. « What defines a killing as sectarian », *Washington Post*, 25 sept.

(21) Ce phénomène est confirmé sur le plan intérieur par le premier veto présidentiel surmonté le 8 novembre sur un programme d'infrastructures liées à l'eau (*New York Times*, 9 nov. 2007).

en échange d'un ralentissement des rotations et de la mise en œuvre d'un retrait immédiat – mais non chiffré – devant s'achever en décembre 2008.

Ces projets de transformation de la mission américaine en Iraq illustrent un autre axe de la stratégie démocrate : alors que la situation militaire semble s'améliorer, les Démocrates reformulent leur message en mettant l'accent sur l'échec politique. Ce déplacement de la question iraquienne sur le terrain politique s'appuie sur l'idée que la réconciliation est la seule garantie d'une amélioration à long terme de la situation militaire.

Enfin, sur la question du financement, les Démocrates choisissent désormais de temporiser et de se tourner vers les affaires intérieures, où leurs succès sont plus éclatants (22). Le budget du Pentagone a été approuvé début octobre, mais les 141 milliards demandés pour les guerres ont été exclus de cet accord, auquel ont été ajoutés trois amendements sur l'Iraq (23). De même, en cas d'échec de la dernière proposition de la Chambre, le débat sur les fonds supplémentaires demandés par le président Bush en septembre et octobre serait repoussé au printemps, après le début des primaires et l'audition du général Petraeus prévue pour le mois de mars.

#### UN BILAN EN DEMI-TEINTE

Ce repli sur la question iraquienne justifie-t-il l'image du *do-nothing Congress*? Thomas Mann et Norman Ornstein répondent par la négative (24).

Tout d'abord, les Démocrates ont redonné du sens au pouvoir législatif en restaurant son pouvoir de délibération. Nancy Pelosi impose aux législateurs de siéger du lundi au vendredi (25), selon un cycle de trois semaines de présence et d'une semaine d'interruption – sauf en août, période de la pause estivale. Cette présence accrue ne tarde pas à se faire sentir : en mai, les deux chambres ont approuvé 165 résolutions ou projets de loi – contre 72 pour toute l'année 2005 – et organisé 415 votes – contre 264 pour 2005 (26). Puis, à la fin du mois d'octobre 2007, le 110<sup>e</sup> Congrès bat un record historique : celui d'avoir organisé en l'espace de seulement dix mois

(22) Sur le plan intérieur, les Démocrates ont obtenu plusieurs grandes victoires : la mise en place de règles éthiques plus strictes au Congrès, une augmentation en mai du salaire minimum (de 5,15 à 7,25 dollars par heure), la mise en œuvre en août de toutes les recommandations de la Commission sur le 11 septembre (Improving America's Security Act) et un meilleur encadrement du lobbying (Honest Leadership and Open Government Act, signé le 14 septembre).

(23) Ces trois amendements portent sur le soutien à l'établissement d'une fédération de trois États en Iraq, sur la création d'une commission indépendante d'enquête sur la corruption et sur la levée partielle des restrictions empêchant les réfugiés irakiens d'être accueillis aux États-Unis.

(24) Cf. en particulier la conférence donnée par Norman Ornstein, Sarah Binder et Thomas Mann à la Brookings Institution le 4 septembre 2007 («Is the broken branch on the mend? A Congressional report card and fall preview»), disponible sur le site Internet du think-tank, ainsi que leur article dans le *New York Times* du 26 août 2007 («A new, improved Congress»).

(25) Depuis novembre 2007, afin de préparer les élections, la séance du vendredi a été supprimée.

(26) Norman ORNSTEIN, cité par le *Washington Post*, 5 mai 2007.

plus de 1 000 votes – même sous l’actif Newt Gringrich, le 104<sup>e</sup> Congrès républicain n’avait organisé que 884 votes en 1995 (27). Cette volonté de débattre s’observe tout particulièrement sur le conflit iraquien : pratiquement pas une semaine ne se passe sans qu’il ne soit évoqué. Par exemple, lors d’un débat de trois jours sur l’Iraq à la Chambre, 392 orateurs ont l’opportunité de s’exprimer – mais pas de déposer des amendements. Ce pouvoir de débat est mis en valeur auprès de l’opinion publique, grâce à l’organisation de deux séances exceptionnelles au Sénat, celle du samedi 17 février et celle de la nuit du 18 juillet, manœuvres qui rendent furieux les Républicains.

Ces débats ont permis d’alerter l’opinion publique, de consolider la mobilisation des Américains sur le conflit iraquien et d’alimenter le débat (28). Bien sûr, la manœuvre politique affleure dans cet appel permanent au peuple : il satisfait les électeurs démocrates antiguerre et représente un moyen de pression sur le Président afin qu’il accède aux demandes du Congrès et sur les Républicains afin de les inciter à voter pour les propositions démocrates. Sur ces deux points, la manœuvre a échoué. Cependant, après des années de débat confisqué et alors que le conflit vietnamien a montré qu’une opinion informée pouvait être plus encline à s’opposer à la guerre, cette atmosphère de débat permanent est un gage du bon fonctionnement de la démocratie américaine.

Ensuite, les Démocrates ont restauré le pouvoir de surveillance du Congrès, en particulier sur l’Iraq (29). Ainsi, dès le mois de janvier, la secrétaire d’Etat Condoleezza Rice, le secrétaire à la Défense Robert Gates et le chef de l’état-major, le général Peter Pace, doivent s’expliquer devant plusieurs commissions. En mars, alors que pas moins d’une centaine d’auditions de surveillance ont déjà été menées sur l’Iraq, le Congrès enquête sur le scandale du Walter Reed Army Medical Center – les anciens combattants affrontent l’insalubrité de certains locaux et les tracasseries administratives – et s’applique ensuite à financer plus généreusement les vétérans. Les Démocrates mettent ainsi en valeur combien l’administration Bush n’a pas réfléchi aux conséquences du conflit et peuvent s’afficher comme les protecteurs des troupes.

Fin avril, le House Oversight and Government Reform Committee présidé par Henry Waxman émet une citation à comparaître pour C. Rice, afin qu’elle s’explique à nouveau sur l’Iraq. En mai, le Congrès obtient que l’administration rende des comptes sur l’Iraq en présentant aux législateurs

(27) *Washington Post*, 25 oct. 2007.

(28) William HOWELL / Jon PEVEHOUSE, «When Congress stops wars. Partisan politics and presidential power», *Foreign Affairs*, n° 5, sept.-oct. 2007, p. 105.

(29) Soulignons que le pouvoir d’enquête et de surveillance du Congrès démocrate s’exerce aussi dans les affaires intérieures, comme le montre la façon dont le conseiller de Bush, Karl Rove, et le ministre de la Justice, Alberto Gonzales, ont été poussés en août à la démission. Pour un aperçu de l’activisme de la Commission Waxman, cf. le *New York Times*, 24 oct. 2007.

des rapports réguliers – rapport intermédiaire présenté mi-juillet et rapport définitif mi-septembre), alors que, au même moment, le Senate Select Committee on Intelligence accuse Bush d'avoir ignoré les avertissements de ses services de renseignement quant aux risques d'une intervention en Iraq.

En juin, les Démocrates obtiennent la tête du chef d'état-major, le général Pace. Bush préfère en effet ne pas le reconduire dans ses fonctions plutôt que d'affronter le Congrès, qui reproche au militaire d'avoir transmis des rapports trop optimistes sur la situation en Iraq – et d'avoir tenu des propos homophobes. La Maison-Blanche propose à sa place un pragmatique, l'amiral Michael Mullen.

En septembre, les 10 et 12, le commandant en chef de la coalition en Iraq, le général Petraeus et l'ambassadeur Crocker sont auditionnés devant les commissions compétentes du Congrès (30). En septembre, la Commission Waxman commence à enquêter sur de nombreux cas de corruption liés aux contrats passés par le département d'Etat et engage le combat pour que les indicateurs de la corruption en Iraq soient rendus publics (31). Les contrats passés par le Pentagone sont eux aussi soigneusement examinés, car les enquêtes du Congrès révèlent de nombreuses fraudes et irrégularités – et montrent que le Pentagone était au courant de cette situation depuis longtemps et n'a rien fait pour y remédier.

Puis l'actualité est dominée par l'affaire Blackwater, société privée chargée de la protection des personnalités et diplomates américains à Bagdad – et qui, pour ce travail, a déjà reçu plus d'un milliard de dollars de contrats gouvernementaux. Le 16 septembre 2007, plusieurs de ses membres ont ouvert le feu sur des Iraquiens, faisant 17 morts, sans que la légitime défense puisse être apparemment invoquée. Or, ces sociétés de sécurité, depuis un décret de L. Paul Bremer en 2004, opèrent en totale impunité. L'enjeu est de taille pour le Congrès, mais aussi pour la présidence, qui a massivement fait appel à ces « mercenaires » pour suppléer les soldats : 180 000 personnes travaillent en Iraq du fait de contrats gouvernementaux, dont 30 000 puissamment armées. Le Congrès ne ménage pas ses efforts dans cette affaire (établissement d'une commission d'enquête, vote d'un projet de loi pour révoquer l'immunité, audition de la secrétaire d'Etat). Finalement, le responsable au département d'Etat du contrôle de ces sociétés démissionne et C. Rice va probablement demander la révocation du décret Bremer.

Ainsi, bien sûr, le pouvoir de surveillance du 110<sup>e</sup> Congrès a ses failles et les succès n'ont été possibles qu'à la marge du conflit iraquien. Cependant,

(30) L'éditorial du *New York Times* (16 septembre) regrette que les Démocrates n'aient pas cherché à déstabiliser plus franchement le général.

(31) En octobre, la Chambre adopte (par 395 voix contre 21) une résolution bipartisane et non contraignante, condamnant le département d'Etat pour son refus de transmettre ses informations sur la corruption en Iraq.

comme l'expliquent Thomas Mann et Norman Ornstein, il ne faut pas sous-estimer son importance : il est un aspect essentiel de la démocratie et des droits du Congrès et, sans lui, les politiques perdent en transparence et gagnent «*en suffisance, en arrogance et en mauvaise gestion*» (32).

Malgré ces acquis, l'opinion publique retient surtout l'échec du Congrès sur la question du retrait et conclut à une faillite du pouvoir législatif, comme le reconnaît Nancy Pelosi elle-même (33). Cette déception se lit dans les sondages : si, en mars 2007, 34 % des sondés se déclarent satisfaits du Congrès, ce chiffre tombe à 27 % en mai et 22 % en octobre. Même s'il faut interpréter avec précaution ces sondages, comme nous y incite Norman Ornstein (34), une tendance se dégage pourtant : le Congrès a en grande partie échoué en Iraq. Comment expliquer cette situation ?

#### LES OBSTACLES RENCONTRÉS PAR LE 110<sup>E</sup> CONGRÈS

Au lendemain des élections, le 8 novembre, le *New York Times* avertit ses lecteurs : il ne faut pas attendre de miracle en Iraq, car de lourdes contraintes institutionnelles pèsent sur le Congrès. Si ce dernier a le pouvoir de déclarer la guerre, c'est au Président que reviennent les pouvoirs de commandant en chef, comme Bush l'exprime avec force («*I'm the decision maker*»), accusant le Congrès de vouloir «micro-manager» la guerre et donc d'empiéter sur ses prérogatives constitutionnelles. Sur ce point, il semble que la Maison-Blanche ait tort, car la Constitution, avec son système de poids-contrepoids, est une invitation à la lutte entre les pouvoirs législatif et exécutif pour avoir le privilège de diriger la politique étrangère. De plus, de nombreux précédents historiques et juridiques montrent que le Congrès, outre le fameux «pouvoir de la bourse», a la capacité de limiter la durée et l'étendue d'une guerre (35).

Cependant, le Congrès doit affronter dans l'exercice de son pouvoir deux obstacles : la croissance de la présidence impériale, avec comme corollaire le déclin du pouvoir législatif. C'est une des thèses principales de Mann et Ornstein : il n'existe plus au Capitole de «patriotisme institutionnel»; les sénateurs et les représentants n'éprouvent plus de fierté à incarner le pouvoir législatif et défendent donc avec moins d'ardeur leurs prérogatives face à la croissance du pouvoir présidentiel.

(32) Thomas MANN / Norman ORNSTEIN, «The hill is alive with the sound of hearings», *Foreignaffairs.org*, 21 mars 2007.

(33) Charles BABINGTON, «Even Pelosi is disappointed in Congress», *New York Times*, 1<sup>er</sup> nov. 2007.

(34) N. Ornstein explique, lors de sa conférence à la Brookings Institution, que le Congrès n'est jamais très populaire et que le détail des sondages montre que l'impopularité du 110<sup>e</sup> Congrès tient surtout au très mauvais score des Républicains, qui sont jugés responsables de l'échec du pouvoir législatif.

(35) Adam COHEN, «Congress, the Constitution and war: the limits on presidential power», *New York Times*, 29 janv. 2007.



La marge de manœuvre du 110<sup>e</sup> Congrès est aussi limitée par les divisions du Parti démocrate entre les centristes – réunis à la Chambre dans le *Blue Dog Caucus* –, prudents sur la guerre et attachés au respect des pouvoirs militaires du Président, et les progressistes, hostiles au conflit – réunis à la Chambre dans le *Out of Irak Caucus* et soutenus à l'extérieur par des organisations comme *MoveOn* ou *Americans Against Escalation in Iraq*. C'est un des grands mérites de Nancy Pelosi d'avoir maintenu ses troupes relativement unies. Les chefs démocrates ont aussi dû gérer les initiatives des candidats à la présidence, dont le calendrier électoral n'a pas toujours coïncidé avec la stratégie du pouvoir législatif.

Il ne faut pas oublier non plus combien est étroite la majorité démocrate, ce qui rend impossible de surmonter une flibuste ou un veto présidentiel sans un soutien républicain. Or, et c'est une des surprises de ce Congrès, les Républicains continuent de faire corps avec leur Président, même si cela semble pour certains l'équivalent d'un «hara-kiri» politique. De façon significative, les Républicains favorables au retrait sont souvent ceux qui brigueront un nouveau mandat en novembre 2008 : c'est le cas de 5 des 7 sénateurs républicains ayant voté en février la résolution condamnant la vague de renforts ou de 6 des 7 Républicains ayant voté en juillet la proposition Hagel-Webb.

L'attitude des Républicains s'explique par leur faible «patriotisme institutionnel», par l'intense lobbying dont ils sont la cible de la part de la Maison-Blanche afin d'éviter toute défection et par l'absence de volonté de compromis de la part des Démocrates. Jusqu'au mois de septembre, les chefs démocrates n'ont pas véritablement cherché à favoriser sur l'Iraq des propositions susceptibles de faire émerger un consensus bipartisan (36). Cela se comprend par la polarisation croissante de la classe politique et par le contexte électoral : en proposant des textes relativement radicaux, les Démocrates satisfont leur électorat, s'assurent de l'opposition des Républicains et peuvent ensuite non seulement accuser ces derniers d'empêcher la tenue d'un débat démocratique et aussi souligner leur proximité avec le très impopulaire Président. Comme un Démocrate l'explique : «[nos] *leaders veulent finir cette guerre mais ils savent aussi qu'il est important de bien souligner les différences avec les Républicains*» (37). Ce dernier point éclaire le cœur de la stratégie démocrate. Bien sûr, ils n'ont pas pu imposer au Président un retrait pour les raisons évoquées ci-dessus, mais ils se sont aussi privés du meilleur moyen de l'exiger : le «pouvoir de la bourse». Les chefs démocrates se distinguent donc à la fois par une rhétorique offensive et, en dernier ressort, une position de compromis.

(36) Pourtant, comme le constate David Brooks, il existe potentiellement une «super-majorité» au Sénat, entre les 30 Démocrates centristes et les 30 Républicains modérés («The endgame deadlock», *New York Times*, 13 juillet 2007).

(37) Jeff ZELENY, «GOP senators press to change strategy in Iraq», *New York Times*, 17 juillet 2007.

Outre le souci de maintenir l'unité du Parti, Elizabeth Drew explique cette attitude par la volonté de ne pas endosser la responsabilité d'un retrait anticipé qui pourrait mal se passer. Comme un responsable démocrate le lui a indiqué : « *cette guerre ne nous appartient pas. C'est la guerre de Bush et nous voulons qu'elle continue à lui appartenir* » (38). Ce point est d'autant plus important que les Américains se méfient des Démocrates sur les questions de sécurité nationale. Le Congrès doit donc être particulièrement prudent afin de ne pas confirmer l'idée reçue selon laquelle les Démocrates ne savent pas gérer les affaires militaires – née de l'engagement dans les guerres impopulaires de Corée et du Vietnam, de l'échec du président Carter durant la crise des otages en Iran ou de l'opposition à la première guerre du Golfe, pourtant populaire et victorieuse.

L'atmosphère post-11 septembre n'encourage pas non plus les Démocrates à l'audace. Par exemple, la surveillance du 110<sup>e</sup> Congrès sur les programmes de lutte contre le terrorisme est particulièrement timorée. Si, en juin 2007, 150 Représentants – dont un seul Républicain – ont demandé la fermeture de Guantanamo, les commissions hésitent à se saisir de la question ; le Sénat a quant à lui voté à une majorité écrasante (94 voix) une résolution demandant à Bush de ne pas transférer les détenus sur le sol américain. Il semble bien que les Démocrates préfèrent attendre que la Cour suprême se saisisse à nouveau de la question (cas *Boumediene vs Bush* en cours). Le Congrès ne montre pas beaucoup plus de courage sur les écoutes organisées par la NSA en violation avec le Foreign Intelligence Surveillance Act de 1978 : en août, le Congrès vote juste avant la pause estivale le Protect America Act – seulement 28 opposants au Sénat, dont Hillary Clinton et Barack Obama, et 183 à la Chambre –, qui reconduit le programme pour six mois. Le Congrès discute à nouveau de la question à l'automne 2007 et les Démocrates semblent plutôt prêts au compromis. Sur la question iranienne, les Démocrates ont annoncé qu'ils obligeraient le Président à demander l'autorisation du Congrès en cas de frappes militaires.

La leçon de 1995 alimente aussi la prudence démocrate : cette année-là, le Congrès républicain décide, sous la houlette de Newt Gingrich, d'entamer un bras de fer avec le président Bill Clinton sur la question du budget. L'utilisation du « pouvoir de la bourse » conduit les administrations fédérales, dont les financements n'ont pas été votés, à fermer à deux reprises, en novembre 1995 puis en décembre-janvier 1996. Cette épreuve de force est un échec pour le Congrès : les Américains critiquent fortement Newt Gingrich, considéré comme l'unique responsable de la crise, à l'inverse le Président apparaît comme un modéré. En outre, Clinton s'appuie ensuite sur le programme républicain pour assainir le budget et en récupère l'entier

(38) Elizabeth DREW, « The war in Washington », *New York Review of Books*, 10 mai 2007.

bénéfice. Cet épisode montre qu'une «*attitude revancharde de confrontation ne mène à rien*» (39).

Un dernier élément incite les Démocrates à la prudence : l'opinion publique. Comme nous l'avons vu, les Américains sont majoritairement hostiles au conflit en Iraq, mais ils hésitent sur la façon de le terminer – quand ? comment ? – et croient à l'idée fautive selon laquelle ne pas financer les troupes conduit à les abandonner. Ainsi, fin avril, 64 % des Américains se déclarent favorables à un retrait des troupes d'Iraq, mais 56 % estiment que, après le veto du Président, le Congrès devra financer la guerre sans condition de calendrier. Seuls 9 % d'entre eux estiment que le Congrès doit brutalement couper les fonds. Puis en septembre, 56 % des Américains se déclarent favorables à un retrait partiel et donc au maintien d'effectifs réduits en Iraq, 32 % soutiennent l'idée d'un retrait total et 20 % sont hostiles à l'idée même d'une diminution des effectifs. Après l'audition du général Petraeus, les sondages montrent une opinion publique plus patiente, alors que 68 % des Américains font confiance aux militaires pour conduire la guerre : 54 % des sondés se déclarent d'accord avec le plan de retrait de George Bush, voire l'estiment trop rapide. Dans le même temps, lorsque le Président demande à l'automne des fonds supplémentaires, 70 % des Américains estiment que le Congrès doit accorder des sommes inférieures, seuls 25 % de déclarant d'accord avec la demande de la Maison-Blanche. Dans ces temps électoraux, les Démocrates doivent donc rester prudents.

\* \*  
\*

L'action du 110<sup>e</sup> Congrès sur la guerre en Iraq a été limitée par des contraintes structurelles et conjoncturelles, à la fois internes et externes au Parti démocrate. Du fait des leçons du passé et du contexte électoral, le Congrès a refusé une confrontation jugée contre-productive avec la Maison-Blanche, pour finalement allier activisme à la marge et compromis final sur les questions du financement et du retrait. L'entrée dans la campagne présidentielle semble inciter aujourd'hui les Démocrates du Congrès à temporiser. Il apparaît donc désormais certain que la responsabilité d'un retrait incombera au futur Président.

(39) François VERGNOLLE DE CHANTAL, «Le Congrès des *midterms* à 2008», *Politique américaine*, n° 8, été-aut. 2007, p. 25.



# LES RELATIONS IRAN-ETATS-UNIS

A LA RECHERCHE DU *REGIME CHANGE*

PAR

FRANÇOIS NICOULLAUD (\*)

A l'automne 2007, la relation troublée entre les Etats-Unis et l'Iran se dirigeait vers un nouveau moment paroxystique de son histoire. Washington bruissait de rumeurs de frappes aériennes sur l'Iran. Le sentiment se répandait que les néo-conservateurs ne résisteraient pas à la tentation de sceller d'un geste théâtral les huit années de la présidence de George W. Bush.

On se disait que, si on ne trouvait pas d'ici à la fin de l'année 2007 une solution à la crise du nucléaire iranien, une frappe sur l'Iran pourrait prendre place, soit au printemps 2008, avant que la campagne présidentielle américaine ne monte en puissance, soit encore à l'automne entre l'élection et l'entrée en fonction du nouveau Président des Etats-Unis, qui donnerait alors son *nihil obstat* à l'opération que pourrait lancer son prédécesseur.

La publication, le 3 décembre 2007, des conclusions du dernier rapport d'évaluation de la communauté américaine du renseignement sur le nucléaire iranien (1) vient changer brusquement la donne. Infléchissant fortement les conclusions des précédents rapports, qui présumaient de la poursuite par Téhéran d'un programme nucléaire militaire clandestin, le document affirme en effet *«avec un haut degré de confiance, que, à l'automne 2003, Téhéran a arrêté son programme de fabrication d'armes nucléaires»*. Plus dérangent encore pour les néo-conservateurs, il avance que *«les décisions de Téhéran sont guidées par une approche en termes de coûts et d'avantages, plutôt que par une course à la possession de l'arme nucléaire indépendamment de ses coûts politiques, économiques et militaires»*. C'est laisser clairement entendre que la crise du nucléaire iranien pourrait trouver une solution par la voie de la raison.

On sait que les «faucons» de l'administration américaine ont tenté pendant plusieurs semaines d'empêcher la sortie de ce rapport. Sa mise au grand jour marque donc une victoire spectaculaire pour le camp des «colombes», mais ce n'est évidemment qu'une victoire provisoire. On peut

(\*) Ancien diplomate, ancien ambassadeur de France en Hongrie et en Iran.

(1) National Intelligence Council, *National Intelligence Estimate. Iran : Nuclear Intentions and Capabilities*, nov. 2007, 9 p.

s'attendre à une compétition de plus en plus âpre entre les deux parties, marquée d'autres surprises, pour prendre l'ascendant sur les choix du Président américain dans les derniers mois de son mandat. Le jeu reste donc très ouvert en ce début d'année 2008.

Que la tension entre les Etats-Unis et l'Iran s'apaise ou que la crise actuelle débouche au contraire sur une épreuve de force, l'année 2008 marquera en tout cas un passage de seuil dans la relation entre les deux pays. Et, en 2009, nous aurons à la fois un nouveau Président des Etats-Unis et soit encore Ahmadinejad, soit un nouveau Président de la République iranienne ou même encore, qui sait, une nouvelle République en Iran. Le dossier iraquien, où qu'il en soit, en sera à un point très différent d'aujourd'hui. Les cartes auront donc été amplement rebattues.

#### COUPS ET HUMILIATIONS DE PART ET D'AUTRE

Il est d'usage, lorsqu'on traite de la relation contemporaine entre les Etats-Unis et l'Iran, de prendre comme point de départ la prise d'otages de l'ambassade américaine (2) en novembre 1979. L'épisode, qui dure 444 jours, est d'une longueur inhabituelle. De plus, il est marqué à mi-parcours par une tentative avortée de libération par la force des otages. Prise prolongée de 52 otages et fiasco de Tabas combinés forment encore aujourd'hui, dans l'esprit des Américains, l'une des plus grandes humiliations de leur histoire, aux côtés de Pearl Harbor, de l'évacuation de Saïgon et du 11 septembre. Encore les Etats-Unis n'ont-ils pu en sortir que par la négociation, une négociation elle-même humiliante et marquée d'un jeu parallèle fort trouble pour retenir les otages jusqu'au jour de l'inauguration du Président Reagan. Il n'y a donc pas eu de riposte libératrice, comme avec le Japon ou à la suite du 11 septembre avec l'intervention en Afghanistan, puis en Iraq. Tout juste un accord, l'Accord d'Alger de 1981, évidemment négocié sous la contrainte, imparfaitement appliqué dans ses clauses financières et aujourd'hui oublié du côté américain, notamment dans sa clause de renonciation à intervenir dans les affaires intérieures de l'Iran. Il y a encore aujourd'hui des condamnations de l'Etat iranien par des tribunaux américains, saisis par les victimes ou leurs ayants droit, mais elles restent sans suite. Leur effet ne dépasse donc pas le niveau symbolique.

Enfin, s'il était besoin d'en rajouter, force est d'évoquer l'attentat-suicide mené contre les *Marines* à Beyrouth, le 23 octobre 1983, faisant en une seule explosion 241 morts : l'un des pires épisodes de l'histoire militaire des Etats-Unis. Or, les Pasdaran n'ont jamais sérieusement dissimulé qu'ils

(2) Pour la montée des événements conduisant à l'invasion de l'ambassade américaine, cf. Michael LEDEEN, *Debauch, the American Failure in Iran*, Alfred A. Knopf, New York 1981, 243 p. Cf. aussi James A. BILL, *The Eagle and the Lion: the Tragedy of American-Iranian Relations*, Yale University Press, 1989.

étaient, jusque dans le détail, les concepteurs et les organisateurs de l'opération.

En sens inverse, on peut aussi rappeler, bien qu'elle n'ait manifestement pas le caractère d'un geste volontaire, la destruction, en juillet 1988, d'un avion Airbus d'Iran Air, transportant 290 civils, par le navire de guerre américain *USS Vincennes*. Elle « casse » le moral des Iraniens et contribue à l'acceptation, quinze jours plus tard, d'un armistice avec l'Iraq. Cet armistice sans vainqueur ni vaincu, mais qui laisse les deux pays épuisés, met fin à une guerre déclenchée par Saddam Hussein huit ans plus tôt, avec le soutien et peut-être même à l'instigation des Américains (3).

Cependant, le fait générateur de ce cycle de tensions à l'échelle d'une génération est à rechercher plus loin encore, une génération avant, dans la main prêtée par l'Amérique à la Grande-Bretagne pour provoquer la chute de Mossadegh (4). Dans les deux ans suivant l'abolition, en mai 1951, de la concession de l'Anglo-Iranian Oil Company, les Anglais font des pieds et des mains pour mettre l'Iran à genoux, sans résultat. Il leur faut attendre l'arrivée d'Eisenhower à la présidence, début 1953, pour obtenir le soutien des Etats-Unis. Jusque-là les Américains, conduits par Truman, restaient fidèles à leur ligne anticolonialiste. L'Opération Ajax, arrêtée en avril 1953, aboutit, au mois d'août, à l'élimination de Mossadegh. Pour la quasi-totalité des Iraniens, l'humiliation et la désillusion envers l'Amérique sont immenses. Et la montée en puissance de la présence américaine en Iran dans toute la période qui va jusqu'à la chute du Shah – il y aura alors 45 000 Américains dans le pays – ne sera jamais vraiment acceptée par la population (5).

#### LES OCCASIONS RATÉES

Humiliation pour humiliation, de 1979 à ce jour, la relation irano-américaine entre dans un long tunnel de crise. On n'aperçoit guère jusqu'à ce jour que deux moments de coopération pragmatique : l'un, caché, touchant à des livraisons d'armes autour de 1985 pendant la guerre Iraq-Iran et qui ne sera découvert qu'avec l'éruption de l'affaire « Iran-Contra » ; l'autre à l'épo-

(3) En juillet 1980, Zbigniew Brzezinski, secrétaire du Conseil national de sécurité, rencontre Saddam Hussein en Jordanie, par l'entremise du roi Hussein, pour parler de l'Iran. Pourtant, le régime iraquien figure depuis l'année précédente sur la liste américaine des Etats soutenant le terrorisme. En septembre, les troupes irakiennes pénètrent massivement en territoire iranien. En 1982, les Etats-Unis rayent l'Iraq de leur liste, pour lui donner accès aux équipements militaires américains. En 1984, les relations diplomatiques sont renouées.

(4) Cf. le premier livre écrit après l'ouverture des archives gouvernementales américaines : Stephen KINZER, *All the Shah's Men. An American Coup and the Roots of Middle East Terror*, John Wiley and sons, Hoboken, 2003, 258 p.

(5) L'accord Iran-Etats-Unis de 1963, qui va de pair avec la « Révolution blanche » du Shah, donne aux assistants militaires américains un statut de type diplomatique, qui provoque l'indignation de Khomeyni. La présence américaine focalise les oppositions de gauche, tiers-mondiste, nationaliste, mais aussi islamiste. Leur convergence fera le succès de la révolution de 1979.

que de la prise de contrôle de l'Afghanistan par la coalition conduite par les Américains et lorsque se mettent en place à la Conférence de Bonn les nouvelles institutions du pays – l'Iran, à ce moment-là, donne clairement un coup de main aux Etats-Unis, tant sur le terrain qu'à la table de conférence. Il n'en sera guère récompensé.

Quant à l'ouverture du Président Clinton et de Madeleine Albright en 1998, demeurée sans fruit et sans lendemain, elle peut être citée comme un essai de rapprochement, non comme un rapprochement proprement dit. Seuls y ont gagné les exportateurs iraniens de tapis et de pistaches, grâce à la levée de l'embargo américain sur leurs produits.

Autre tentative sans lendemain : en 2003, à la suite de l'éphémère victoire des Etats-Unis en Iraq, le régime iranien, craignant sans doute pour lui-même, fait, par l'intermédiaire de l'ambassade de Suisse à Téhéran, une offre appuyée de négociation sur tous les grands sujets. Le geste n'est pas pris au sérieux à la Maison-Blanche, qui, euphorisée par son succès, ne prête plus à la République islamique que des jours comptés. L'offre n'a donc jamais reçu de réponse.

Enfin, sur le plan affectif en quelque sorte, on peut citer la sympathie spontanément manifestée à l'Amérique par le peuple iranien et même par ses dirigeants les plus libéraux, à la suite des attentats du 11 septembre. En sens inverse, il convient de rappeler l'aide américaine adressée à l'Iran, qui l'a acceptée, à la suite du tremblement de terre de Bam du 26 décembre 2003 ayant anéanti la ville et tué 30 000 personnes. Toutefois, l'émotion passée, tout redevient comme avant.

Restent, en ce moment même, les prises de contact nouées à Bagdad, sur l'insistance du gouvernement iraquien, pour traiter de la situation locale. Elles ne semblent pas avoir encore débouché sur un climat de confiance, même si le côté américain a un moment relevé avec satisfaction une baisse du niveau d'ingérence des Pasdaran dans les attentats conduits contre les troupes de la coalition et les forces gouvernementales.

#### LA PAUVRETÉ DES RELATIONS

On est donc toujours dans une sorte de « guerre froide » et de « guerre de l'ombre » entre les deux pays, qui s'exprime sur tous les terrains : diplomatique, économique, stratégique et même culturel, sans oublier le nucléaire.

Dans le domaine diplomatique, rappelons que l'Iran et les Etats-Unis n'ont plus de relations diplomatiques depuis 1979 : des deux côtés, les ambassades sont fermées. L'ambassade des Etats-Unis à Téhéran a été transformée par le régime en musée des atrocités de l'impérialisme et du sionisme, qui n'est d'ailleurs ouvert que dans les grandes occasions, notamment lors de la célébration de l'anniversaire de la prise de cette autre Bas-



tille, tous les 4 novembre. Quant à l'ambassade d'Iran à Washington, un tribunal en a ordonné la confiscation et la vente pour payer les indemnités des victimes de la prise d'otages. Cependant, la mesure n'a pas connu d'application.

Si l'ambassade de Suisse à Téhéran est chargée de la gestion des intérêts américains, aucun fonctionnaire américain n'y travaille. Des employés locaux assurent les tâches courantes, purement administratives. L'ambassadeur de Suisse transmet de temps en temps des échanges de courrier entre ministères des Affaires étrangères et est parfois consulté par Washington. Sa mission s'arrête là, même s'il s'efforce parfois d'apporter ses bons offices. C'est donc le niveau le plus faible possible de contacts.

Aucun visa pour les Etats-Unis n'est délivré à Téhéran, sauf lorsqu'il s'agit de délégations officielles, comme celles qui se rendent à l'Organisation des Nations Unies. Les citoyens iraniens ordinaires doivent donc quitter le pays pour solliciter un visa. Ils se rendent souvent pour cela à Dubaï. Il est donc fort compliqué, si on ne bénéficie pas d'une double nationalité, si possible canadienne, australienne ou européenne, de se rendre aux Etats-Unis, ne serait-ce que pour des visites familiales. Or, plus d'un million d'Iraniens – sans doute près de deux – sont installés en Amérique du Nord.

En sens inverse, quelques Américains se rendent en Iran, généralement pour du tourisme culturel. Viennent aussi quelques journalistes : s'ils prennent des contacts hors des circuits officiels, c'est à leurs risques et périls et, plus encore, aux risques de ceux qu'ils rencontrent, car ces derniers ne manqueront pas d'être fichés et interrogés de près par les services de renseignement, voire parfois maintenus en prison ou poussés à l'exil.

L'échange proprement politique se fait donc pour l'essentiel par l'intermédiaire des agences de presse, des journaux, de la radio et de la télévision. Il est public et marqué par l'invective : «*Grand Satan*» d'un côté, «*membre de l'axe du Mal*» de l'autre.

L'absence de représentation diplomatique mutuelle – même si la représentation permanente iranienne aux Nations Unies s'efforce de pallier l'absence d'ambassade à Washington – et la pauvreté du dialogue et des échanges nuisent en retour gravement à la connaissance qu'a l'administration américaine de l'Iran contemporain. Elles encouragent la schématisation de la vision. Bien entendu, la presse iranienne est dépouillée dans le détail, les ambassades voisines, notamment l'ambassade américaine aux Emirats arabes unis, suivent de près l'actualité iranienne. Cependant, au fil du temps, le risque demeure de voir la vision des émigrés ou encore celle obliquement fournie par des pays amis, notamment Israël, prendre l'ascendant dans l'analyse.

L'OBJECTIF DU *REGIME CHANGE*

C'est sans doute pour tout cela que l'objectif du *Regime change* reste tout au long de la période aussi prégnant à Washington. Il est par moment affiché, se fait à d'autres plus discret, mais ne disparaît jamais complètement. C'est à son aune que sont mesurés les dossiers parvenant sur le bureau des décideurs. Entre vingt exemples, prenons celui-là : une ouverture sur l'adhésion de l'Iran à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) consolidera-t-elle le régime en paraissant lui reconnaître quelque légitimité ou l'affaiblira-t-elle au contraire à moyen terme, puisqu'elle fait corps avec une économie obsidionale, qui se délitera forcément avec l'ouverture des frontières ?

Pendant qu'on s'interroge ainsi autour de la Maison-Blanche, la même réflexion, mais en termes inversés, chemine à Téhéran : avons-nous bien fait de solliciter notre entrée à l'OMC et de protester contre le blocage américain ? n'a-t-on pas voulu ainsi nous attirer dans un piège ? ne serons-nous pas ensuite aspirés par la brèche qui s'ouvrira dans la structure de la République islamique ? La peur de dissolution de l'identité iranienne dans les mirages de l'Occident est en effet un élément important de la personnalité des fidèles du régime et, même très au-delà, de nombreux Iraniens.

C'est évidemment aussi à l'aune du *Regime change* que s'analyse à Washington le dossier nucléaire : calmer le jeu, parvenir à une solution négociée qui tiendrait l'Iran éloigné de la bombe conforterait inévitablement la légitimité des maîtres de Téhéran. Est-ce donc la bonne solution ? ne pourrait-on pas au contraire se servir du dossier pour embarrasser le régime et le placer progressivement en si mauvaise posture qu'il finirait par se trouver gravement déstabilisé ?

Reste à trouver l'angle de poussée décisive qui pourrait alors, sur ce dossier ou sur un autre ou encore sur une accumulation de dossiers, le faire tomber. C'est supposer, comme tant veulent le croire, qu'il ait des pieds d'argile. Or, la chose n'est pas démontrée. Ou, plutôt, s'il a des fragilités, la société iranienne en a aussi : elle est en particulier trop faiblement structurée pour se mobiliser de façon suffisamment large et ordonnée sur un sujet de contestation majeur ; si elle en arrivait à se soulever, ce ne pourrait être que dans le plus grand désordre, comme en 1978 et 1979.

Pendant, la République islamique a tiré les leçons des circonstances qui l'ont fait naître et ne commettra pas les mêmes erreurs que le Shah. Elle gère ainsi avec un mélange élaboré de brutalité et de doigté tous les mouvements populaires qui pourraient à terme la mettre en péril, qu'il s'agisse de grèves catégorielles ou d'agitation de la jeunesse. Elle veille chaque fois à circonscrire les dommages, à éteindre les incendies avant qu'ils ne se propagent. Les mouvements étudiants, quelque sympathie qu'ils aient pu susciter dans la population et quelle que soit l'attention que leur ont accordée les médias internationaux, n'ont jamais réuni que quelques milliers d'indi-

vidus. Et, surtout, ils ne sont jamais parvenus à entraîner d'autres catégories sociales dans des démonstrations de protestation et de solidarité. Les appels lancés depuis les Etats-Unis, par des Iraniens émigrés, à travers les chaînes de télévision, n'ont eu aucun effet.

La dernière bouffée d'espoir que les choses allaient enfin bouger s'est manifestée à l'occasion du rationnement de l'essence à la pompe et des turbulences qu'il a engendrées. On a vu ainsi sur toutes les télévisions du monde quelques stations d'essence à Téhéran en train de brûler. Les images étaient spectaculaires. Tout cela est néanmoins rentré dans l'ordre en quelques heures.

#### LA TENTATION DES STRATÉGIES INDIRECTES

Si la population iranienne est trop faible à elle seule pour renverser le régime, vient alors la tentation de l'y aider. Trois pistes au moins ont été examinées à un moment ou à un autre à Washington. Elles ont parfois connu un début d'application. Elles restent sans doute d'actualité.

Une invasion à l'iraquienne étant hors de portée au vu de l'ampleur des missions pesant déjà sur les armées américaines, reste la formule de frappes aériennes suffisamment ciblées pour ne pas dresser les gens contre l'Amérique, mais suffisamment puissantes pour détruire les moyens du régime. Ce dernier ainsi mis à terre, l'achever pourrait être un jeu d'enfant : la population n'aurait plus qu'à s'installer sur ses ruines. C'est une hypothèse crédible, mais, à vrai dire, pas plus que l'hypothèse inverse, qui verrait au contraire la population iranienne serrer les rangs autour de ses dirigeants, soudainement auréolés de la popularité des martyrs. Il y a donc en cette affaire une dimension irréductible de pari à pile ou face. Et si « chirurgicales » que puissent être les frappes, on peut compter sur le régime pour en exploiter auprès des opinions nationale et internationale les moindres bavures.

Une deuxième possibilité s'offre dans l'encouragement à l'irréductibilité de minorités ethniques présentes aux marges de l'Iran : Arabes, Kurdes, Azéris, Baloutches. Lorsqu'on sait que les persanophones de langue maternelle ne représentent guère plus de la moitié de la population iranienne et peut-être moins, lorsqu'on connaît en particulier la force des identités kurde, azérie ou baloutche et les appuis qu'elles trouvent au-delà de frontières poreuses, la tentation peut être forte d'attiser ces pulsions centrifuges par de l'argent et par des armes. Toutefois, là, on joue avec un feu qui ignore les frontières et on doit savoir que le régime réagira sans pitié. Il a déjà commencé à le faire par des condamnations à mort expéditives à chaque attentat urbain ou embuscade rurale dans ces régions excentrées.

Une troisième possibilité serait de jouer au contraire au centre, à Téhéran, l'émancipation d'une société civile, en créant les conditions d'une «révolution de velours». A vrai dire, le régime a déjà flairé le piège et n'a pas tardé à réagir, par l'intimidation d'intellectuels trop familiers des milieux occidentaux ou encore d'universitaires bi-nationaux mêlant visite familiale et rencontres avec leurs collègues. Il surveille évidemment de près les organisations non gouvernementales occidentales qui s'efforcent de faire lever des initiatives dans la société iranienne.

#### L'ARME DES SANCTIONS

Force est donc de conserver des stratégies plus orthodoxes, notamment la stratégie éprouvée des sanctions économiques, même si celles-ci ne sont pas encore parvenues à faire plier le régime iranien.

Considéré dans son ensemble, l'arsenal est impressionnant. Les premières sanctions se mettent en place au lendemain même de la prise de l'ambassade américaine en 1979. Lorsque le ministre des finances du gouvernement révolutionnaire, Bani Sadr, annonce que l'Iran s'apprête à retirer tous ses avoirs des banques américaines, ce qui leur aurait certainement créé de sérieuses difficultés, 12 milliards de dollars sont aussitôt gelés par Washington. Il faudra attendre 1981 et l'Accord d'Alger pour les voir à peu près restitués. Durant la guerre Iran-Iraq, une série de dispositions interdisent les ventes d'armes, mais aussi tous les prêts au gouvernement iranien. Le Président Reagan prohibe en 1987 toute importation de produits ou de services iraniens. En 1995, le Président Clinton interdit à son tour toutes les opérations de compagnies américaines ou de leurs filiales dans le domaine de l'exploitation pétrolière et renforce l'embargo sur tous les échanges commerciaux et financiers avec l'Iran. Il revient à la charge en 1997 pour resserrer encore le dispositif.

Entre-temps, en 1996, le Congrès a voté l'*Iran-Libya Sanctions Act* (ILSA) qui cherche à décourager l'Iran de mener des opérations terroristes ou de développer un arsenal d'armes de destruction massive, en interdisant tout investissement égal ou supérieur à 40 millions de dollars dans le domaine pétrolier. Le système mis en place permet de punir des personnes ou entités étrangères qui violeraient la loi. Le Président est toutefois autorisé à prévoir des exemptions : c'est ainsi en particulier que Total sera, non sans mal, autorisé à intervenir en Iran. Voté pour cinq ans, l'ILSA est renouvelé en 2001.

Durcie en 2006, sous le nom d'IFSA (*Iran Freedom Support Act*), la loi élargit alors le régime de sanctions à toutes opérations d'appui au programme iranien de développement d'armes de destruction massive et prévoit des crédits spécifiques pour le soutien de la démocratie en Iran : de

l'ordre de 70 millions de dollars par an. Et le Congrès ne s'arrête pas là. A l'automne 2007 s'y élabore un nouveau texte qui renforcerait les moyens de rétorsion contre les compagnies pétrolières étrangères récalcitrantes et qui interdirait au Président d'y prévoir des exceptions ponctuelles.

En outre, au cours de l'année 2007, le gouvernement américain, frustré de la timidité des sanctions votées par le Conseil de sécurité sur le dossier nucléaire, essaie encore de mettre l'Iran en difficulté, d'une part en gênant les opérations internationales des banques iraniennes, d'autre part en tentant de convaincre les grandes banques européennes et asiatiques de cesser toute transaction avec l'Iran. L'opération rencontre un succès certain : on sait qu'au moins trois banques allemandes et deux banques suisses – la Dresdner Bank, la Deutsche Bank, la Commerzbank, le Crédit Suisse et l'Union de banques suisses – se sont rangées aux arguments américains.

Sur le terrain de l'adversaire, donc en Iran, quel est l'effet de ces mesures ? Pour les produits courants, moins de créer la pénurie que de les renchérir. Le passage par Dubaï de l'essentiel des produits occidentaux disponibles sur les marchés de Téhéran a évidemment un coût pour le consommateur. Et les Emirats arabes unis, compte tenu de l'importance du marché iranien pour leur économie, ont fait clairement savoir qu'il n'avaient pas l'intention de se plier en la matière aux recommandations ou aux injonctions américaines. Il convient en outre de garder en mémoire qu'au moins 30 % de l'économie iranienne relève de l'économie informelle et que, au bout de plus d'un quart de siècle de sanctions, l'Iran est en quelque sorte mithridatisé.

En ce qui concerne les circuits financiers, la première conséquence a été de conduire la Banque centrale d'Iran à convertir en euros et en autres devises fortes la plus grande partie de ses réserves en dollars. Pour les particuliers et les entreprises, les transactions avec l'extérieur leur coûtent certainement plus cher et sont de plus en plus difficiles. Enfin, la quasi-absence d'investissements étrangers contribue à l'atonie de la vie économique locale, sans qu'on puisse exactement distinguer la part qu'y tiennent, aux côtés de la politique américaine d'embargo, l'immobilisme du gouvernement et sa politique dissuasive à l'égard des investisseurs venus de l'extérieur.

Dans les domaines de haute technologie, l'embargo américain est certainement efficace. Cela est notamment visible dans le secteur pétrolier et dans celui de l'aviation civile. Dans le premier, l'Iran souffre d'équipements vieillissants et de techniques obsolètes dans l'exploitation de champs eux-même en fin de vie ; sa production baisse lentement mais sûrement d'année en année et ne parvient pas à remplir les quotas qui lui sont alloués par l'Organisation des pays producteurs de pétrole (OPEP). Certes, il y a d'autres gisements à exploiter, mais les investissements sont insuffisants. Là comme ailleurs, l'incapacité des autorités à décider, leur paranoïa à

l'égard des grandes compagnies étrangères, leur volonté irréaliste de réserver les meilleurs morceaux de contrats aux compagnies locales, étirent à jamais la mise en œuvre des programmes de rénovation et de développement (6).

Dans le secteur de l'aviation civile, l'embargo américain est aussi clairement efficace. Le gouvernement américain n'interdit pas aux avions de ligne vendus par Boeing ou Airbus les opérations de maintenance réglementaires qui leur permettent de répondre aux normes de l'aviation civile internationale. En revanche, aucun avion de moins de sept ans d'âge et contenant 10 % ou plus de part américaine ne peut être vendu à l'Iran sans que se déclenchent des mesures de rétorsion du Département du commerce américain à l'égard du vendeur. Compte tenu de l'intérêt qu'éprouvent presque tous les acteurs de l'aviation civile à être présents sur le marché américain, la disposition est parfaitement dissuasive : d'ailleurs, aucun avion Airbus ne contient moins de 10 % de part américaine ; la question est donc réglée. Seuls les Russes ou les Ukrainiens ne se laissent pas intimider. Cependant, les Iraniens répugnent à s'en remettre à eux : ils n'ont pas confiance dans leur technologie et ne se sont pas encore décidés, bien qu'ils l'annoncent de temps en temps, à se refaire une aviation civile auprès de ces fournisseurs. La flotte iranienne est donc gravement vieillissante ; n'étant pas soumis aux règles et contrôles internationaux de qualité, ses avions dédiés aux lignes intérieures posent de sérieux problèmes de sécurité – les accidents sont fréquents – et les choses ne vont pas mieux pour sa flotte d'hélicoptères.

A noter que cette règle des 10 % s'applique en outre à tous les équipements vendus à l'Iran, touchant non seulement leurs éléments matériels mais aussi leur contenu intellectuel. Compte tenu de l'imbrication internationale des fabrications et des procédés, il est souvent malaisé, en de nombreux secteurs, de trouver des équipements un peu complexes qui ne contiennent pas au moins ces 10 % de part américaine. Dans tous les domaines de technologie avancée, l'Iran est donc sérieusement gêné.

L'un dans l'autre, le bilan d'un quart de siècle de sanctions américaines est néanmoins mitigé. Il n'a en tout cas pas atteint son objectif principal : faire tomber la République islamique ou, à tout le moins, la mettre hors d'état de nuire à la région et au monde. Le but sera-t-il atteint par le truchement du dossier nucléaire ?

(6) Roger STERN, «The Iranian petroleum crisis and United States national security», *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*, 2006, disponible sur le site Internet [www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0603903104](http://www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0603903104).

## LE DOSSIER NUCLÉAIRE

Le fait générateur du dossier nucléaire est la découverte, en 2002, dans le désert iranien, d'un vaste ensemble en construction destiné à accueillir une unité pilote, puis une unité industrielle de centrifugation. La centrifugation est la technique qui permet de produire de l'uranium enrichi, soit faiblement, ce qui fournit le combustible à des centrales électro-nucléaires, soit à haut niveau, ce qui fournit l'uranium de qualité militaire. Il s'agit donc d'une technologie hautement sensible, dans la mesure où elle ne réclame pas les très lourds moyens nécessaires aux technologies d'enrichissement de génération précédente et se trouve donc mieux à portée de pays de niveau intermédiaire. Elle reste néanmoins, heureusement pour la non-prolifération nucléaire, complexe à mettre au point et à manier.

L'intention n'est pas ici de retracer l'histoire de la crise, qui apparaît déjà dans plusieurs ouvrages (7), mais de discerner les variations éventuelles des positions et des intentions américaines.

On voit s'affronter à Washington, comme à vrai dire en tous lieux et sur tous les grands dossiers, faucons et colombes, pragmatiques et idéologues. Pour l'Amérique, le jeu est en effet complexe et les écueils nombreux.

Il s'agit tout d'abord de ne pas se tromper dans l'évaluation du risque. A côté d'innombrables déclarations péremptoires émises au niveau politique sur le « programme nucléaire militaire » de l'Iran, on relève les analyses très mesurées de techniciens et de services qui, sans doute échaudés par l'affaire iraquienne, rappellent régulièrement, encore tout récemment de façon spectaculaire, que l'Iran est toujours loin d'avoir la bombe : cela se ferait au minimum dans quatre ans, à condition qu'il y consacre tous ses efforts et donc mette ses arrières-pensées en plein jour, et plus vraisemblablement au milieu de la prochaine décennie. Encore ne s'agirait-il que d'une bombe rustique, transportable par des moyens eux-mêmes rustiques et donc vulnérable à tous moyens modernes d'interception, à la rigueur utilisable dans une opération de type terroriste, comme l'introduction dans un port par un navire porte-containers.

Si on en vient à parler de bombe miniaturisée, donc transportable par un missile balistique lui-même un peu sophistiqué, les experts, y compris américains, s'accordent à penser qu'il faudrait au bas mot une dizaine d'années supplémentaires à l'Iran pour déployer un arsenal à peu près crédible. Certes, la simple possession d'une bombe aurait déjà un effet dissuasif suffisant face à ce type de pressions que les Iraniens placent sous le terme générique d'« arrogance des grandes puissances ». Cependant, l'effet s'émousserait à la

(7) Cf. notamment, parmi les parutions récentes : François HEISBOURG, *Iran, le choix des armes ?*, Stock, Paris, 2007, 174 p. ; François NICOUILLAUD, *Le Turban et la rose*, Ramsay, Paris, 2006, 210 p., en particulier la chapitre « Faire la bombe ».

longue si l'Iran n'apparaissait pas comme poursuivant l'objectif d'acquisition d'un arsenal efficace.

Il s'agit ensuite pour Washington de ne pas trop s'éloigner du point médian d'appréciation de la situation par la communauté internationale, pour ne pas reproduire, ou en tout cas ne pas reproduire trop tôt, une fracture à l'iraquienne. Et tout simplement pour disposer de majorités efficaces au Conseil des gouverneurs de l'AIEA, compétent en première instance, puis au Conseil de sécurité. Et c'est ainsi que, après avoir voulu traîner très vite, dès 2003, l'Iran devant le Conseil de sécurité, Washington a modéré son impatience, le temps de laisser les Européens aller jusqu'au bout de leur tentative de conciliation.

#### AMÉRICAINS, EUROPÉENS, ISRAËLIENS FACE A L'IRAN

Si l'initiative d'entrer en négociation avec l'Iran prise en octobre 2003 par trois pays européens, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France, a d'abord été considérée avec méfiance, l'administration américaine faisant savoir à plusieurs reprises qu'elle n'y avait aucune part et ne souhaitait pas en avoir, peu à peu, Washington s'en est rapproché. Début 2005, sur l'insistance des Européens, notamment de Jacques Chirac, le président George W. Bush indique que son pays serait prêt à livrer quelques pièces détachées pour l'entretien d'équipements aéronautiques américains et à lever son veto à l'ouverture de négociations d'adhésion de l'Iran à l'OMC. En juin 2006, un nouveau pas est franchi, Washington s'associant à un ambitieux projet de coopération économique et politique présenté par les Européens à l'Iran pour le convaincre de céder.

Les Européens, au fil de la période, ont su aussi peu à peu convaincre les Américains, d'abord fort sceptiques, de leur détermination et de leur loyauté sur les points-clefs du dossier. Ils ont démontré, sur la durée, qu'ils ne s'en laissaient pas conter par la partie adverse sur la pureté de ses intentions. Ils n'ont jamais fléchi sur la condition fixée aux Iraniens de suspendre au préalable toutes leurs activités de centrifugation pour pouvoir négocier. Ils n'ont enfin jamais dissimulé que le but de la négociation était d'obtenir l'arrêt *sine die* de toute opération d'enrichissement en Iran, autant dire la renonciation, en somme le «zéro centrifugeuse». Ainsi rassurés, les Américains pouvaient entrer dans le jeu.

Cependant, ce bouquet d'exigences s'est vite révélé inacceptable par les Iraniens. Ceux-là y ont vu d'emblée un nouvel avatar de la politique séculaire des grandes puissances tendant à maintenir leur pays dans un état d'arriération, à lui interdire l'accès à la modernité. L'étendard national ainsi hissé, ils n'ont plus reculé et se sont de fait braqués, au-delà même du rationnel.



Ce qui ramène à la question de savoir si Washington a d'autant plus volontiers soutenu la tentative européenne d'aboutir à une solution négociée qu'il se sentait assuré de ses faibles chances d'aboutir. Nul besoin alors de presser le pas, puisqu'on savait que la bombe iranienne n'était pas pour demain. L'important était de maintenir le régime de Téhéran sur la défensive, de l'isoler sur le plan international et de le pousser si possible à la faute.

Cette approche a sans doute été celle d'une partie au moins de l'administration américaine. Elle n'a pas été forcément en position dominante tout au long de la crise. Il semble que Condoleezza Rice, persuadée, au printemps 2006, de la nécessité de faire un effort réel en direction de l'Iran, en ait pour un temps convaincu son Président. Cependant, jusque récemment, une autre faction semblait avoir repris le dessus. Il faut dire qu'elle a été puissamment aidée par les débordements verbaux du président Ahmadinejad, par les menées des Pasdaran en Iraq, enfin par le jeu trouble de l'Iran au Proche-Orient : soutien multiforme, là encore piloté par les Pasdaran, au Hezbollah libanais comme au Hamas palestinien.

En ce début d'année 2008, on l'a vu, les pragmatiques, concentrés au Département d'Etat et aussi au Pentagone, où le Haut-Commandement répugne à se laisser entraîner dans une nouvelle aventure moyen-orientale, se trouvent à nouveau en position favorable. Certes, les néo-conservateurs n'ont pas manqué de s'en prendre vigoureusement au rapport de la communauté américaine du renseignement, en mettant l'accent sur le fait que seule sa définition très restrictive d'un programme nucléaire militaire lui permettait d'affirmer que l'Iran l'avait abandonné. Le président Bush et la plupart de ses alliés ont martelé que ce rapport ne changeait rien à la ligne choisie : obliger l'Iran à suspendre ses activités d'enrichissement et maintenir, à cette fin, un dispositif de pressions croissantes. Et l'administration américaine continue de rappeler que *«toutes les options restent ouvertes»*.

Toutefois, au moins dans l'instant, le cœur n'y est plus. En Israël, on s'inquiète de voir que même la communauté juive américaine est devenue en majorité hostile à une frappe contre l'Iran. Serait-ce alors à l'Etat hébreu de se substituer à une Amérique défaillante pour éviter d'avoir à se trouver un jour, même lointain, même hypothétique, sous la menace de missiles iraniens équipés de têtes nucléaires ? La destruction, par l'aviation israélienne, d'un mystérieux site syrien en septembre 2007 pourrait-elle être le prélude à une opération de frappes sur les sites nucléaires iraniens ? Là, l'affaire serait autrement plus complexe et risquée, en raison de la distance, comme de la dispersion et du durcissement des cibles. Et même à Jérusa-

lem, des voix viennent de s'élever pour calmer le jeu et inviter à explorer d'autres pistes. Le cours de l'histoire, en ce moment, hésite.

\* \*  
\*

Il faut néanmoins conclure. Quelle que soit l'issue de cette crise et de la longue crise qui a commencé en 1979, on ne peut que regretter la glaciation durable des relations entre deux pays qui avaient toutes les raisons de s'entendre. Car, au fond, pour les Iraniens, au-delà des imprécations mutuelles, le seul interlocuteur digne d'eux, c'est l'Amérique. Pour les Américains aussi, le seul interlocuteur digne d'eux dans la région, c'est l'Iran, beaucoup mieux que les royaumes incertains de la Péninsule arabique. Au-delà des imprécations rituelles d'un côté, des doigts pointés de l'autre, ultimes moyens de communiquer encore et malgré tout, la vérité du rapport entre les deux pays est celle du regret des occasions perdues et d'une frustration mutuelle de ne pouvoir parler et coopérer comme il le faudrait entre deux amis naturels, par la faute de malentendus que personne n'est encore parvenu à dissiper. Le premier qui arrivera à rompre ce mauvais sort aura bien mérité de la région et du monde.

## LES ETATS-UNIS EN AFGHANISTAN

PAR

THOMAS RID (\*)

La réussite en Afghanistan reste un objectif lointain. Après plus de six années de contre-insurrection et d'opérations de stabilité en Afghanistan, le pays est encore dans une situation déplorable : la sécurité n'est pas bonne, l'autorité du gouvernement reste faible, le trafic de drogues est en plein essor, l'armée et la police ne sont pas à la hauteur de leur tâche, les explosifs et les attentats-suicides sont restés mortels, l'industrie du kidnapping se porte bien et l'insurrection de Talibans garde un pouvoir impressionnant. Aux Etats-Unis, le soutien du public à la guerre contre le terrorisme s'essouffle et la plupart des pays de l'OTAN remet en cause son engagement dans l'Hindu Kuch. L'administration sortante de George W. Bush est politiquement affaiblie et largement concentrée sur l'Iraq. Un changement politique majeur en Afghanistan est donc peu probable avant l'entrée en fonction et l'établissement d'une nouvelle administration à la fin de l'été 2009. Quels choix stratégiques pour l'Afghanistan se présenteront-ils au prochain Président des Etats-Unis ? Sera-t-il possible de renforcer les troupes en Afghanistan – «*surge*» –, si cette stratégie militairement couronnée de succès n'apporte pas le progrès politique attendu en Iraq ? Le public américain, fatigué de la guerre, désire-t-il le retour des troupes ou bien leur engagement dans une autre insurrection ? Les alliés de l'Amérique seront-ils capables d'envoyer plus de troupes en Afghanistan sans la direction de l'Amérique ?

Nous nous proposons d'aborder les tendances en Afghanistan au prisme de la guerre contre le terrorisme en Iraq, qui rappelle par de nombreux aspects le contexte de l'Afghanistan, puis d'examiner les intérêts de l'Alliance atlantique et, enfin, de s'interroger sur les choix de l'Amérique et de ses alliés, lesquels, au nombre de trois – continuer la politique actuelle, procéder à un «*surge*», un renforcement des troupes, ou encore se retirer –, présentent chacun des coûts et des bienfaits spécifiques. Le scénario le plus probable est que les Etats-Unis et leurs alliés poursuivent une politique afghane qui maximisera les coûts et minimisera les bienfaits.

(\*) TAPIR Fellow au Centre des relations transatlantiques à la School for Advanced International Studies (SAIS) de l'Université Johns Hopkins (Etats-Unis).

## LA GUERRE CONTRE LE TERRORISME

Quand le 44<sup>e</sup> Président des Etats-Unis entrera à la Maison-Blanche en janvier 2009, son pays sera en guerre sur des fronts multiples – en Iraq, en Afghanistan, sans compter sa présence plus réduite dans d'autres théâtres, plus dispersés, de la guerre contre le terrorisme islamiste extrémiste. Dans le même temps, les agences de sécurité et de renseignement lutteront pour éviter un autre attentat sur le territoire américain. Aujourd'hui, la « guerre mondiale contre le terrorisme » est un thème de fond du discours politique en Amérique. Elle est devenue le nouveau conflit de l'époque : *« la guerre actuelle contre le terrorisme est comparable à la Guerre froide »*, a ainsi déclaré le président Bush dans un discours à la Paul H. Nitze School of Advanced International Studies en avril 2006, précisant que *« c'est un combat idéologique contre un ennemi qui méprise la liberté et poursuit des objectifs totalitaires »* (1). Une armée d'experts défend cette opinion à la pointe du stylo (2).

Pendant, bien qu'elle ait été lancée en Afghanistan, c'est un autre front régional de cette guerre qui domine clairement la course aux présidentielles de 2008 aux Etats-Unis ainsi que le débat politique en général : l'Iraq. Ce pays ravagé par la guerre est peut-être désormais *« le front central de la guerre de terreur mondiale d'Al Qaïda »*, comme l'a dit le commandant en chef des troupes américaines en Iraq, le général David Petraeus, en référence à une déclaration d'Oussama Ben Laden. Il est indéniablement devenu le front central de la guerre de l'Amérique contre le terrorisme : en janvier 2008, plus de 3 900 Américains étaient morts en Iraq – contre 481 en Afghanistan –, où les effectifs ont atteint ce qui était leur point culminant en octobre 2007, avec 170 000 hommes, actuellement 158 000 – 28 000 en Afghanistan; et on a demandé au Congrès d'autoriser une rallonge de 196 milliards de dollars au budget normal de la Défense, la plus grande partie étant réservée à l'Iraq.

On peut affirmer sans crainte d'erreur que, au cours des derniers mois d'exercice du Président, il n'y aura pas de changement majeur dans la politique iraquienne du gouvernement. Sous la présente direction présidentielle affaiblie, ni une nouvelle augmentation ni un retrait important des troupes ne sont probables. Ainsi, le nouveau Président des Etats-Unis devra effectivement gérer en Iraq des effectifs comparables début 2009 à ceux de 2007, juste avant l'annonce du « renfort » des troupes. Il sera alors confronté à la question d'une diminution des troupes ou d'un retrait total.

Comme l'a demandé le général Petraeus lors d'une audience du Congrès, si les Etats-Unis se retiraient d'Iraq, *« [Al Qaïda] serait-il concentré dans les*

(1) Discours disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2006/04/20060410-1.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/04/20060410-1.html).

(2) Certains préfèrent l'expression « quatrième guerre mondiale ». Cf. notamment Norman PODHORETZ, *World War IV : the Long Struggle Against Islamofascism*, Doubleday, 2007.

*pays du Levant, au Maghreb, en Afghanistan encore, en Europe occidentale, aux Etats-Unis?»* (3) Sa réponse fut honnête : «*je ne sais pas*». En effet, peu de gens pourraient se vanter de pouvoir apporter une réponse. Cependant, certaines tendances se distinguent clairement. Dans le dernier rapport des services de renseignement, le National Intelligence Estimate, qui contient selon ses propres termes «*les jugements écrits les plus compétents sur les questions de sécurité nationale*», il est estimé que les groupes islamistes extrémistes ont trouvé une «*terre d'accueil*» dans les zones tribales sous administration fédérale (ZTAF) du Pakistan et dans la région frontalière de l'Afghanistan (4). Plusieurs autres développements ont remis l'Afghanistan sur le devant de la scène. Cette année, dans l'Hindu Kuch, le pays a battu des records macabres : le plus grand nombre d'attentats aux engins explosifs improvisés (EEI) – en anglais, *improvised explosive devices* (IED) – jamais enregistré (5); le plus grand nombre d'attentats-suicides jamais enregistré; la plus grande récolte d'opium de tous les temps. En conséquence, ces tendances ont augmenté la pression politique et publique visant au désengagement de l'Afghanistan dans la plupart des pays de l'OTAN.

### *Le prisme iraquien*

Bien qu'il y ait quelques bonnes nouvelles d'Iraq, les tendances globales y sont pires qu'en Afghanistan. Le niveau de violence reste haut, les meurtres sectaires et le nettoyage ethnique continuent et le nombre de pertes civiles iraqiennes et de décès américains augmente encore. Les forces de sécurité iraqiennes, l'armée, la police et les services répressifs, en dépit des 19,2 milliards de dollars consacrés à leur formation et à leur équipement, restent faibles. Le progrès politique s'enlise et le gouvernement iraquien n'a pas été capable d'élaborer, de voter et encore moins d'appliquer des lois-clefs.

La réaction du gouvernement des Etats-Unis face à l'Iraq structurera ses politiques vis-à-vis de l'Afghanistan. L'Iraq et l'Afghanistan partagent en effet de nombreux points communs : non seulement les tactiques ennemies, la connaissance de la construction d'EEI et la migration de certains *djihadis* d'Iraq en Afghanistan, mais aussi la présence de troupes américaines, la frustration du public face à un effort de guerre futile et les arguments en faveur d'un maintien ou d'un retrait. Néanmoins, les choix sont limités.

(3) Propos cités par CNN, 12 sept. 2007, disponibles sur le site Internet [www.cnn.com/2007/POLITICS/09/12/iraq.petraeus](http://www.cnn.com/2007/POLITICS/09/12/iraq.petraeus).

(4) National Intelligence Estimate, *The Terrorist Threat to the US Homeland*, juil. 2007.

(5) Le nombre d'attentats aux EEI en Afghanistan est passé de 22 en 2002 à 782 en 2005, puis à 1 730 en 2006. En septembre 2007, ce chiffre était de 1 069 attentats. 103 soldats américains ont été tués par des EEI en Afghanistan, soit 41 % des morts américaines dans ce pays. Cf. «Left of boom», *Washington Post*, 30 sept. 2007, disponible sur le site Internet [www.washingtonpost.com/wp-srv/world/specials/leftofboom/index.html](http://www.washingtonpost.com/wp-srv/world/specials/leftofboom/index.html).

Premièrement, les Etats-Unis sont tenus de se désengager militairement. Le «*surge*» a commencé en janvier 2007, lorsque le président Bush a commandé environ 30 000 troupes supplémentaires en Iraq dans le cadre de sa campagne pour sécuriser Bagdad et les régions attenantes. 20 brigades de combat stationnent en Iraq en octobre 2007 – une brigade de combat (Brigade Combat Team) comporte entre 3 500 et 4 500 hommes. D'ici juillet 2008, les troupes auront atteint un nombre comparable à celui antérieur au «*surge*», soit environ 130 000 soldats, c'est-à-dire 15 brigades de combat. L'augmentation des effectifs parallèlement à l'émergence de ce qu'il est convenu d'appeler un «mouvement tribal» a rendu Bagdad et l'Iraq plus sûrs. Reste la question de savoir si, en 2008, le succès militaire à court terme des Etats-Unis peut se traduire par des progrès à long terme chez les Iraquiens. Un problème est que, d'ici la fin 2008, il pourrait ne rester qu'entre 90 000 et 100 000 hommes, soit 10 brigades de combat (6). C'est donc l'administration suivante qui décidera de la suite des événements. Une «présence à long terme» éventuelle en Iraq, au-delà de 2009, pourrait avoir la taille de 5 brigades de combat, soit environ 17 500 hommes, sans base permanente; la mission d'une présence si réduite serait de chasser les terroristes, de traquer Al Qaïda, Jaish-al-Mahdi, peut-être la force iranienne al-Qud, ainsi que d'aider et de former les forces iraqiennes, comme l'a suggéré au Congrès le secrétaire à la Défense Robert Gates (7). Une présence similaire sur le long terme pourra être envisagée pour l'Afghanistan dans un avenir proche.

En second lieu – cela est même plus important –, il est fort probable que l'Amérique se désengage politiquement de l'Iraq. Ce sont des civils à Washington qui sont à l'origine du renfort, pas des stratèges militaires au Central Command ni au quartier-général multinational à Bagdad. Cela était risqué: dès le départ, cette politique a été fortement controversée, étant perçue comme le projet de G. Bush plutôt que comme une politique non partisane. Il est peu probable que le prochain Président des Etats-Unis maintienne le cap. Il ne disposera que d'une période de temps limitée pour agir. La guerre en Iraq ne sera pas toujours considérée comme «la guerre de Bush»: peut-être un an encore, peut-être davantage; après deux ans, la guerre «appartiendra» à l'administration suivante. Celle-là sera associée à ses politiques du moment, même si elles sont héritées d'un Président antérieur, comme la guerre du Vietnam, initiée par des Présidents démocrates, a été transmise de Lyndon B. Johnson à Richard Nixon à la fin des années 1960. Le lieutenant-général Raymond T. Odierno, deuxième commandant américain en Iraq, a dit au public du National Press Club que les forces de sécurité iraqiennes étaient peut-être prêtes à assumer davantage de responsabilités à la fin 2008 (8), mais des généraux de guerre ont montré trop

(6) David S. CLOUD, «US needs 'long-term presence' in Iraq, Gates says», *New York Times*, 27 sept. 2007.

(7) Cf. le site Internet [www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4042](http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4042).

(8) «Iraqis need a year to control Baghdad, US General says», *New York Times*, 3 oct. 2007, p. A8.

d'optimisme dans ce lieu par le passé. Après l'«iraquisation», il sera plus facile politiquement de faire une «afghanisation», même si l'administration suivante investit ses priorités dans ce pays.

Les prévisions de certains experts, en conséquence, sont sinistres. Richard Dannatt, le plus haut général britannique et commandant en chef (Chief of the General Staff), s'est exprimé en octobre 2006 sur l'engagement britannique à Bassora, s'interrogeant sur la contribution positive qu'il pourrait avoir sur le Sud : «*notre présence exacerbe les problèmes de sécurité*» a-t-il déclaré (9). Les observateurs chevronnés en conviennent. Pour l'International Crisis Group, le scénario le plus probable est «*la déréliction de l'Iraq en un Etat avorté et fragmenté, une guerre civile de longue durée gagnant en intensité, ainsi qu'une ingérence étrangère accrue, risquant de se gangrener en une vaste guerre de proximité*» (10). Martin Van Creveld, un des historiens militaires les plus respectés du monde, connu pour s'exprimer sans fard, distingue même la phase préliminaire d'une «*guerre de 30 ans en Iraq*» (11). On peut donc dire que l'Iraq ne sera pas une réussite au début de l'année 2009, mais qu'il dominera Washington et la course à la présidence. A moins que des événements extrêmes ne placent à nouveau l'Afghanistan sur le devant de la scène, «l'autre guerre» restera en arrière-plan.

### *La guerre en Afghanistan*

L'Afghanistan est le dernier chapitre en date de ce que Barnett Rubin, l'un des meilleurs experts du monde sur ce pays, appelle «*la guerre de 30 ans d'Afghanistan*» : ce chapitre a commencé comme un combat idéologique pendant la Guerre froide, s'est transformé en un choc régional de factions ethniques, puis est devenu un champ de bataille entre l'Occident et les mouvements terroristes islamistes extrémistes.

Du point de vue ethnique et économique, le pays n'est pas prédestiné à la stabilité. Avec ses 647 000 km<sup>2</sup>, occupés pour la plupart par des montagnes escarpées, l'Afghanistan est plus grand que la France. La population du pays, qui avoisine les 32 millions, reflète les irrégularités du terrain. Quatre groupes principaux dominent la société afghane : 42 % sont Pachounes, 27 % sont Tadjiks et les Hazaras et les Ouzbeks constituent à eux deux 9 %. Les habitants restant sont Aimaks, Turkmènes et Baloutches. 80 % sont des Musulmans sunnites, le reste est principalement Shi'a. Moins d'un tiers de la population sait lire ou écrire. Bien que l'Afghanistan soit à présent le plus grand producteur d'opium au monde, son PIB par tête n'est que de 800 dollars par an. En 2005, le PIB total était de 7,3 milliards de dollars. La sécheresse, les coupures d'électricité, la violence et la corruption

(9) Sarah SANDS, «Sir Richard Dannatt : a very honest general», *Daily Mail*, 12 oct. 2006.

(10) International Crisis Group, «After Baker-Hamilton : what to do in Iraq», *Middle East Report*, n° 60, 16 déc. 2006, p. ii.

(11) Martin VAN CREVELD, communication à la SAIS, Washington, 4 oct. 2007.

ont ralenti l'économie. L'Afghanistan a quelques-uns des indicateurs sociaux et économiques les plus bas au monde. Le coût relativement élevé de la vie, dû en partie à la présence de gens de toutes nationalités dans les grandes villes, a augmenté la corruption.

L'histoire de l'Afghanistan est violente et tourmentée. Après un coup d'Etat marxiste en 1978, l'Union soviétique a envahi le pays avec sa 40<sup>e</sup> armée en décembre 1979, afin de soutenir un régime communiste, ce qui a déclenché une guerre destructrice de dix ans. Les Moudjahiddines, un consortium de groupes de résistance populaire bénéficiant d'un soutien considérable de l'Arabie saoudite, des Etats-Unis et des fondamentalistes islamistes, a organisé une insurrection contre les occupants soviétiques. Les efforts et les pertes russes au cours de la guerre afghano-soviétique étaient considérables; malgré des effectifs portés jusqu'à environ 120 000 hommes en 1986, les Russes n'ont pas pu asseoir leur autorité hors de Kaboul: les quatre cinquièmes du pays, y compris certaines zones d'Herat et de Kandahar, échappaient au contrôle du gouvernement (12). Plus de 26 000 Russes ont été tués lors de l'insurrection sanglante des Moudjahiddines au cours des années 1980, marquée par l'utilisation créative d'EEI, cachés par exemple dans les tubes d'une bicyclette garée devant les bureaux du gouvernement (13).

Après que l'URSS a achevé son retrait en février 1989, la résistance et l'insurrection ont perduré jusqu'à l'écroulement du régime communiste de Mohammed Nadjibullah en 1992. Le Pakistan a continué d'interférer dans les affaires afghanes, poursuivant ses intérêts géopolitiques et économiques dans le pays voisin. Un groupe fondamentaliste de religieux principalement pachtounes, les Talibans, fut horrifié par l'anarchie et le règne des anciens combattants Moudjahiddines. Après deux ans de guerre sanglante contre des seigneurs de guerre endurcis au combat, tels qu'Ismail Khan, Rachid Dostom, Ahmed Shah Massoud et Gulbuddin Hekmatyar, Kaboul tomba finalement entre les mains des Talibans, soutenus par le Pakistan, en 1996. La même année, après avoir été extradé du Soudan, Oussama Ben Laden est venu en Afghanistan et s'est allié avec les fidèles du mollah Omar. En 1998, les bombardements des ambassades américaines en Afrique ont été le premier attentat terroriste international majeur sur un pays tiers organisé depuis l'Afghanistan, ainsi qu'un signe avant-coureur du 11 septembre.

### *Tendances actuelles en Afghanistan*

Un mois après que les opérateurs formés en Afghanistan ont fait s'écrouler les tours jumelles du World Trade Center à New York, la contre-attaque

(12) A. MARSHALL, «Phased withdrawal, conflict Resolution and State reconstruction», *Central Asia Series*, vol. VI, n° 29, 2006, p. 2.

(13) George CRILE, *Charlie Wilson's War*, Grove Press, 2004, p. 488.



américaine renversait les Talibans et les troupes de la coalition envahissaient l'Afghanistan. Un nouveau chapitre s'ouvrait dans l'histoire de ce pays, bien que l'intrigue n'ait rien de nouveau. Une fois de plus, une armée bien plus puissante allait occuper le pays, malgré la résistance croissante des islamistes radicaux.

*Quelques bonnes nouvelles*

Il y a quelques bonnes nouvelles pour l'Afghanistan.

Après que les forces américaines ont destitué les Talibans et affaibli Al Qaïda, les événements ont d'abord pris une tournure positive. En décembre 2001, une conférence à Bonn a permis d'établir une feuille de route politique en vue d'un Etat stable et durable, avec un gouvernement central à Kaboul. Depuis, une constitution islamique modérée a été ratifiée, un Président et une Assemblée nationale ont été élus. Hamed Karzaï, désigné chef d'un gouvernement d'intérim en 2002 par une Loya Jirga constitutionnelle, a remporté l'élection présidentielle fin 2004. Sous le nouveau gouvernement démocratique, les médias ont commencé à se multiplier : plus de 60 stations de radio, des centaines de magazines et de journaux, ainsi que huit chaînes de télévision ont été créées – Radio Watanda, une radio interactive, et Tolo TV, la première chaîne indépendante, sont parmi les plus célèbres.

Depuis 2001, les Etats-Unis ont investi 15 milliards de dollars en Afghanistan. Plus de 670 cliniques ont été construites et plus de 8 300 travailleurs sanitaires ont été formés (14). La mortalité infantile a baissé de 20 %. Aujourd'hui, 80 % des Afghans ont accès à des services de soins élémentaires et les inscriptions scolaires ont augmenté de 80 %. Le pavot n'est plus cultivé dans 13 des 34 provinces afghanes, contre six en 2006 (15). La croissance du secteur licite de l'économie est plus rapide que celle du secteur illícite. La Banque mondiale estime que l'économie a crû de 16 % en 2003, de 8 % en 2004 et de 14 % en 2005.

Les Etats-Unis, en coopération avec le Royaume-Uni, se sont améliorés dans la capture de cibles de haute valeur : les trafiquants d'opium en Helmand. H. Karzaï a fait preuve de cran, en remplaçant des gouverneurs, par exemple en Helmand, la province la plus problématique du pays.

Cependant, pour reprendre les termes du membre du Congrès Gary Ackerman, prononcés le 4 octobre 2007, les bonnes nouvelles d'Afghanistan sont semblables à des «*pépites d'espoir dans une mélasse d'échec*» (16).

(14) Lea TERHUNE, *Afghanistan's Health Outreach Grows*, USINFO, 3 août 2007.

(15) Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Afghanistan Opium Survey 2007*, disponible sur le site Internet [www.unodc.org/pdf/research/AFG07\\_ExSum\\_web.pdf](http://www.unodc.org/pdf/research/AFG07_ExSum_web.pdf), p. 1.

(16) G. ACKERMAN est président du sous-comité des Affaires étrangères sur le Moyen-Orient et l'Asie du Sud.

*Des échecs nombreux*

L'échec est présent dans plusieurs domaines.

Premièrement, il y a la montée de l'insurrection. La révolte des Talibans dans les provinces du Sud et dans les terres frontalières de l'Est représente «*un défi immédiat et réel pour l'Etat et la stabilité régionale*» (17). Il existe en réalité deux groupes de Talibans : les «anciens», principalement des Pachtounes d'Afghanistan, s'étaient formés en réaction à l'invasion soviétique du pays et dans l'anarchie qui en a résulté; les «nouveaux», encore plus attirants pour les jeunes Pakistanais, se sont formés en réaction à l'invasion américaine du pays. Ces derniers savent mieux se servir des médias et de la technologie. Les insurgés en Afghanistan et au Pakistan ont importé de l'Iraq la technologie des EEI, la tactique des attentats-suicides, jusqu'alors inconnue en Afghanistan, et les stratégies de communication. En 2006, les attentats-suicides ont quadruplé, atteignant environ le chiffre de 130; 110 soldats de l'OTAN ont été tués au combat au cours des neuf premiers mois de 2007, c'est-à-dire presque le double des 58 morts de toute l'année 2006. Même Kaboul, jusque-là très sécurisée, a été touchée par la violence. Pour le personnel international, il est devenu presque impossible de marcher dans les rues de la capitale ou d'utiliser des véhicules non blindés. Les investissements ont baissé et les capitaux désertent le pays, tout comme de nombreux Afghans. Dans certaines régions du pays, les Talibans ont construit des structures de type étatique, avec des tribunaux et des milices dirigés par les Talibans. Ils sont en train de repousser les chefs pachtounes locaux dans les zones frontalières, au profit des religieux radicaux. Plus grave, ni l'OTAN ni les forces de la coalition ne peuvent vaincre les Talibans dans la province du Helmand, car ils sont basés dans le Waziristan, une région qui s'étend dans les montagnes jusqu'au Pakistan. Le groupe militant pakistanais Jaish-e-Mohammed, qui concentre habituellement ses efforts sur les forces indiennes au Cachemire, a également investi les zones tribales.

Deuxièmement, l'Armée nationale afghane (ANA) reste une force en devenir. L'Amérique a investi – et demandé – plus de 10 milliards de dollars pour l'équipement et la formation de l'ANA. Cependant, en mars 2007, seuls 21 600 hommes avaient été formés au combat. Le plan de formation et d'implantation de la force a pris deux ans de retard. Les taux de rétention n'atteignent que 42 % et ceux de désertion, 50 % (2005). Le salaire, la vente d'armes, le manque d'équipements de base, l'absence de protections, un moral faible et la corruption sont autant de facteurs négatifs. Le ministre de la Défense du pays, Abdul Rahim Wardak, a dit que l'armée de l'Afghanistan ne pourrait pas protéger le pays sans un effectif d'au moins

(17) International Crisis Group, «Countering Afghanistan's insurgency: no quick fixes» *Asia Report*, n° 123, 2 nov. 2006, p. 1.

150 000 à 200 000 hommes (18). Cependant, selon les rapports d'évolution officiels du Pentagone datant de mars 2007, aucune des unités de combat de l'armée n'est pleinement capable de fonctionner par elle-même et moins de 20 % sont pleinement capables de mener des opérations avec le soutien de la coalition (19).

Troisièmement, la Police nationale afghane (PNA) n'est pas à la hauteur de la tâche. 62 500 policiers et officiers de patrouille ont déjà été formés et équipés. De manière générale, la réforme du maintien de l'ordre a échoué. Des décennies de guerre civile ont émoussé le capital social et l'image de la police en tant qu'institution digne de confiance. Les communautés se méfient des organismes de sécurité de l'Etat. Après que les Etats-Unis ont dépensé – et demandé – plus de 6 milliards de dollars pour sa formation et son équipement entre 2002 et 2008, la police n'est toujours pas une source de sécurité. Au contraire, l'International Crisis Group signale que «*les citoyens afghans considèrent souvent la police comme une source de peur plutôt que de sécurité*» (20). Les rapports du Pentagone indiquent quant à eux qu'aucune unité de police n'est pleinement capable de fonctionner par elle-même et que seule une unité sur 71 est capable de mener des opérations avec le soutien de la coalition (21). La coalition a sous-estimé l'importance de la réforme dans les secteurs du maintien de l'ordre et de la justice. Les emplois comme les opérations de la police subissent souvent une interférence politique. Le secteur judiciaire est littéralement absent dans de vastes régions du pays. En conséquence, le régime brutal et despotique des Talibans peut sembler être un moindre mal comparé à l'absence totale d'autorité gouvernementale. Cependant, un maintien de l'ordre fonctionnant correctement est une condition préalable à tout gouvernement stable, qu'il soit démocratique ou non. C'est également un des éléments d'une contre-insurrection efficace.

Quatrièmement, la production d'opium s'est envolée : l'Afghanistan produit à présent 93 % des opiacés dans le monde. La surface de terrains afghans utilisés pour la culture des narcotiques aujourd'hui est supérieure à celle des terrains consacrés à la culture de la coca dans toute l'Amérique latine (22). Le trafic de drogue est un symptôme et une cause d'instabilité, elle lie les intérêts d'acteurs puissants à l'instabilité et à la corruption même que les forces de contre-insurrection en Afghanistan tentent de changer. «*Les trafiquants et les facilitateurs, souvent des membres corrompus du gouvernement, n'ont aucune envie de voir leur commerce menacé et nouent des*

(18) Propos cités par «Defence minister says Afghan army must be 5 times larger», *Associated Press*, 12 juil. 2006.

(19) Office de comptabilité du gouvernement, «Securing, stabilizing, and reconstructing Afghanistan», GAO-07-801SP, mai 2007, p. 14.

(20) International Crisis Group, «Reforming Afghanistan's police», *Asia Report*, n° 138, 30 août 2007.

(21) Office de comptabilité du gouvernement, *op. cit.*

(22) Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Afghanistan Opium Survey 2007*, disponible sur le site Internet [www.unodc.org/pdf/research/AFG07\\_ExSum\\_web.pdf](http://www.unodc.org/pdf/research/AFG07_ExSum_web.pdf), p. iv.

*alliances de circonstance avec des éléments antigouvernement*» (23). Selon les estimations du gouvernement des États-Unis, entre 10 et 50 % du revenu des Talibans proviennent du trafic de drogue, ce qui correspond à un chiffre situé entre 30 et 100 millions de dollars (24). La plupart de cet argent provient des réseaux de trafiquants dans les pays voisins de l'Afghanistan (25). «*La récolte exceptionnelle de 6 100 tonnes d'opium cette année va générer plus de 3 milliards de dollars de revenus illicites, ce qui correspond à près de la moitié du PIB de l'Afghanistan*», a écrit Antonio Maria Costa, directeur exécutif de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (26).

#### DES INTÉRÊTS DIVERS

L'Afghanistan et la coalition internationale qui s'y trouve sont à un tournant. L'opération «*Enduring Freedom*» («*Liberté immuable*») était d'abord une guerre menée par l'Amérique. A présent, la Force internationale d'assistance à la sécurité de l'OTAN (FIAS), regroupant la participation de 39 nations, a augmenté ses forces terrestres : environ 41 700 soldats constituent 25 Equipes provinciales de reconstruction (EPR). Avec ses 24 000 hommes environ – dont des troupes de Turquie –, l'Europe soutient une plus grande partie de la FIAS que les États-Unis, bien que l'Amérique ait encore davantage de soldats en Afghanistan dans le cadre de l'opération «*Liberté immuable*» ou CJTF-82 – nom de la partie afghane de l'opération. Le nombre total de soldats étrangers, comprenant les deux mandats, avoisine les 50 000. Toutes les nations participantes ont un fort intérêt pour la stabilisation de l'Afghanistan. Cependant, il est utile de démêler l'écheveau des objectifs stratégiques qui ont poussé ces pays variés à participer à la FIAS ou à l'opération «*Liberté immuable*».

L'intérêt principal des États-Unis et de leurs alliés, tel qu'il a été énoncé dès le début, est de combattre le terrorisme. Le 7 octobre 2001, les États-Unis ont procédé à des frappes sur les camps d'entraînement terroristes d'Al Qaïda et les installations militaires du régime des Talibans. Ce jour-là, le président George W. Bush a déclaré : «*ces actions soigneusement ciblées ont été conçues pour mettre fin à l'utilisation de l'Afghanistan en tant que base d'opérations terroristes, ainsi que pour attaquer les ressources militaires du régime des Talibans*» (27).

L'intérêt secondaire de l'Amérique, qui s'est ajouté par la suite, est la stabilité du gouvernement afghan. L'objectif était d'*amener la sécurité, la*

(23) International Crisis Group, «*Countering Afghanistan's insurgency...*», *op. cit.*

(24) Audience du sous-comité de la Chambre des Affaires étrangères sur le Moyen-Orient et l'Asie du Sud, Rayburn Office Building, 4 oct. 2007.

(25) Jon Lee ANDERSON, «*The Taliban's opium war*», *The New Yorker*, 9 juillet 2007.

(26) Antonio Maria COSTA, «*Afghanistan's opium war*», *The Guardian*, 24 nov. 2006.

(27) Déclaration disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html).

*stabilité et encourager le développement en Afghanistan*», comme l'a déclaré l'OTAN dans la définition de mission de la FIAS. La justification sous-jacente était que, en l'absence d'un gouvernement effectif, un «*Etat avorté*» serait une terre d'accueil pour les extrémistes et leur permettrait d'utiliser le pays comme point de lancement de frappes terroristes internationales. La bonne gouvernance en Afghanistan relevait des intérêts de sécurité de l'Amérique comme de l'Europe.

Un troisième intérêt distinct, pour certains pays, relève de la morale : la bonne gouvernance, sans intérêt propre. En Europe, le lien entre un Etat afghan stable et le contre-terrorisme n'a pas la même portée. Cependant, il y existe quand même un soutien assez fort, provenant d'une assistance au développement substantielle dans des pays désolés comme l'Afghanistan. Cette bonne volonté à apporter de l'aide – qui ne se traduit pas en volonté de combattre – est accrue par ce qui est considéré comme une obligation morale de redresser le pays après y être intervenu militairement et avoir contribué aux souffrances de la population civile. Pendant les crises violentes persistantes, l'Assemblée générale de l'ONU a inauguré en 2005 un «*devoir de protection*» (28).

Quatrièmement, il y a l'OTAN. La FIAS est la première opération sur le terrain hors de l'Europe et la plus vaste à ce jour. Ceux qui sont attachés à l'OTAN en tant qu'institution essentielle ajoutent, à juste titre, que la crédibilité de l'Alliance et même sa survie y sont en jeu. Une Alliance défaillante «*serait un signe de honte pour chacun de nous*», a déclaré le secrétaire à la Défense Robert Gates dans un discours prononcé à Williamsburg, en Virginie, le 17 septembre 2007 (29). Si la Guerre froide a été gagnée sans que l'OTAN ait jamais été mis à contribution et si l'Alliance échoue lors de sa première opération de grande envergure sur le terrain, pourquoi y recourir encore ? Le désir de sauver «*une alliance construite sur les fondements des valeurs démocratiques*», selon les termes de R. Gates, est devenu un intérêt à part entière.

Cinquièmement, en particulier pour les petits pays, un objectif supplémentaire est de maintenir ou d'améliorer leur image en politique internationale. Certains petits pays européens ne se sentent pas menacés par le terrorisme islamiste parce qu'ils n'ont jamais été menacés ni cités dans un message de menaces terroristes. Cependant, ils trouvent un intérêt dans l'utilisation de leurs forces armées et de leur corps diplomatique, celui d'asseoir leur poids politique au niveau européen et mondial. Cette justification peut même être mise à contribution à un niveau bilatéral, comme le montre le fort engagement de la Géorgie en Iraq (30).

(28) Assemblée générale des Nations Unies, Document final du Sommet mondial de 2005, A/60/L.1, 2005, p. 33.

(29) Discours disponible sur le site Internet [www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1175](http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1175).

(30) L'engagement de la Géorgie en Iraq est un exemple de choix : cf. Andrew E. KRAMER, «Russia on its mind, Georgia flexes its muscle in Iraq», *The New York Times*, 9 oct. 2007.

Les justifications qui procèdent de l'engagement militaire ou de l'aide au développement en Afghanistan posent problème pour au moins trois raisons : elles se fondent sur des suppositions douteuses – un gouvernement central faible peut-il vraiment remédier au terrorisme et au crime organisé dans un pays si vaste ? – ; elles sont trop ambitieuses – est-il vraiment possible de mettre fin à une guerre de 30 ans et de briser un intérêt fort

En conséquence, plusieurs gouvernements envoient des troupes à la FIAS en dépit d'une opposition publique forte et croissante. En Allemagne, 61 % de la population s'opposent au maintien d'environ 3 500 soldats en Afghanistan (31). 68 % des Canadiens veulent le retrait de leur force de 3 000 soldats à la fin du mandat en février 2009 et 56 % souhaitent un retrait immédiat (32). Le gouvernement de Romano Prodi, en Italie, est même tombé en février 2007 à cause des 2 500 hommes stationnés à Herat. Les Pays-Bas ont plus de 1 300 soldats stationnés en Uruzgan, contre la volonté de nombreux Hollandais. La Pologne a envoyé près de 1 000 soldats, bien que 72 % de ses électeurs s'y opposent (33). Dans d'autres pays, tels que la Turquie, la Grande-Bretagne et surtout les États-Unis, le soutien reste plus fort pour le moment, mais la blessure est prête à s'ouvrir et peut créer une dynamique dangereuse : personne ne veut être parmi les derniers à sacrifier des effectifs pour une cause perdue, quand d'autres commencent déjà à se retirer.

#### CHOIX STRATÉGIQUES

Le prochain Président des États-Unis, qu'il soit Démocrate ou Républicain, sera confronté à trois choix principaux en Afghanistan : continuer la politique actuelle, avec plus ou moins de modifications mineures ; augmenter de manière spectaculaire l'engagement militaire et civil ; ou bien, de manière encore plus spectaculaire, procéder au retrait rapide des troupes. Ces choix présentent des coûts et des atouts particuliers.

#### *Poursuivre la politique actuelle*

Le choix le plus simple est de continuer la politique actuelle, ce qui n'est pas sans coût.

Premièrement, l'approche actuelle crée des divergences au sein de l'OTAN, au niveau stratégique, entre les deux côtés de l'Atlantique comme dans l'Union européenne. Une critique fréquente en Europe est que les troupes américaines de l'opération « Liberté immuable » sont trop agressives :

(31) Sondage OmniQuest poll, pour le *Kölner Stadt-Anzeiger*, un grand journal régional, 11 oct. 2007.

(32) Sondage Ipsos-Reid, cité par Richard GWYN, « Canadian exit won't make Afghanistan better off », *The Toronto Star*, 25 sept. 2007.

(33) Sondage CBOS, cité dans « Wzrost poparcia dla wojskowych działań w Afganistanie », *Polska Agencja Prasowa*, 3 oct. 2007.

elles font un trop grand usage des armes à feu, tuent trop de civils et appellent les forces aériennes trop légèrement. Les gouvernements et les officiers des Etats-Unis, de Grande-Bretagne, des Pays-Bas et du Canada soutiennent quant à eux que l'Allemagne, l'Italie et la France devraient accomplir leur part des combats, envoyer plus d'effectifs dans le Sud et abandonner leurs mises en garde, ou «*caveats*».

Deuxièmement, cela crée une divergence au niveau opérationnel. Le manuel américain de contre-insurrection FM 3-25 signale que certaines opérations, désignées «*guerres mosaïques*», sont «*difficiles à considérer comme un ensemble cohérent pour les forces de contre-insurrection*» (34). L'opération de l'OTAN est l'une de ces «*guerres mosaïques*» pour deux raisons principales : les points forts de l'insurrection, reflétant les paysages géographiques, ethniques et culturels de l'Afghanistan, varient grandement de région en région, mais cela est également vrai de l'implantation militaire et administrative de la coalition, puisque les provinces et les politiques sont souvent dirigées par une seule nation. Si l'Allemagne concentre ses efforts sur le Kunduz, les Pays-Bas sur l'Uruzgan, l'Italie sur l'Herat et la Grande-Bretagne sur l'Helmand, le caractère «*mosaïque*» de la guerre peut s'accroître jusqu'à l'éclatement, alors que chaque pays se concentre sur une seule fraction du pays, perdant ainsi de vue la cohérence de l'ensemble. La même critique s'applique à l'approche par nation : le Japon dirige le programme de Désarmement, Démobilisation et Réintégration (DDR), l'Italie, la réforme du secteur judiciaire, l'Allemagne et les Etats-Unis, la formation de la police. Daan Everts, représentant civil de l'OTAN en Afghanistan, ne cache pas la frustration qu'engendre ce système : dans un entretien accordé à Al Jazeera le 23 décembre 2007, il a ainsi déclaré qu'il y a «*un petit 'Afghanistan allemand' au Nord, un 'Afghanistan italien' à l'Ouest, un 'Afghanistan néerlandais' à Uruzgan et un 'Afghanistan canadien' à Kandahar et ainsi de suite*». Les conséquences de cette organisation sont des analyses contradictoires, de l'inefficacité, de l'inégalité, de la confusion au sein de la population afghane et, en fin de compte, des points de rupture qui peuvent être exploités par les insurgés.

En troisième lieu, cela amplifie la division de l'opinion publique sur le conflit. En Amérique du Nord et en Europe, les deux tiers du public soutiennent les efforts de reconstruction en Afghanistan. Pour les opérations de combat, c'est une autre affaire. En Europe, 64 % du public en moyenne désapprouvent «*les opérations de combat contre les Talibans*» – à l'exception de la Grande-Bretagne, où seuls 44 % y sont opposés. Les Européens critiquent davantage un comportement agressif qui ne crée que des dommages collatéraux et enflamme la résistance. Aux Etats-Unis, 68 % du public ont une opinion favorable aux opérations de combat contre les extré-

(34) US Army / US Marine Corps, *Counterinsurgency*, FM 3-24, 2006, pp. 1-8.

mistes en Afghanistan (35). Dans un tel contexte, un manque de résolution ne ferait qu'encourager les extrémistes et leur permettre d'opérer plus librement.

Quatrièmement, l'Afghanistan est en train de devenir un endroit plus dangereux, ainsi qu'un «narco-Etat». Il est fort probable que le niveau actuel d'engagement des Etats-Unis et de l'OTAN ne suffira pas à créer la sécurité, à remettre l'économie afghane sur les rails et à garantir le bon fonctionnement du maintien de l'ordre. Au contraire : la plupart des courants politiques, économiques et de sécurité, comme on l'a vu, vont dans la mauvaise direction. L'occupation de terres musulmanes pourrait même attiser les flammes de l'extrémisme : elle offre des cibles faciles, confirme de vieux clichés, contribue au recrutement de djihaddistes et à la subvention financière de leur cause délétère. Le prochain Président américain devrait vraiment considérer, pour reprendre les termes du général Richard Dannatt, le fait que la présence des forces étrangères en Afghanistan, dans leur configuration actuelle, exacerbe potentiellement les problèmes de sécurité.

En comparaison, les bienfaits de la politique actuelle sont modestes. Comme on l'a dit plus haut, il y a des évolutions positives en Afghanistan. Cependant, les évolutions négatives menacent de dévaloriser tout le précieux travail effectué au niveau tactique par les ERP et les services de développement sur le long terme. Un travail supplémentaire de ce type ne ferait que retarder une défaite stratégique pour quelques années. Il mettrait une distance entre la défaite en Iraq et la défaite en Afghanistan, minimisant ainsi les dommages immédiats et la déferlante de propagande extrémiste qui ne manquerait pas de suivre la perception d'une double défaite. Néanmoins, le seul bénéfice tangible à rester dans la course est d'éviter la prise de décisions réellement dures. Un embourbement prolongé en Afghanistan serait une hypothèque sinistre sur l'avenir, alors que les coûts sont maximisés, sans que les résultats appropriés ne soient obtenus. La descente de l'Iraq dans une guerre civile à part entière pourrait illustrer ce qui est en jeu sur l'«autre front» et ainsi créer une volonté politique pour un autre choix en Afghanistan.

### *Le renforcement des troupes*

Un autre choix envisageable est le «surge», pour utiliser la terminologie de l'Iraq, c'est-à-dire une augmentation importante des troupes conjointement à une stratégie solide de contre-insurrection. «*Seule une action spectaculaire*» peut renverser le cours des événements en Afghanistan, selon Barnett Rubin (36). Afin d'atteindre l'objectif souhaité assez rapidement, une augmentation des troupes devrait en effet être spectaculaire et porter

(35) German Marshall Fund, *Transatlantic Trends 2007*, question 13.5.

(36) Barnett R. RUBIN, «Saving Afghanistan», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVI, n° 1, 2007, pp. 57-78.



l'engagement en Afghanistan au niveau actuel de celui en Iraq. Ce choix présente des coûts et des bienfaits élevés.

Premièrement, il y a des coûts politiques. Les dirigeants de la plupart des pays de l'OTAN auraient à faire accepter des décisions difficiles malgré les réticences d'une grande partie de leurs citoyens. Les opposants à un tel choix poseraient des questions auxquelles il est difficile de répondre, comme par exemple : pourquoi une stratégie qui n'a eu de succès qu'à court terme en Iraq marcherait-elle sur le long terme en Afghanistan ? La décision politique de réduire les troupes dans un théâtre d'opérations et d'utiliser les ressources ainsi libérées sur un autre théâtre serait difficile à justifier. De plus, les Parlements auraient à autoriser des dépenses de guerre supplémentaires : étant donné le style égocentrique des débats de politique étrangère dans de nombreux pays européens, l'obstacle que cela représente serait très élevé.

Deuxièmement, il y a des coûts militaires. Les forces de terrain, déjà utilisées au-delà de leurs ressources, devraient en faire encore plus. Les forces terrestres des Etats-Unis, dont de nombreuses unités subissent le rythme exténuant d'affectations de 15 mois en Iraq, avec une interruption de 12 mois seulement, n'auraient pas à changer de théâtre et à se déployer dans une autre guérilla dans le désert. On pourrait même réintroduire la question du service militaire, mais la résistance au sein des forces armées américaines et britanniques sera importante.

Troisièmement, il faut faire face à la résistance en Afghanistan, parmi les djihadistes comme au sein de l'élite actuellement au pouvoir. Les troupes étrangères devraient être plus agressives dans l'éradication de la drogue, se créant ainsi davantage d'ennemis chez ceux qui perdraient de l'argent et du pouvoir. Tant que l'industrie narcotique demeure le secteur le plus important de l'Afghanistan, il sera impossible de créer un gouvernement central sans engendrer la corruption liée à la drogue et sans crime organisé. Toutefois, les bienfaits d'un vrai renfort pourraient être de taille. L'objectif ambitieux de l'OTAN, à savoir la création d'un Etat stable, pourrait ne plus être si distant. L'opération augmenterait ainsi considérablement ses chances de réussite.

### *Le retrait des troupes*

Le troisième choix possible est le retrait des troupes. Même si l'armée américaine maintenait d'importantes bases militaires dans la région, ce choix serait très coûteux, mais également porteur de certains bienfaits.

Premièrement, l'Afghanistan retomberait probablement dans la guerre civile. De nombreuses réussites actuelles, comme les droits des femmes et l'éducation, pourraient être réduites à néant. Le pays redeviendrait plus vulnérable face aux politiques de pouvoir et aux ingérences de ses voisins et des autres puissances régionales.

Deuxièmement, l'Afghanistan deviendrait encore davantage une terre d'accueil pour le terrorisme international. Le Waziristan, le Baloutchistan et la région frontalière avec le Pakistan ne sont pas contrôlés par le gouvernement. Une situation politique instable à Islamabad renforce le problème. Le mauvais voisinage de l'Afghanistan, avec des armes nucléaires au Pakistan et des ambitions nucléaires en Iran, rend le choix du retrait très difficile.

Troisièmement, un retrait serait une véritable banqueroute morale : les Etats-Unis, puis les pays de l'OTAN se sont ingérés dans l'organisation politique et sociale de l'Afghanistan et ont finalement contribué à l'augmentation de la violence, au crime, à la production d'opium et aux attentats terroristes dans le pays, avant de partir.

Quatrièmement, un retrait équivaldrait à une défaite. La perte de crédibilité et de puissance militaire perçue serait énorme pour l'Occident. Cela signifierait également une victoire gigantesque de la propagande et une vague de recrutement pour les djihaddistes.

Cinquièmement, il est probable que l'Alliance atlantique serait fortement mise à mal et perdrait peut-être complètement son statut d'organisation utile. Les Américains pourront être tentés de dire que la réussite en Afghanistan dépendait de leurs alliés européens, lesquels n'ont pas été à la hauteur de la tâche. Quant aux Européens, ils pourront dire que, après tout, le nord de l'Afghanistan semblait en assez bon état et que l'attitude agressive des Anglo-Saxons au sud a gâché cette mission.

Cela étant, un retrait présente également des avantages. Si l'alternative est se retirer maintenant ou se retirer dans plusieurs années, alors, le coût en vies humaines, en fonds publics et en crédibilité est plus bas actuellement : le préjudice porté à l'armée s'accroît avec la durée de la guerre, psychologiquement et sur le plan logistique. L'Algérie pour les Français et le Vietnam pour les Américains le rappellent sans aménité : perdre après six ans vaut mieux que perdre après douze ans ou plus. Ce ne serait pas la première fois qu'une vaste force militaire est incapable de changer la situation en Afghanistan : la dernière fois, les Soviétiques ont admis leur défaite après un peu plus de huit ans.

### *L'option subsidiaire de l'internationalisation*

En fin de compte, une quatrième option peut être examinée : l'internationalisation accrue de la guerre. Il est probable que la nouvelle administration américaine, particulièrement si elle est Démocrate, tente de renforcer le caractère international de l'opération afghane, à travers l'OTAN ou même les Nations Unies. Cependant, l'Alliance atlantique s'est déjà engagée en Afghanistan et le soutien du public s'effrite dans la plupart des pays. Faire de la FIAS une opération exclusivement réservée aux Nations Unies

pourrait être une démarche symbolique de création d'une nouvelle légitimité pour mobiliser davantage de ressources internationales, civiles tout autant que militaires, mais tout grand Etat capable de supporter une part importante de responsabilité en Afghanistan surveillera avec beaucoup d'attention les choix des Etats-Unis : si l'Amérique n'augmente pas sa part de manière importante, il est peu probable qu'un pays européen le fasse. Après tout, ce sont les Etats-Unis qui ont commencé le combat et destitué les Talibans, c'est donc à eux que doit «revenir» la guerre tout autant que la défaite.

\* \*  
\*

Pour l'avenir, à moyen terme, les développements sont quasi prévisibles. Le nombre de morts civiles et étrangères en Afghanistan continuera de s'élever. Le printemps et l'été 2008, comme, probablement, en 2009, seront plus sanglants, tandis que les mois d'hiver seront plus calmes. Les enlèvements d'étrangers vont continuer. Le soutien populaire à la guerre en Europe vont s'effondrer encore plus, avant, très certainement, que cela ne soit le cas aux Etats-Unis, jusqu'au moment où un gouvernement ne sera pas réélu à cause justement de sa politique afghane impopulaire – cela pourra être le cas au Canada, en Italie ou encore en Allemagne. Pour les autres nations, il sera alors de plus en plus difficile de trouver un rythme de croisière ou de soutenir un renfort. En d'autres termes, il ne sera bientôt plus temps d'agir.

Cependant, la situation politique volatile aux Etats-Unis et l'absence persistante d'une Politique européenne de sécurité et de défense musclée rend plus probable le choix de continuer la même politique avec des ajustements mineurs, avec des formes variées de soutien international. C'est ce scénario qui présente le moins d'inconvénients immédiats, mais également les moindres bienfaits. De plus, il ne fait que retarder les coûts immenses d'un retrait, ce qui répond à quelques intérêts. Michael Mullen, un amiral qui a ouvertement fait part de ses doutes sur la guerre en Iraq, a été désigné comme nouveau président du Conseil des chefs de l'état-major américain le 2 octobre 2007. Peu après sa désignation le soldat de plus haut rang de la nation a candidement reconnu : *«notre principal intérêt, militairement, dans la région et dans le monde actuellement, est à juste titre et fermement en Iraq [...] C'est simplement une question de ressources, de capacité. En Afghanistan, nous faisons ce que nous pouvons? En Iraq, nous faisons ce que nous devons faire»* (37). Néanmoins, le caractère limité des ressources militaires ne devrait pas être allégué pour éviter des choix politiques difficiles.

(37) Cité par Tom SHANKER, «Afghan mission is reviewed as concerns rise», *The New York Times*, 16 déc. 2007.

M. Mullen a fait montre d'une clairvoyance d'homme de la Marine lors de sa cérémonie de prestation de serment en déclarant : «*les combats en Iraq et en Afghanistan prendront fin un jour [...] Nous devons être préparés aux personnes et aux événements qui suivront*» (38). Toutefois, cela sera beaucoup plus difficile à accomplir si la politique en Afghanistan ne connaît pas de changement spectaculaire, avec ou sans renfort.

(38) «US military chief states mission» *BBC*, 2 oct. 2007, disponible sur le site Internet [news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7023230.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7023230.stm).

# THÉORIES ET DOCTRINES DE SÉCURITÉ

Yves BOYER

*Introduction. Incertitudes internationales*

Philippe HAYEZ

*Le renseignement, facteur de puissance*

André DUMOULIN

*La question de la défense antimissiles en Europe.  
Entre dilemmes, confusions et tensions*

Thomas BAUER

*La stratégie de sécurité et de défense allemande.  
Tendances et défis actuels*

Gaïdz MINASSIAN

*Les Etats du Caucase du Sud et la crise du bouclier antimissiles*

Josiane TERCINET

*Les puissances occidentales et les opérations de paix*



## INTRODUCTION

THÉORIES ET DOCTRINES DE SÉCURITÉ :  
INCERTITUDES INTERNATIONALES

PAR

YVES BOYER (\*)

La phase de recomposition de la scène internationale dans laquelle se trouve entraîné l'ensemble de la planète ne cesse d'apporter son lot d'espoirs, mais aussi d'incertitudes plus ou moins menaçantes. L'espoir tient à ce qu'une grande partie de l'humanité, longtemps privée des progrès qu'apporte la technique (soins, éradication de la pauvreté, transports, échanges commerciaux, accès aux nouvelles technologies de l'information, *etc.*), y accède à un rythme accéléré, comme le montre l'incroyable essor de l'ensemble asiatique, en particulier l'Inde et la Chine. Cette dernière est devenue en quelques années, en termes de PIB, la quatrième puissance économique mondiale avant, selon toutes prévisions, d'accéder à la première place dans les décennies qui viennent. Signe des temps, la crise de la *sub-prime* aux Etats-Unis a vu des fonds d'investissements chinois venir au secours de grandes banques américaines – comme cela a été le cas du fonds public chinois CIC qui, en décembre 2007, a investi 5 milliards de dollars dans la banque Morgan Stanley. Entre les nouveaux géants asiatiques et le monde occidental post-moderne, la zone qui s'étend du Maroc à l'Afghanistan reste largement en dehors de cette phase de développement économique et social accéléré. Certes, on y trouve des poches de développement fondées soit sur l'exploitation des richesses minérales, soit sur le commerce international (le cas de Bahreïn est à cet égard exemplaire), mais cette zone est minée par une tension profonde, qui oppose en son sein modernité et identité incarnée par une vision très conservatrice et agressive de l'Islam. L'Occident semble, lui, tout à la fois inquiet devant les incertitudes que recèle ce nouveau monde, auquel il ne semble plus pouvoir imposer ses règles du jeu, et une attitude extrêmement conservatrice consistant à travailler à maintenir les anciens cadres qui fondaient son hégémonie. Cette tension se retrouve dans la crise que traverse actuellement l'Alliance atlantique.

(\*) Directeur-adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France) et président de la Société française d'étude militaire.

L'Alliance atlantique réunit les Etats qui disposent collectivement de la suprématie militaire, notamment grâce aux Etats-Unis, lesquels assument à eux seuls près de la moitié des dépenses militaires mondiales. Les PNB cumulés des pays occidentaux distancent ceux de leurs compétiteurs économiques, notamment asiatiques; leurs capacités technologiques restent les premières au monde; leurs monnaies, qu'il s'agisse du dollar, de la livre sterling ou de l'euro, demeurent les instruments monétaires privilégiés des échanges internationaux. Les 26 Etats membres de l'Alliance incarnent également les valeurs de démocratie et de promotion des droits de l'homme. Pourtant, jamais ils n'ont masqué leur inquiétude relative à leur avenir et celui de l'Alliance avec autant de circonvolutions empruntées à un langage décalé par rapport aux réalités internationales contemporaines. L'OTAN garderait un rôle irremplaçable : contribuer à promouvoir la liberté là où elle est bafouée. Elle devrait *«répandre la liberté là où elle est encore seulement une aspiration pour les peuples qui en sont privés»* (1). Une telle aspiration ne saurait être controversée dans ses principes. Pour autant a-t-elle encore un sens? La guerre menée par les Occidentaux en Afghanistan a autant de rapport avec la démocratie que la conquête du Pérou par Pizarre avec la chrétienté. Cette inquiétude suscite en retour des projets irréalistes, comme celui de vouloir recréer – si tant est qu'elle ait jamais existé – l'unité politico-stratégique de l'ensemble Amérique du Nord / Europe. Faute de mécanismes appropriés, cette unité reposerait sur le *leadership* américain tempéré par le droit d'influence des Européens sur Washington. Cette tentation est forte dans certains milieux. Elle est en réalité offensante pour les Européens qui, en lieu et place du projet d'unité qu'ils poursuivent dans le cadre de l'Union européenne, se verraient assigner une place mineure dans ce monde qui se recompose.

(1) Déclaration, devant le Senate Foreign Relations Committee, par Jane Nuland, lors de sa confirmation en tant qu'ambassadeur auprès de l'OTAN, Washington, 24 mai 2005.



## LE RENSEIGNEMENT, FACTEUR DE PUISSANCE

PAR

PHILIPPE HAYEZ (\*)

*«Le défi posé au monde post-moderne est de s'habituer à l'idée des doubles standards. Entre nous, nous opérons sur la base des lois et de la sécurité coopérative ouverte [...] Entre nous, nous respectons la loi, mais quand nous opérons dans la jungle, nous devons aussi recourir aux lois de la jungle. Dans la période de paix prolongée en Europe, il y a eu la tentation de négliger nos défenses, aussi bien physiques que psychologiques. Cela représente l'un des plus grands dangers pour l'Etat post-moderne.»*

Robert E. COOPER (1)

Depuis plusieurs années, l'opinion française est régulièrement invitée à choisir entre le maintien d'une politique de puissance, pari difficile pour une nation de 60 millions d'habitants à l'ambition universelle, et le recours à une politique d'influence, qui permettrait à notre pays de conserver son rang international. Ce débat, toujours actuel (2), constitue une invitation à passer en revue les divers instruments de politique extérieure, en s'interrogeant sur leur valeur intrinsèque.

En cette saison où notre pays tente de redéfinir sa politique de défense et de sécurité à l'invitation du Président de la République, les avis circonstanciés ne sauraient manquer pour apprécier la valeur de notre réseau diplomatique ou de notre capacité militaire de projection. Ils seraient plus rares pour qualifier la contribution du renseignement, qui a pu être présenté comme la «*dimension absente*» d'une compréhension des relations internationales (3). Cette activité mérite-t-elle, comme le suggérait Rémy Pautrat dès 1992, d'être rangée au nombre des «*nouveaux moyens de la puissance*» (4) ? Ou bien doit-on, avec Clausewitz et quelques esprits éclairés, demeurer

(\*) Responsable du cours-séminaire sur «les politiques du renseignement» à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).

(1) Robert E. COOPER, «The post-modern State», *The Observer*, 7 avril 2002.

(2) Cf. Georges AYACHE, «Puissance et influence dans les relations internationales post-Guerre froide», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006.

(3) Christopher ANDREW, *The Missing Dimension : Governments and Intelligence Community in the XXI<sup>st</sup> Century*, McMillan, 1984.

(4) Rémy PAUTRAT «Le renseignement aujourd'hui ou les nouveaux moyens de la puissance», *Le Débat*, fév. 1992.

sceptique vis-à-vis de ce qui serait tout juste bon à épaissir le « brouillard de la guerre » ?

Pour se faire une opinion, il importe avant tout de comprendre ce que représente l'activité de renseignement pour un Etat. Il est également nécessaire de mesurer les conditions d'efficacité des politiques nationales que les Etats mettent en œuvre dans ce domaine – ce qu'elles sont et ce qu'elles pourraient être –, avant de s'interroger sur l'adaptation du renseignement au nouveau cadre international de son action.

LE RENSEIGNEMENT N'EST PAS UNIQUEMENT DESTINÉ  
A GARANTIR LA SÉCURITÉ IMMÉDIATE DES CITOYENS

Justifier l'existence d'appareils de renseignement absorbant une part non négligeable des moyens étatiques et bénéficiant de privilèges juridiques n'est pas toujours aisé pour les autorités des démocraties occidentales. La sécurité est avancée comme la raison de ce mal nécessaire, mais cette notion est ambiguë. Si les services de renseignement contribuent à la sécurité des citoyens, leur raison d'être et leur horizon sont en réalité autres.

*Une essence souvent mal comprise*

Après avoir été centrée dans la fiction et la presse pendant plusieurs décennies autour de la figure de l'espion (5), l'activité de renseignement est aujourd'hui volontiers définie à partir de la notion de traitement de l'information. L'un des auteurs de référence sur ce sujet aux Etats-Unis la qualifie ainsi de « *processus par lequel des informations spécifiques importantes pour la sécurité nationale sont demandées, collectées, analysées et fournies* » (6).

Il est patent que le renseignement véhicule de l'information qu'il convient notamment de recouper, de filtrer ou de mettre en perspective. Il serait aveugle de considérer que ces conditions n'ont pas été profondément modifiées par l'avènement de la « *société en réseaux* » (7) et par la révolution de l'information (8), au point que certains peuvent estimer – à tort – qu'il n'y a plus guère de secrets. Cependant, s'arrêter à une telle notion reviendrait à ignorer la spécificité radicale de cette activité, elle-même à l'origine de son positionnement délicat dans les Etats démocratiques et la société internationale.

Dans l'ordre intérieur, le renseignement est fondé sur des privilèges juridiques soigneusement encadrés (fonds spéciaux, interceptions de sécurité...).

(5) Pour une analyse approfondie, cf. Alain DEWERPE, *Espion, une anthropologie du secret d'Etat contemporain*, Gallimard, 1994.

(6) Mark LOWENTHAL, *Intelligence, from Secrets to Policy*, CQ Press, 2005 (3<sup>e</sup> éd.).

(7) Expression de M. Castells.

(8) Pour une analyse de ces implications, cf. Deborah BARGER, *Towards a Revolution in Intelligence Affairs*, RAND, 2005.

Dans l'ordre international, ce renseignement repose sur la transgression calculée de normes nationales. Il conduit par exemple à violer le secret des communications ou à nouer des relations clandestines avec des acteurs du jeu international. Cette réalité crue a pu conduire certains responsables à se considérer en dehors de toute règle. Le général Magruder, qui fut l'adjoint de Bill Donovan à la tête de l'OSS pendant la Seconde Guerre mondiale, estimait ainsi que *«les opérations clandestines de renseignement impliquent une violation constante de toutes les règles»*. Une agence de renseignement est donc avant tout une organisation conçue pour pratiquer la collecte clandestine de renseignement, au moyen de sources humaines «manipulées», de sources techniques ou par observation directe (9). Comme l'indiquait un jour Henry Kissinger à un public bien pensant, *«l'action clandestine ne doit pas être confondue avec le travail missionnaire»*.

La conscience de la violation normative que représente généralement une action de renseignement conduit normalement à en réserver le bénéfice aux seules affaires d'importance capitale pour une nation. En cela, un service de renseignement ne peut être identifié à une agence d'information publique ou privée ou à une administration dont l'ensemble des actes est marqué du sceau de l'officialité.

### *Un lien intime avec l'Etat*

Ce caractère exorbitant de l'activité de renseignement explique que, depuis la création du premier service de renseignement moderne, vers 1560, au profit de la reine Elizabeth I<sup>re</sup> par Sir Francis Walsingham, les Etats se soient efforcés d'en rationaliser la pratique en tentant d'en obtenir le monopole de principe. Suivant une évolution comparable à leur tentative de contrôler la violence, décrite par Max Weber, ils ont cherché avec plus ou moins de succès à restreindre le champ de l'espionnage dans l'ordre international (10) et à en encadrer juridiquement les pratiques dans l'ordre interne.

Cela explique la prudence généralement observée par les Etats en matière de «privatisation» du renseignement. Comme le montrent les exemples retentissants des tentatives d'élimination de Fidel Castro par la CIA ou du scandale du Watergate, il n'est pas de démocratie qui n'ait été tentée de tirer parti de réseaux parallèles pour mener à bien certaines missions sensibles. Certaines compagnies de sécurité ou «sociétés de renseignement privées» ont pu entretenir des liens avec les services officiels de renseignement d'Etats démocratiques, mais leurs tentatives de tirer parti de cette proximité pour bénéficier de dérogations juridiques leur permettant de

(9) Cette méthode est qualifiée en France de «recherche opérationnelle», par distinction avec la recherche humaine et la recherche technique.

(10) Pour une analyse juridique détaillée, cf. Fabien LAFOUASSE, «L'espionnage en droit international», *Annuaire français de droit international*, 2001.

satisfaire des clients privés n'ont été que très rarement encouragées. Même au pays de l'«intelligence économique», aucune législation ne prévoit qu'une entité privée puisse abriter une activité de renseignement en s'appuyant sur les dispositions législatives et réglementaires particulières qui régissent cette activité.

Encore a-t-il été nécessaire d'identifier et d'organiser la fonction de renseignement au sein de l'Etat. Dans nos démocraties, cette activité s'est développée, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, dans une double direction : le renseignement intérieur et le renseignement extérieur. Le premier, préoccupation aussi ancienne que l'Etat, s'est développé dans un cadre généralement policier, afin de lutter contre les extrémismes (notamment les anarchistes à la fin du siècle) et, plus largement, de maintenir une surveillance politique d'éléments jugés subversifs sans être pour autant nécessairement étrangers. La création de «policiers spéciaux»(11) compétents en matière de contre-espionnage depuis l'Affaire Dreyfus (1899), matérialisée en France par la naissance de la Sûreté du territoire en 1934 (remplacée par la DST en 1944) et surtout des Renseignements généraux en 1937, témoigne d'un souci constant des pouvoirs publics de préserver l'Etat, voire le régime, des «menées» hostiles à son encontre. Contemporain, en France, de l'avènement du régime républicain, le renseignement extérieur a longtemps été considéré comme l'apanage des militaires : la création du 2<sup>e</sup> bureau de l'armée, dès 1871, était destinée à contribuer à la revanche française contre le vainqueur de 1870, en «*renseignant sur ses desseins et ses opérations*»; celui de la Marine en 1891 devait appuyer la politique coloniale de la III<sup>e</sup> République. Outre-Manche, la naissance du Security Service (intérieur) et du Secret Intelligence Service (SIS, extérieur) en 1909, sous le vocable de «Military Intelligence» (MI-5 et MI-6), était destinée à préparer la nation à l'affrontement contre l'Allemagne sous la conduite du Département de la Guerre.

Construite autour du contre-espionnage, cette distinction entre renseignement intérieur et extérieur a survécu dans la plupart des démocraties, moins parce qu'elle correspondait à une division technique rationnelle du travail(12) que parce qu'elle offrait des garanties en matière de libertés publiques : le renseignement policier se place aujourd'hui encore sous l'autorité de la loi et de l'ordre public et conduit à des sanctions pénales, tandis que le renseignement extérieur relève des lois de la guerre et de la diplomatie. Certains Etats, dont les brevets démocratiques ne sont pas discutables, ont cependant fait le choix de regrouper leurs services intérieur et extérieur dans un service unique. C'est le cas de l'Espagne, qui a créé le Centro nacional de inteligencia par une loi du 6 mai 2002. La vivacité des débats récents

(11) Pour des développements sur l'histoire des services français, cf. Olivier FORCADE / Sébastien LAURENT, *Secrets d'Etat, pouvoir et renseignement dans le monde contemporain*, Armand Colin, 2005.

(12) La tentative d'organisation de la fonction de contre-espionnage en France par le décret du 26 août 1964 autour de la notion de frontière n'a pas été entièrement probante.

aux États-Unis, sur la légitimité des agences chargées du renseignement extérieur (CIA et NSA) à pratiquer des mesures de surveillance des citoyens américains sans autorisation judiciaire préalable, montre cependant l'attachement de beaucoup au maintien d'une dualité des cadres d'action des services de renseignement.

Le positionnement des services extérieurs par rapport aux administrations chargées de conduire les diplomaties nationales n'a pas toujours été aisé. Le choix britannique de rattachement du SIS au Foreign Office dès le début du XX<sup>e</sup> siècle n'a pas conduit à une confusion des genres, mais un bon observateur des pratiques reconnaît que «*la diplomatie et le renseignement sont à la fois des concurrents et des collaborateurs*» (13).

Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que les démocraties libérales ont reconnu l'existence d'un «*renseignement stratégique*» (14), couvrant outre la diplomatie et la défense, l'ensemble des champs de l'action extérieure de l'État et justifiant à ce titre un rattachement direct au chef de l'exécutif. La création de la CIA par le National Security Act de mai 1947 en est une illustration, qui inspire aujourd'hui la plupart des États de l'Europe continentale (15). La mise en place par la IV<sup>e</sup> République du Service de documentation et de contre-espionnage (SDECE) en 1946 relevait de cette logique, son rattachement au Premier ministre n'ayant été interrompu en 1966, au profit du ministre de la Défense, que pour des raisons «*disciplinaires*» liées à l'Affaire Ben Barka.

### *Outil de sauvetage ou de sauvegarde?*

Ainsi, le renseignement est né de la volonté de protéger les États, en recourant à des méthodes non conventionnelles pour affronter les menaces internes et externes, sur la base d'une certaine proportionnalité entre les moyens employés et les fins. Jusqu'ici, il s'agissait cependant de protéger le pays plus que ses ressortissants. Cette conception particulière de la notion de sécurité se retrouve dans la définition de la mission du Service extérieur français, successeur en 1982 du SDECE : l'article 2 du décret 82-306 du 2 avril 1982 donne à la DGSE «*mission, au profit du gouvernement et en collaboration étroite avec les autres organismes concernés, de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences*». Pour traduire plus explicitement ce que recouvre le champ de la «*sécurité*» intéressant le renseignement, le Code pénal est venu opportunément proposer

(13) Michael HERMAN, *Intelligence Services in the Information Age*, 2001.

(14) Notion établie en 1949 par Sherman Kent, fondateur de l'analyse à la CIA, dans son ouvrage *Strategic Intelligence for American World Policy*.

(15) Par la loi du 3 août 2007 rattachant directement au Président du conseil les services intérieur et extérieur, l'Italie vient de rejoindre ce modèle.

celle d'«*intérêts fondamentaux de la nation*» (16), qui définit de manière réaliste le cadre d'emploi naturel du renseignement.

Le recours au renseignement pour participer à la protection de ces intérêts relève ainsi d'une conception politique apparemment traditionnelle de l'Etat et de la société internationale, plus proche de celle d'un Friedrich Hegel que de celle d'un Emmanuel Kant. Selon celle-là, «*nous devons préserver notre liberté et pas seulement notre sécurité, pour la seule raison que seule la liberté peut rendre la sécurité sûre*» (17). Le maintien de services spéciaux est fondé sur ce principe de réalité, qui fait de nos Etats démocratiques, aujourd'hui et demain, les cibles potentielles d'Etats ne s'inspirant pas des mêmes principes politiques et juridiques que les nôtres, ainsi que de groupes non étatiques (mouvements terroristes, acteurs du crime organisé...) attachés, pour des raisons diverses; à l'affaiblissement de ces acteurs de la société internationale. Elle conduit, pour s'en défendre, à accepter en ce domaine le «*double standard*» évoqué par Robert Cooper (18).

Dans ce registre, il est bien entendu demandé au renseignement de prévenir la «*surprise stratégique*», première raison d'être des agences de renseignement selon M. Lowenthal. C'est pour avoir failli à éviter ce «nouveau Pearl Harbor» que la communauté américaine du renseignement a été contrainte de s'engager dans un complexe processus de restructuration depuis 2004. En France, cette préoccupation a conduit à ranger le renseignement stratégique, dans le Livre blanc sur la défense de 1994, parmi les éléments de la fonction stratégique de prévention plutôt que de protection. En l'absence même d'un «ennemi» désigné, comme en 1871, ou d'un péril imminent, «*c'est aujourd'hui la capacité de renseignement qui peut jouer le rôle de dissuasion*» comme a pu le rappeler l'ancien ministre de la Défense Pierre Joxe (19). A la différence de cette dernière, elle n'est pourtant pas destinée à la protection des seuls intérêts vitaux de la nation.

Cependant, le changement d'ère politique que représente le 11 septembre 2001 pour la société internationale n'a-t-il pas modifié plus profondément qu'il n'y paraît les fondements du recours au renseignement par les Etats? Le terrorisme international, réapparu comme une menace contre les démocraties occidentales depuis les années 1970, occupe les services de renseignement depuis plusieurs décennies. Les organes de sécurité ont évolué en conséquence: délaissant la surveillance politique et pondérant leur mission de contre-espionnage, les services intérieurs se sont concentrés sur la menace terroriste, qui représente aujourd'hui l'essentiel des activités du

(16) Selon l'article 410-1 du Code pénal, ils «*s'entendent de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel*».

(17) Karl POPPER, *La Société ouverte et ses ennemis*, Seuil, 1979 (1<sup>re</sup> éd., 1945).

(18) Robert COOPER, *The Breaking of Nations*, Atlantic Press, 2003.

(19) Pierre JOXE, *A propos de la France*, Flammarion, 1998.

Bundesamt für Verfassungsschutz allemand, du Security Service britannique et des Direction de la surveillance du territoire (DST) et Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) françaises. Les services de renseignement extérieur ont développé leur activité dans ce domaine, où leurs capacités propres peuvent également beaucoup apporter.

La nouveauté est que le terrorisme est désormais considéré comme une menace – voire comme la menace majeure – contre des citoyens, devenus, dans des espaces difficiles à contrôler, les victimes d'«attentats aveugles», mais en réalité surtout sidérés par ces actes criminels et par les imprécations et revendications de ceux qui les inspirent et les commettent. Ces attentes inquiètes des citoyens constituent un défi pour les gouvernants démocratiques. Dans des sociétés où le fondement historique de l'Etat est peut-être en train de basculer de l'Etat-providence (*Welfare State*) vers l'Etat-protecteur (*Protective State*) (20), il pourrait être tentant de donner au renseignement une nouvelle légitimité, en convertissant les services en seuls services de sécurité. Les prouesses accomplies par les services de renseignement ces dernières années dans plusieurs pays, au prix d'efforts particulièrement soutenus, pour parvenir à la libération de ressortissants pris en otage à l'étranger ne devraient pas faire passer cette activité accessoire de sauvetage pour le cœur de leur mission de sauvegarde...

#### LE RENSEIGNEMENT DOIT TROUVER SON EQUILIBRE ENTRE LÉGITIMITÉ ET EFFICACITÉ

Si l'Etat doit assurer la sécurité des citoyens, il lui revient également de veiller à préserver la liberté de la nation. Ses services de renseignement doivent donc disposer des moyens de leur action, sans renoncer à leur spécificité. Cependant, il est désormais tout aussi important qu'ils puissent inscrire leur action dans un cadre légitime. Les démocraties occidentales ont engagé cette double adaptation mais leurs progrès sont inégaux.

#### *Une existence conditionnée avant tout par l'efficacité*

Que l'exigence d'efficacité de l'action publique soit renforcée à l'égard des services de renseignement est parfaitement légitime. Par leur seule existence, ces entités constituent une dérogation, délicate à justifier, aux fondements contemporains des Etats démocratiques que sont le respect de la légalité et la transparence. Les services ne sont même pas protégés par une fonction symbolique de représentation, à la différence de la plupart des institutions de la République (21).

(20) Peter HENNESSY, *The New Protective State, Government, Intelligence and Terrorism*, Continuum, 2007.

(21) Ce qui n'empêcha pas Claude SILBERZAHN, directeur de la DGSE de 1989 à 1993, de présenter ce service comme une «institution de la République» (entretien au journal *Le Monde*, 31 mars 1993).

L'efficacité requise prescrit la pénétration de milieux résolument étanches à l'expression démocratique, à la curiosité des médias ou à la fluidité du monde des affaires, afin, comme l'indique l'actuel directeur de la DGSE, de percer «*la part occulte des agissements, structures ou événements dont la connaissance est indispensable à la sécurité préventive de la France*» (22). Elle nécessite des investissements humains et techniques très spécialisés, mais d'un montant relatif relativement modeste : en Europe, les services de renseignement extérieur ne rassemblent que quelques milliers de professionnels dans chaque pays, pour des budgets représentant rarement plus de 1 à 2 % des budgets nationaux de défense.

Il serait présomptueux de considérer qu'il n'existe pas de marges de progrès. Dans leur quête permanente d'efficacité, les services de renseignement tentent de surmonter trois types d'obstacles que sont : l'empilement des priorités qui leur sont assignées, la fragmentation de leurs structures et le mauvais traitement qui est parfois fait par les autorités nationales de leur expertise.

Les services de renseignement cherchent à surmonter l'empilement des priorités qui leur sont assignées : la globalisation des enjeux et des réseaux planétaires n'a pas rendu le monde plus «*lisible*» pour les dirigeants publics. Parmi les énigmes dont la résolution importe aux nations, il faut admettre, selon la distinction proposée par Gregory Treverton (23), que certaines relèvent du «*puzzle*» – pour lequel l'accumulation d'information est indispensable –, tandis que d'autres sont des «*mystères*» – dont la résolution nécessite plus de jugement, mais pas nécessairement plus d'information. Une partie substantielle et manifestement croissante (24) des réponses peut être obtenue en recourant à d'autres canaux publics ou aux sources privées d'information. Sauf à se voir considérées uniquement sous l'angle de collègues d'analystes ou de banques documentaires, les agences de renseignement doivent donc rappeler à leurs autorités que leur activité est presque toujours associée à une prise de risque politique, juridique et diplomatique et que user de leurs moyens avec discernement conduit à maximiser leur efficacité.

Les services de renseignement compensent la fragmentation de leurs structures – fondée en partie sur la dualité des cadres d'actions évoquée ci-dessus – en intensifiant leur coopération sur le plan national de plusieurs manières : multiplication des échanges de renseignements bruts, création de

(22) Pierre BROCHAND, dans l'*ENA-Mensuel*, oct. 2006.

(23) Gregory TREVERTON, *Reshaping Intelligence for an Age of Information*, Cambridge University Press, 2003.

(24) Il est vain de chercher à établir une proportion entre l'ouvert et le secret. L'estimation, souvent colportée, d'une couverture de 80 % des besoins en renseignement par les sources ouvertes semble avoir pour origine des propos tenus en avril 1996 par John Gannon, président du National Intelligence Council américain : cf. Michael TURNER, *Why Secret Intelligence Fails*, Potomac Books, 2006. Cependant, que signifie ce pourcentage lorsqu'on veut décrire la réalité des efforts nucléaires iraniens ou la situation intérieure en Corée du Nord ?



centres d'alerte et d'analyse communs (25), développement d'opérations communes et d'équipes intégrées – dans le domaine de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive notamment –, réalisation d'investissements partagés. Des progrès paraissent cependant encore possibles, par exemple dans les domaines de la formation, du traitement des sources ouvertes et de la gestion de la coopération avec les services étrangers, qui nécessitent peut-être des impulsions des responsables gouvernementaux. Au-delà de ces dimensions classiques, certains experts suggèrent de repenser les organisations nationales du renseignement. David Omand (26), qui fut récemment coordonnateur de la sécurité et du renseignement auprès du Premier ministre Tony Blair, évoque ainsi la nécessité d'instaurer plusieurs «*cercles de confiance*» (*circles of trust*) au sein des communautés du renseignement, de sécurité (associant les forces de police), gouvernementale (incluant les autres administrations) et nationale (incluant les partenaires privés). Aux Etats-Unis, un axe d'effort du Director of National Intelligence, institué en 2005, porte sur la constitution de «*Fusion Centers*», associant organismes fédéraux, collectivités publiques et partenaires privés.

Les services de renseignement recherchent en outre, pour surmonter les déconvenues résultant du traitement, par les autorités nationales, de certaines de leurs estimations (potentiel militaire iraquien), un nouveau mode de relation avec leur chaîne de commandement. Ce constat revient à admettre que «*le renseignement procure seulement des techniques pour améliorer la base de la connaissance. Comme les autres techniques, ce peut être un outil dangereux si ses limites ne sont pas reconnues par ceux qui cherchent à en tirer parti*» (27). Au Royaume-Uni, cela prend la forme de réunions mensuelles du National Security Committee, instituées par le Premier ministre Blair au début de 2007, qui devraient déboucher sur la création prochaine du National Security Council, annoncée en juin 2007 par le nouveau Premier ministre Gordon Brown. En France, le projet de Conseil de sécurité nationale évoqué par le nouveau Président de la République au cours de sa campagne électorale est en cours d'étude.

S'interroger sur la contribution du renseignement à la politique de sécurité nationale des démocraties revient également à se demander si, au-delà de leur fonction d'information des autorités, les services doivent avoir un rôle en matière d'action politique. Il ne s'agit pas ici de considérer leur rôle dans un cadre de coopération internationale (*cf. infra*), mais bien de mesurer leur capacité à constituer, à côté de la diplomatie et de l'emploi de la

(25) La lutte antiterroriste a ainsi conduit à la constitution, aux Etats-Unis, du Terrorist Threat Integration Center (TTIC), remplacé par le National Counter-Terrorism Center (NCTC) depuis août 2004, et, au Royaume-Uni, du Joint Terrorism Assessment Centre (JTAC) depuis juin 2003 ou encore, en Allemagne, du Gemeinsam Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), depuis décembre 2004.

(26) David OMAND, «*Reflections on secret intelligence*», in P. HENNESSY, *op. cit.*

(27) Lord BUTLER, Rapport sur le renseignement et les armes de destruction massive, HMSO, juil. 2004.

force armée, une éventuelle «troisième option» (28) pour rétablir des situations favorables aux intérêts stratégiques d'une démocratie.

Selon l'expert Roy Godson, l'action clandestine – connue sous le nom de «*covert action*» – comporte quatre types d'activités secrètes : l'action politique, la propagande, les activités paramilitaires et l'assistance au renseignement (29). Seules quelques agences de renseignement disposent d'une capacité à monter des opérations de cette nature, qui exigent des moyens et des savoir-faire rarement réunis. Contrairement à une idée reçue et comme le montrent rétrospectivement les opérations conduites par plusieurs services occidentaux en Afghanistan depuis le début des années 1980, ce mode d'action n'est pas nécessairement voué à l'échec.

Les Etats démocratiques ne devraient donc pas s'interdire d'y avoir recours sous une triple précaution. En premier lieu, il leur faut veiller scrupuleusement à ce que ces opérations soient autorisées par les responsables gouvernementaux : l'action clandestine est en soi une activité politique, ce qui la distingue, indépendamment de son niveau de risque, de la prestation «technique» de fourniture de renseignement. Les services ne sauraient ainsi, comme on a pu l'évoquer dans le passé, poursuivre des «diplomaties parallèles», mais peuvent, en offrant leurs modes d'action propres, élargir la palette d'une manœuvre stratégique d'ensemble. Il convient également de reconnaître avec modestie, comme l'enseigne l'expérience américaine de près d'une centaine d'opérations avérées depuis 1945, que l'action politique clandestine peut permettre des succès tactiques, mais qu'elle ne saurait apporter par elle-même la victoire. Des opérations de cette nature ont permis de mettre un terme prématuré (30) à l'action de certaines autorités particulièrement illégitimes ou de favoriser l'accès au pouvoir de groupes plus acceptables, mais elles n'ont jamais constitué une réponse de long terme. Un échec dans ce domaine peut se révéler au demeurant singulièrement contre-productif. Enfin, il est nécessaire de maintenir un équilibre entre l'investissement dans un savoir-faire extraordinairement exigeant – puisqu'il requiert une totale clandestinité – et l'essentiel du métier des services de renseignement, que représente la recherche d'informations secrètes (31).

### *Une légitimité qui doit être renforcée*

Quelles que soient les difficultés du métier, le problème croissant du renseignement dans les démocraties occidentales est aujourd'hui celui de sa

(28) Concept développé par le vétéran de la CIA, Theodore SHACKLEY, dans son ouvrage *The Third Option : an American View of Counter-insurgency Operations*, McGraw Hill, 1981.

(29) Roy GODSON, «Covert action : neither exceptional tool nor magic bullet», *US Intelligence at the Crossroads : Agendas for Reform*, Potomac Books, 1995.

(30) Le concept de «*disruptive action*» employé au Royaume-Uni paraît à cet égard plus approprié.

(31) Ce «conflit d'intérêts» au sein des agences est le thème central de la récente histoire de la CIA publiée par le journaliste Tim Weiner (*Legacy of Ashes*, Doubleday, 2007).

légitimité. Longtemps, cette question a été dissimulée par une opacité (32) justifiée par la lutte contre l'«ennemi principal» et acceptée comme telle. Elle peut encore l'être aujourd'hui en raison de l'engagement de l'ensemble des services dans la lutte contre le terrorisme international.

La nécessité de refonder le renseignement n'a évidemment pas échappé à la plupart des Etats. Le plus souvent, des statuts ont été votés par le Parlement pour les services de renseignement et de sécurité afin, selon l'heureuse formule de François Thuillier (33), que, «*dans un Etat de droit, le service de renseignement ne fa[sse] pas l'Etat mais [que] l'Etat fa[sse] le service de renseignement*». La grande majorité des Etats de l'Union européenne (34) ont adopté des lois qui précisent le mandat des agences, leur organisation, leurs limites d'action, arrêtent les moyens qui leur sont alloués pour remplir leur mission et garantissent leur protection et celle de leurs agents. La France fait à cet égard exception. Comme le rappelle Bertrand Warusfel, «*il n'existe [...] aucun texte législatif spécifique définissant le statut juridique des activités de renseignement et de sécurité*» (35).

L'encadrement des activités de renseignement s'effectue également à travers l'existence de dispositifs de contrôle (36). Le contrôle parlementaire est bien entendu le plus emblématique. Prenant des formes très variables, il a été adopté par toutes les démocraties et il faut se féliciter que la France ait rejoint ce club avec la loi du 9 octobre 2007 instituant une délégation parlementaire au renseignement.

Ce type de contrôle, dont la dimension politique prime, n'est pas le seul. Des contrôles «techniques» existent sous des formes variées. Des contrôles financiers des budgets et des dépenses des services de renseignement et de sécurité sont confiés soit aux institutions supérieures de contrôle des comptes, soit à des commissions *ad hoc*, comme en France, où, depuis la loi du 30 décembre 2001, une Commission spéciale de vérification, composée de parlementaires et de magistrats de la Cour des comptes, a la charge de contrôler les fonds spéciaux de la DGSE. Des contrôles techniques de certains domaines «sensibles» de l'activité des services sont effectués par des organismes *ad hoc*, indépendants des exécutifs nationaux : fichiers contenant des données individuelles – soumis en France au regard de la Commission nationale informatique et libertés, instituée par la loi du 23 janvier 1978 –, docu-

(32) Opacité qui a conduit, par exemple, faut-il le rappeler, le gouvernement britannique à n'admettre officiellement l'existence du SIS qu'en 1994.

(33) François THUILLIER, «Entre clocher et satellite, le village mondial des services de renseignement», in Bertrand WARUSFEL (dir.), *Le Renseignement français contemporain, aspects politiques et juridiques*, L'Harmattan, 2003.

(34) Pays-Bas depuis 1954, Italie et Allemagne depuis 1977, Autriche depuis 1989, Belgique depuis 1991, Royaume-Uni depuis 1994. Les nouveaux membres de l'Union n'ont pas tardé à adopter un statut légal : la Slovaquie en 1993, la Hongrie en 1995, la Roumanie en 1998, la Slovénie en 1999, l'Estonie en 2000, la Lituanie et la Pologne en 2002, la République tchèque en 2004.

(35) Bertrand WARUSFEL, *op. cit.*

(36) Pour un panorama de ces dispositifs de contrôle, cf. notamment Hans BORN / Ian LEIGH, *Making Intelligence Accountable, Legal Standards and Best Practices for Intelligence Agencies*, DCAF, 2005.

ments protégés par le «secret défense» – dont la déclassification peut être recommandée, sur demande de l'autorité judiciaire, par la Commission consultative sur le secret de la défense nationale instituée par la loi du 8 juillet 1998 –, «interceptions de sécurité» pratiquées sur les télécommunications domestiques par les services – qui ne peuvent être autorisées par le Premier ministre que sur avis de la Commission nationale consultative de contrôle des interceptions de sécurité instituée par la loi du 10 juillet 1991. Des contrôles juridiques *a priori* des actes des services sont confiés, dans les pays de droit anglo-saxon, à des magistrats spécialisés, agissant par ordonnances (*warrants*).

Cette quête de légitimité ne se satisfait cependant pas d'un seul encadrement juridique. Les services de renseignement se sont attachés à mieux se faire connaître de l'opinion depuis quelques années, en partie pour satisfaire des objectifs de recrutement de collaborateurs aux compétences recherchées, mais aussi pour tenter de rompre avec les mythes hérités de la fiction traditionnelle ou les clichés résultant d'échecs «annoncés à sons de trompe». Ainsi, la plupart des services ont mis en place des sites internet leur permettant de se présenter dans le cadre de politiques de communication, qui auraient paru des oxymores il y a quelques décennies.

Cette *glasnost*, complexe à mettre en place dans des institutions peu habituées à cette ouverture, ne se limite pas à satisfaire aux exigences apparentes de la modernité. Elle s'accompagne, dans certains Etats, de projets de coopération entre les services et des chercheurs universitaires (37), d'une politique de déclassification moins timide des documents de ces services susceptibles d'intéresser les historiens ou du développement d'enseignements sur les politiques de renseignement.

Ce louable souci de transparence trouve bien entendu ses limites propres : dans l'univers du renseignement, le spectaculaire n'est pas nécessairement l'efficace et la performance ne peut être montrée pour être admise de l'opinion publique. Aussi, d'autres champs sont-ils aujourd'hui explorés pour établir ou restaurer la confiance des citoyens, indispensable au fonctionnement efficace des services de renseignement dans des Etats de droit. Avec notamment la dimension juridique du renseignement, confronté à la perspective d'émergence d'un *jus cogens* international, qui pourrait distinguer un *jus ad intelligentiam* et un *jus in intelligentia* (38). Ou encore avec la dimension éthique du renseignement, à la lumière des dérapages mis en évidence dans la lutte contre le terrorisme international depuis 2001, notamment l'intérêt de principes, comme ceux que propose David Omand, pour

(37) Le Security Service britannique a ainsi confié en 2003, à l'historien Christopher Andrew, la tâche de rédaction d'un ouvrage, dans la perspective de son centenaire, en 2009. Le CNI espagnol parraine depuis décembre 2006 le nouvel Institut Juan Velazquez de Velasco de Investigacion en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa, de l'Université Carlos III de Madrid.

(38) Michael QUINLAN, «Just intelligence : prolegoman to an ethical theory», in P. HENNESSY, *op. cit.*

rendre plus acceptable une politique de renseignement robuste (39) : cause durable suffisante, intégrité des motifs, proportionnalité des méthodes, autorité réelle, perspective raisonnable de succès, emploi du renseignement en dernier recours.

LE RENSEIGNEMENT EN EUROPE NE PEUT ETRE RESTREINT  
AU CADRE TRADITIONNEL DES NATIONS

«*Part consubstantielle d'un pouvoir démocratique*» (40), le renseignement entretient une relation intime avec l'autorité étatique dont il dépend, qui pourrait paraître exclusive. Il s'est pourtant engagé de longue date dans un processus de coopération internationale, devenu aujourd'hui très intensif. Parallèlement, l'Union européenne s'est dotée de modestes outils de renseignement. Pour faire bénéficier cette entité des capacités offertes par le renseignement, audace et prudence doivent être conciliées.

*L'intensité insoupçonnée de la coopération internationale*

Même si elle n'a guère fait l'objet de commentaires antérieurs, la coopération internationale en matière de renseignement ne date pas du 11 septembre 2001. Structurée par les solidarités et les alliances politiques, cette dimension a pris des formes variées, mettant en évidence l'existence d'une sorte d'«échelle de la coopération», dont les degrés dépendraient de la confiance et de l'expertise rassemblées : échanges d'analyses, transmissions d'informations brutes, préparation d'évaluations communes, montage d'opérations de recherche conjointes, mise en place de structures permanentes.

Précédée dans les années 1990 par un développement substantiel lié à la fin de la bipolarité et à la montée de menaces communes, cette coopération vit néanmoins depuis le 11 septembre un changement de paradigme : ce qui demeurait auparavant une exception très contrôlée pour les opérationnels et les analystes est devenu la norme de travail, tant il n'est plus envisagé de menace stratégique qui puisse ne concerner qu'un seul Etat démocratique.

Cette réalité, essentielle pour augmenter l'efficacité des agences et leur permettre de faire face aux défis auxquels elles sont confrontées, n'est pas sans rencontrer divers obstacles d'ordre technique aussi bien que politique. L'échange suppose la définition de domaines d'intérêt commun suffisamment importants pour que : i) des capacités réelles leur soient consacrées par les agences et que, ii), les problèmes de protection des sources et métho-

(39) David OMAND, «Ethical guidelines in using secret intelligence for public security», *Cambridge Review of International Affairs*, déc. 2006.

(40) Claude SILBERZAHN, *Au cœur du secret*, Fayard, 1995.

des employées soient surmontés. L'augmentation de débit de la coopération ne doit pas se traduire par une baisse de la fiabilité des renseignements acquis et transmis aux autorités nationales. L'économie internationale du renseignement passe par une évaluation préalable des capacités réelles des acteurs, ce qui exige la conservation et le développement de capacités autonomes de production. Rares sont les services nationaux qui peuvent prétendre fournir des renseignements de qualité dans le cadre d'un échange sur toutes les régions et dans tous les registres des «intérêts fondamentaux» signalés.

De plus, le renseignement n'est pas une *commodity*, mais un objet politique : sa recherche, son exploitation et son partage sont présumés refléter les objectifs des autorités de tutelle des services. Ces dernières peuvent être tentées de l'utiliser, par des opérations d'intoxication ou de manipulation de «preuves», pour convaincre un partenaire politique étranger sceptique ou réticent. Les récents ouvrages (41) décrivant les tribulations des «renseignements» fournis par la source iraquienne Curveball illustrent ces dérives. Les imprudences commises dans le cadre de la politique américaine de «*secret rendition*» et de détention non judiciaire de présumés terroristes, ainsi que les bavures de certains services associés dans l'urgence à ces opérations ont suscité une certaine émotion dans l'opinion européenne, ce qui a conduit l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen à consacrer des enquêtes à ce sujet. Cette situation paraît avoir provoqué des interrogations sur les perspectives de coopération chez certains gouvernements et services nationaux. Elle conduit des experts à envisager une forme de régulation de cette activité (42), qui souffrirait d'un *accountability gap*.

### *Renseigner Bruxelles, renseigner depuis Bruxelles*

A côté du développement de coopérations à géométrie variable, une entreprise a été engagée, bien avant 2001, pour consolider les acquis nationaux en matière de renseignement au niveau de l'Union européenne. Dès septembre 1995, l'Union de l'Europe occidentale a décidé, à la lumière des enjeux balkaniques notamment, d'adjoindre une section renseignement à sa Cellule de planification. Lors du Sommet de Cologne de juin 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union ont souhaité «*renforcer les capacités dans le domaine du renseignement*». En 2001, l'Union européenne disposait ainsi déjà de quelques outils de renseignement propres : centre satellitaire implanté à Torrejon pour traiter les images d'Helios, opérationnel depuis 1997; division Renseignement (INTELDIV) de l'état-major militaire de

(41) Cf. notamment Tyler DRUMHELLER, *On the Brink, an Insider's Account on How the White House Compromised American Intelligence*, Carroll & Graff, 2006.

(42) Cf. par exemple Hans BORN, «International intelligence cooperation: the need for networking accountability», communication présentée devant l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, 6 oct. 2007.

l'Union européenne, dont la création avait été décidée à Helsinki (décembre 1999) et Sintra (février 2000).

Ce n'est pourtant qu'après le 11 septembre qu'une capacité propre de renseignement extérieur a été mise en place. Le Centre de situation (SIT-CEN) institué début 2002 a été placé auprès du Haut-Représentant, pour fournir un «*soutien analytique à la Politique étrangère et de sécurité commune*», grâce à une équipe permanente de représentants des services extérieurs nationaux. Elargi sur décision du Conseil européen de Bruxelles de décembre 2004 aux nouveaux membres et aux représentants des services intérieurs, il offre désormais une capacité permanente d'analyse du renseignement et s'est récemment rapproché de l'INTELDIV.

L'essentiel des progrès de l'Union depuis 2001 dans le domaine sécuritaire a cependant été accompli pour faire face à la menace terroriste, ce qui ne reflète pas nécessairement la conscience de devoir disposer d'outils de puissance. Néanmoins, la nomination, en juin 2004, d'un Coordonnateur européen pour la lutte antiterroriste et l'adoption d'un Plan d'action de lutte contre cette menace ont eu pour effet de resserrer les liens entre les États et leurs services et, pour certains, de prendre conscience de l'apport des services de renseignement et de sécurité.

Les réalisations peuvent paraître modestes par rapport aux propositions (43) émises depuis plusieurs années pour constituer une Agence européenne de renseignement à l'image de l'Agence européenne de défense. Lors de sa présidence de l'Union au premier semestre 2004, le gouvernement autrichien a fait sienne cette proposition, sans rencontrer beaucoup de succès.

Le réalisme prévaut donc, au nom, notamment, du maintien des souverainetés nationales, des liens avec certains partenaires extérieurs de l'Union et, probablement, d'un certain conservatisme des agences nationales de renseignement (44). Précipiter la constitution d'une structure intégrée pourrait au demeurant conduire à perdre de vue la nécessité de conserver les atouts et capacités spécifiques du renseignement et éviter d'assumer les moyens de sa modernisation.

Pourtant, un système qui se contenterait d'extrapoler le dispositif actuel pourrait paraître bien fragile. Les États membres, dotés de services de renseignement actifs, risqueraient d'accepter difficilement de devoir conserver à leur niveau les risques politique, juridique et diplomatique associés aux activités de recherche du renseignement pour en laisser le bénéfice en termes de résultats au seul échelon communautaire.

(43) Cf. par exemple Georges LEMOINE, Rapport sur le «Renseignement européen : les nouveaux défis», Assemblée de l'UEO, juin 2002; John NOMIKOS, «Does the European Union need a common intelligence policy?», *World Security Network*, sept. 2003.

(44) Analyse développée par Thorsten WETZLING, *Towards Concerted High Politics in the Absence of Angels : European Intelligence Governance and Democratic Accountability*, DCAF, 2005.

### *Les perspectives fécondes du renseignement européen*

Puisque l'Union veut assumer sa propre Stratégie européenne de sécurité, arrêtée par les Etats en décembre 2003, elle a besoin de renforcer sa «boîte à outils», même pour placer la «*sécurité humaine*» au centre de son approche. Il est donc nécessaire de rationaliser l'effort engagé, mais aussi d'imaginer de nouvelles voies de consolidation du renseignement en Europe.

Le nouveau traité, dit «de Lisbonne», qui devrait progressivement entrer en vigueur à partir de janvier 2008, constitue à cet égard un progrès substantiel. En fusionnant les positions de Haut-Représentant et de Commissaire chargé de l'action extérieure et en constituant un service diplomatique unique, il permettra de renforcer les liens entre les entités du premier et du deuxième pilier de l'Union, ce qui correspond à une nécessité constatée dans le domaine du renseignement (45).

Des actions plus spécifiques paraissent cependant pouvoir être engagées dès maintenant, comme la mise en place d'un réseau européen sécurisé de communication entre les agences de renseignement ou le développement d'une capacité propre de traitement des sources ouvertes, déjà explorée par la Commission. D'autres méritent plus ample réflexion, comme la constitution d'un Centre européen de lutte antiterroriste, qui s'inspirerait, à l'échelle de l'Union, des centres nationaux créés depuis 2001 ou l'envoi permanent de représentants du SITCEN à l'étranger.

Enfin, la constitution d'outils de recherche communs ne devrait pas demeurer un tabou. La sensibilité des activités de recherche humaine ou opérationnelle, dont les capacités sont par ailleurs très inégalement réparties en Europe, est telle que cette voie ne paraît guère envisageable à moyen terme. Il en est autrement en matière de recherche technique, domaine dont on oublie souvent qu'il est déjà partiellement intégré depuis dix ans pour le «renseignement d'origine imagerie». Compte tenu des défis techniques particulièrement complexes et des investissements lourds à consentir pour les surmonter, une structuration du domaine des interceptions et de la cryptanalyse pourrait faire l'objet d'une réflexion, appuyée sur l'existence de compétences technologiques et industrielles présentes dans l'Union.

La perspective européenne ne doit pas pour autant être présentée comme une alternative réaliste pour le renseignement : comme en matière de défense militaire, il est tout aussi illusoire de l'ignorer que de considérer qu'elle pourrait se passer à brève échéance d'appareils nationaux. Bien au contraire, guidés par les autorités nationales, les progrès que pourra faire la construction européenne dans ce domaine devront s'appuyer sur une con-

(45) Cf. Björn MÜLLER-WILLE, *For our Eyes Only? Shaping an Intelligence Community within the EU*, Institut d'études de sécurité de l'UEO, 2004.



fiance tirée de services nationaux efficaces et ayant réussi leur mutation propre.

\* \*  
\*

Qu'il s'inscrive dans son cadre national actuel ou dans celui d'entités supranationales, le renseignement ne peut être donc réduit à l'activité engagée par les Etats pour disposer des informations nécessaires à la seule protection de leurs citoyens. Avec d'autres moyens publics, il est bien sûr à même d'apporter une réponse dans ce domaine. Toutefois, ses particularités en font un outil destiné à protéger autrement les intérêts de la collectivité. Au sein des démocraties occidentales, son adaptation est en cours. Elle requiert en Europe des clarifications politiques, des efforts soutenus, des débats publics et des réformes ambitieuses, que le 11 septembre a conduit les Etats-Unis à engager depuis près de cinq ans.

Facteur de sécurité, le renseignement sera-t-il un instrument de puissance ou d'influence pour l'Union européenne? Hervé Coutau-Bégarie rappelait que «*la stratégie raisonne en termes de puissance, alors que la diplomatie raisonne en termes d'influence*» (46). Or, le renseignement participe de ces deux dimensions, dont l'importance relative dépend de l'état du monde et de la conception qu'on s'en fait. Etroitement lié aux «*deux éléments constitutifs de la puissance que sont la sécurité et l'Etat*» (47), il ne devrait pas demeurer l'oubli freudien des réflexions en cours sur la sécurité nationale.

(46) Hervé COUTAU-BÉGARIE, *Traité de stratégie*, Economica, 1999.

(47) Pierre BÜHLER, «L'Europe et la puissance», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006.



# LA QUESTION DE LA DÉFENSE ANTIMISSILES EN EUROPE

ENTRE DILEMMES, CONFUSIONS ET TENSIONS

PAR

ANDRÉ DUMOULIN (\*)

Le projet américain d'installation, entre 2011 et 2013, de composants antimissiles balistiques en Europe centrale et orientale (1 radar et 10 missiles intercepteurs à effet de choc (1) pour interception à mi-course dans l'espace) a assurément nourri une partie des débats transatlantiques de l'année 2007. Certes, la question du bouclier et de l'épée est des plus anciennes : nous avons déjà connu les débats controversés autour de l'*Anti-ballistic Missile* (ABM) dans les années 1960-1970 (2), avant ceux relatifs à «la guerre des étoiles» (SDI) des années 1980 et à ses prolongements plus réalistes avec le *National Missile Defence* (3) sous Clinton, puis le projet multicouches (4) du *Ballistic Missile Defense* (BMD) – dont l'excroissance européenne (5) doit faire partie – et enfin les programmes antimissiles de théâtre (MEADS, *Aster* franco-italien, *Patriot PAC-3*, S-300/-400 russes, THAAD américain, *Arrow 2* israélien, etc.) qui ont fleuri en parallèle. Ces différents programmes – y compris japonais et israéliens – furent stimulés par la prolifération post-Guerre froide des missiles balistiques et par la menace d'États dits du seuil nucléaire, en particulier l'Iran.

La spécificité du débat actuel sur le programme de déploiement antimissiles en Pologne (missiles intercepteurs près du village de Koszalin) et en République tchèque (radar à bande X près du village de Misov) est qu'il pose de manière aiguë bon nombre de questions d'ordre politique, militaire, économique, doctrinal et environnemental, à la fois entre alliés des deux

(\*) Chercheur à l'École royale militaire (Bruxelles, Belgique), chargé de cours adjoint à l'Université de Liège et maître de conférences à l'Université libre de Bruxelles (Belgique).

(1) A savoir sans charge explosive.

(2) Pour un historique de la question antimissiles, cf. Jean-Philippe BAULON, *Défense contre les missiles balistiques*, Economica, Paris, 2006 et *Défense & sécurité internationale*, mai 2007. Les États-Unis ont dénoncé unilatéralement le Traité ABM en décembre 2001.

(3) Burkard SCHMITT / Julian LINDLEY-FRENCH, «National Missile Defence and the future of nuclear policy», *Occasional Papers*, ISS/WEU, Paris, sept. 2000; Xavier DE VILLEPIN, *Les Enjeux de la défense nationale antimissiles aux États-Unis*, Les Rapports du Sénat (n° 417), 14 juin 2000.

(4) Cf. le site Internet [www.missilethreat.com](http://www.missilethreat.com); James M. LINDSAY / Michael E. O'HANLON, «Missile defense after the ABM Treaty», *The Washington Quarterly*, été 2002; Collectif, «NMD : la fuite en avant?», *Forum du désarmement*, n° 1, 2001.

(5) Il s'agit du troisième site du *Ground-based Midcourse Defence* (GMD). Les deux autres sites sont déjà opérationnels en Alaska (Fort Greely) et en Californie (Vandenberg Air Base) et interceptent les missiles tirés d'Asie et de Corée du Nord.

rives de l'Atlantique, mais aussi entre Européens. Il joue de la complexité, puisque les systèmes concernés par le bouclier américain doivent être distingués des projets de défense propres à l'OTAN (6) que sont, d'une part, la défense de théâtre en Europe ou en projection expéditionnaire avec l'*Active Layered Theatre Ballistic Defence* (7) adoptée en 1999, d'autre part, l'étude de faisabilité d'un système de protection globale du territoire de l'OTAN achevée en 2006 (8) et, enfin, le lancement, en mai 2002, de l'étude du groupe de travail *ad hoc* OTAN-Russie sur la défense contre les missiles de théâtre, qui vise, par l'interopérabilité, les tactiques et les procédures, à imaginer des opérations conjointes dans ce champ.

Le bouclier antimissiles pose en filigrane l'avenir de la dissuasion nucléaire en Europe. Il entraîne également des repositionnements stratégiques et diplomatiques de la part de la Russie. Il doit enfin être mis en perspective avec l'argumentaire premier qui est celui d'une menace balistique future iranienne. Il est donc associé à une perception américaine de la menace terroriste post-11 septembre, ce qui implique qu'on ne peut comprendre la proposition américaine de déploiement antimissiles en Europe si on ne replace pas ces installations dans le cadre plus large de la défense multicouches – avec les anciens systèmes d'alerte radar à Fylingdales (Royaume-Uni) et à Thulé (Groenland) en voie de modernisation, les installations d'interceptions en Alaska et en Californie, les capteurs spatiaux (9), ainsi que les systèmes multiples d'interception terrestres, maritimes (AEGIS-missile *Standard-3*) et aériens (opérationnalité en 2009 du laser aéroporté ABL iode-oxygène monté sur *Boeing B747-400F* modifié pour interception en phase de propulsion).

Au-delà, il convient toujours de se poser la question de la pertinence de la défense antimissiles face aux moyens – y compris asymétriques – dont un adversaire peut disposer pour contourner le bouclier (10), de la capacité de camouflage et de mobilité des systèmes (11), de l'extrême difficulté de pouvoir réaliser un jour de manière très réactive (12) et efficace une intercep-

(6) Luke HILL, «TMD NATO starts the countdown», *Jane's Defence Weekly*, janv. 2001; Nicholas FIORENZA, «NATO TMD», *Armed Forces Journal*, nov. 2002.

(7) 1 300 km de portée à l'horizon 2010 et 3 000 km de portée à l'horizon 2016. Ce projet donne lieu à l'examen de coopérations possibles avec la Russie.

(8) Cf. Michael MATES, *Débat sur la défense antimissile*, Rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, n° 179 STC 07 F, Bruxelles, 2007.

(9) Actuellement, les satellites radars à infrarouge ne peuvent suivre que les missiles en phase de propulsion (fort dégagement de chaleur). Les Etats-Unis projettent cependant d'introduire des radars spatiaux SBIRS de détection infrarouge pouvant poursuivre les missiles même après le largage des moteurs-fusées, c'est-à-dire après abaissement de la température.

(10) A savoir par brouillage des radars au sol, ogives manœuvrantes, leurrage, saturation, trajectoire dépressive, usage de missiles de croisière ou transport non balistique de la charge nucléaire par cargo civil ou introduite en fraude (asymétrie).

(11) Nous nous rappellerons à cet égard la difficulté à détecter et à détruire les lanceurs mobiles SCUD irakiens durant la deuxième guerre du Golfe.

(12) La fenêtre d'opportunité pour l'interception dans cette phase de tir – avant que le moteur s'éteigne et que le missile assaillant poursuive sa course balistique à moindre visibilité – serait de 4 à 5 minutes pour un missile à perpropol liquide et de 3 minutes pour un missile à perpropol solide (*Jane's Defence Weekly*, 21 mars 2007).

tion (13) – pire encore si celle-là veut être effectuée dans la phase montante du missile moteur allumé, ce qui n'est pas de la capacité des missiles à déployer en Tchèque –, des impondérables et autres difficultés techniques à ce sujet (14) – incommensurables lorsque le missile dispose de leurres – et, enfin, des conséquences environnementales si l'interception fragmente le missile assaillant (pollution radioactive, voire déclenchement de la charge en cas d'absence de système d'insensibilité au choc, comme il en existe dans les bombes nucléaires de dernière génération) (15).

La perception de la menace balistique dans sa version nucléaire (biologique ou chimique) «venant du Sud» et pouvant affecter les forces américaines en opération, les bases avancées en Europe, les alliés européens et, à long terme, le sanctuaire national des Etats-Unis sont d'une certaine manière mis dans le même registre. En passe d'être partagée implicitement par les Européens, cette vision, qui repose sur le syndrome national du 11 septembre, tend en apparence seulement à «minorer» artificiellement ce qui fonde la première défense contre l'agression balistique, à savoir la dissuasion nucléaire. Or, celle-là, loin de s'effacer, est actuellement en pleine phase de modernisation qualitative, en termes de précision, furtivité et pénétration.

L'interrogation est donc majeure. Les postures nucléaires française, britannique et américaine en Europe ne sont-elles pas suffisantes pour empêcher toute «aventure» d'une puissance émergente, sauf à penser que les «Etats voyous» qui veulent eux-mêmes sanctuariser leur territoire, seraient en même temps insensibles au discours de la dissuasion? Est-on certain que l'Iran, puissance régionale, souhaite disposer d'une capacité balistique intercontinentale ou n'est-ce qu'une question de temps? Le projet antimissiles américain en Europe est-il véritablement associé à la défense de l'Europe (couplage) ou s'apparente-t-il plutôt à un dispositif multicouches permettant en quelque sorte d'«épuiser» et de «réduire» le nombre de missiles passant au travers des défenses et se dirigeant vers le territoire américain – ce qui, au demeurant, a pour objet de créer de l'incertitude supplémentaire et de complexifier la prise de décision de l'agresseur potentiel? En tant

(13) Le taux de réussite des tests américains d'interception n'est pas optimal et la plupart des essais réussis sont très stéréotypés, prévisibles et donc «artificiels».

(14) Cf. David COTTLE, «NATO and Missile Defence», intervention du Secrétaire général de l'AIAA à la Multinational BMD Conference and Exhibition, Maastricht, 3 sept. 2007.

(15) Relevons que cette inquiétude, dont l'origine est à rechercher dans la nouvelle priorité accordée aujourd'hui à l'environnement, ne fut que très rarement mise en avant durant la Guerre froide, lorsque des centaines de missiles étaient pourtant en jeu dans les scénarios et que les interceptions étaient à charge nucléaire. Aujourd'hui, le système A-135 autour de Moscou est constitué de systèmes antibalistiques en silos, dont une grande partie est maintenant à explosif classique. Le système russe est composé de 68 missiles *Gazelle* (SH-08) de 80 km de portée et de 32 missiles *Gorgon* (SH-11) de 350 km de portée, censés tous deux protéger la ville, ses conurbations et les dizaines de quartiers généraux. Nous pouvons estimer que, entre encaisser une explosion nucléaire ou une pollution associant les débris, les dirigeants – s'ils en ont le temps – feront le choix le moins dramatique. Enfin, l'interception ayant lieu à environ 200 km d'altitude, une grande partie des débris seront calcinés en rentrant dans l'atmosphère, sans éluder cependant complètement la question des retombées radioactives.

qu'Européens, faut-il s'engager dans le projet de défense territoriale stratégique ou seulement établir une veille technologique à son propos, tout en se concentrant financièrement sur la défense antimissiles de théâtre des forces terrestres en opération extérieure ?

Voilà des questions importantes, puisqu'elles forcent à nuancer la perception des menaces face à des missiles qui restent aujourd'hui rustiques, à définir une diplomatie subtile avec l'Iran et à déterminer où l'Europe peut se situer dans l'espace de défense américain, sachant que les Etats-Unis auront le dernier mot sur le lancement des missiles intercepteurs, délais d'alerte oblige. Les Européens sont aux avant-postes des zones instables et le développement des technologies antimissiles se poursuit aux Etats-Unis, mais également en Russie, en Israël et dans d'autres pays occidentaux (système de théâtre), alors que la notion même de sécurité aérienne devient, elle aussi, globale. Quant à la dimension stratégique du bouclier américain en Europe, sa définition comme 3<sup>e</sup> site, après l'Alaska et la Californie, confirme cette posture.

#### LE « JEU D'ECHECS » A LA RusSE

La Russie a orchestré une campagne de contestation contre cet écheveau de projets. Il ne s'agit pas de contester les programmes antimissiles de théâtre de l'OTAN, ni de tolérer une militarisation du programme nucléaire iranien ou encore de négliger les intérêts communs en matière de lutte anti-terroriste et de prolifération NBC. Il s'agit plutôt pour Moscou de condamner avec fermeté le programme antimissiles américain multicouches, en particulier le troisième site du projet de bouclier à finaliser sur le Vieux Continent, aux portes de la Russie (16). Cette attitude ferme rappelle celle formulée par Moscou quand furent engagés les différents élargissements de l'Alliance atlantique vers l'Europe centrale et orientale, les différents accords de coopération militaire avec certains Etats de l'Asie caucasienne et les « révolutions de couleur » en Ukraine et en Géorgie.

Aux arguments de la proximité intolérable des lanceurs et de la faculté du radar à surveiller aussi les forces stratégiques russes s'ajoute la critique de la capacité américaine à intercepter les vecteurs balistiques russes – certes, de manière très marginale, vu le nombre d'intercepteurs américains qui seront déployés par rapport au nombre de missiles intercontinentaux russes dont la vitesse et la trajectoire polaire permettent de ne pas être affecté par les quelque dix missiles à effet de choc (17). Une autre inquiétude est liée au fait que *« les intercepteurs pourraient plus tard être remplacés par des*

(16) Proximité qui s'ajoute à celle de la présence américaine en Asie caucasienne et centrale ainsi qu'en Afghanistan.

(17) L'autre argument américain repose sur le fait que le radar installé en République tchèque n'effectuera pas de rotation mais sera braqué en permanence sur le Moyen-Orient.

*fusées offensives*» (18), alors même que les silos prévus en Pologne seront trop petits pour accueillir des missiles nucléaires, que, dans le doctrinal nucléaire prévisible, les hypothétiques systèmes nucléaires offensifs (19) seront nécessairement mobiles et que, au final, il existe une aviation nucléaire de théâtre américaine déployée en Turquie depuis des décennies.

La stratégie russe de montée des tensions a été plurielle : suspension de l'application du Traité sur les forces conventionnelles en Europe de 1990 (FCE) (20), menace de dénonciation du Traité sur les forces nucléaires intermédiaires (INF) (21) – parallèlement à la suggestion de faire appliquer ledit traité à tous les Etats dans le monde (22) –, recherche/consolidation de nouvelles alliances (Russie-Chine, Russie-Inde), renforcement de l'Organisation de la coopération de Shanghai (23) (OCS), utilisation des exportations énergétiques comme levier politique, blocage autour du dossier du Kosovo, annonce de différents plans de réarmement naval et nucléaire (24) alors que le Traité START arrive à expiration en décembre 2009, augmentation du budget de la défense, exercice à grande échelle faisant intervenir des bombardiers stratégiques au-dessus des océans Pacifique, Atlantique et Arctique, manœuvres avec la Chine...

Si la tension est en partie quelque peu retombée du fait des discussions en cours sur une coopération américano-russe globale sur la question antimissiles – incluant la proposition du Président Poutine d'utiliser plutôt un radar transhorizon loué par les Russes à Gabala en Azerbaïdjan (25) et une autre installation près d'Armavir (sud de la Russie) opérationnelle en 2008 –, il est facile de deviner que les remontrances russes reflètent la volonté du pays de retrouver sa place comme puissance qui compte. Entre rhétorique, musculation, gesticulation et paranoïa se dissimulent en partie les effets induits par l'humiliation de la fin de la Guerre froide, la volonté de peser sur les politiques des anciens Etats ex-communistes du Pacte de Varsovie

(18) Selon Pavel FELGENHAUER, analyste de défense au magazine *Novaia Gazeta*.

(19) Relevons néanmoins que les Etats-Unis et l'OTAN ont, de concert, il y a quelques années, décidé de ne pas édifier des dépôts nucléaires dans les pays d'Europe centrale et orientale. L'évolution prévisible serait plutôt de réduire le potentiel nucléaire américain (bombe B-61) encore dispersé en Europe.

(20) Cf. Jane M.O. SHARP, *Striving for Military Stability in Europe. Negotiation Implementation and Adoption of the CFE Treaty*, Routledge, New York, 2006; Alain DE NEVE, «La suspension du Traité FCE par la Russie : jeu de dupes ou menace réelle?», *Note d'analyse*, n° 1, RMES, Bruxelles, 25 juil. 2007. Notons cependant que le Traité FCE n'est toujours pas entré en vigueur dans sa forme révisée, en raison de divergences entre l'OTAN et la Russie concernant la Géorgie, la Moldavie et les Etats baltes.

(21) Avec, pour sous-entendu, de jouer sur la portée du missile sol-sol mobile *Iskander* et d'en installer à Kaliningrad. Le Traité INF signé en décembre 1987 et entré en vigueur en mai 1988 concerne les systèmes balistiques de 500 à 5 500 km.

(22) Une façon de résoudre la question balistique iranienne.

(23) Créé en 1996 pour répondre aux défis sécuritaires posés par la chute de l'URSS, l'OCS est composée aujourd'hui de la Russie, de la Chine, de l'Ouzbékistan, du Kirghizistan, du Kazakhstan et du Tadjikistan. A noter que le Président iranien y est observateur depuis deux ans.

(24) Sans toutefois dépasser les 2,9% du PIB d'ici 2010.

(25) Cependant, ce radar «vétuste» ne peut être un radar de poursuite et de guidage d'interception, mais un radar de veille!

et les effets de la vague nationaliste de la population russe sur la politique de surenchère d'un Kremlin «néo-tsariste».

Cette politique à facettes (26), cette stigmatisation de l'encerclement et cette «diplomatie de choc» placent l'Europe en mauvaise posture, elle qui ne veut pas revivre une nouvelle «crise des euromissiles» et une ambiance digne de la Guerre froide, elle qui se trouve dans la zone d'intérêt russe et américaine, tout en se situant à proximité des zones de fracture géopolitique. *A contrario*, les relations entre la Russie, l'UE et les Etats-Unis empruntent en parallèle des coopérations qui ne semblent pas avoir trop souffert de la «crise du bouclier»: échanges d'officiers de liaison, poursuite vaillante que vaillante du Conseil OTAN-Russie, coopération maritime en matière de sauvetage sous-marins, ouverture d'un bureau de l'OTAN à Moscou, aide occidentale au désarmement nucléaire partiel de la Russie, participation navale aux opérations *Active Endeavour* antiterroristes, etc.

En soufflant le chaud et le froid, Moscou semble tenter de diviser Américains et Européens, tout comme les Etats-Unis seraient soupçonnés de s'opposer à la construction de relations structurelles profondes entre la Russie et l'Europe.

#### LA RÉPONSE DIPLOMATIQUE EUROPÉENNE : LE JEU DES ETATS ET DES ORGANISATIONS

Dans le dossier du bouclier antimissiles en Europe, la dimension politique reste essentielle, même si, par moment, elle est complexifiée par l'entrecroisement de facteurs institutionnels, techniques et budgétaires (27).

Bien que, d'une part, le président du FDP allemand ait appelé, début mars 2007, la présidence semestrielle de l'UE à défendre les intérêts européens en matière de sécurité sur la question du bouclier et à éviter un affaiblissement de la PESC et que, d'autre part, Javier Solana ait précisé que le partenariat UE-OTAN ne devrait pas avoir à souffrir du projet américain, le dossier a été abordé de manière bilatérale, entre, d'un côté, les Etats-Unis et, de l'autre, la Pologne et la République tchèque. Certes, le Haut-Représentant pour la PESC a rappelé aux eurodéputés, le 29 mars 2007, que si l'UE n'est pas une alliance défensive et si «*l'enceinte européenne n'est pas le lieu de la prise de décision*», «*le droit de souveraineté des Etats doit être compatible avec l'intérêt général de l'Union*».

Cependant, malgré les assurances de Patricia Sanders de la *Missile Defense Agency*, lors d'une audition au Parlement européen le 28 juin de la

(26) Pour saisir l'évolution de la Russie, cf. *La Russie. Enjeux internationaux et intérieurs*, IFRI/Armand Colin, 2007.

(27) Cf. André DUMOULIN, «Qui parle au nom de l'Europe?», Communication au colloque «La défense antimissiles en débat (s)», organisé par le Club Participation et Progrès, Paris, 15 oct. 2007. Les actes paraîtront dans la collection «Défense» chez L'Harmattan.



même année, les clivages idéologiques intra-européens sont perceptibles. Dans l'espace de l'UE, nous sommes encore et toujours dans le jeu étatique, avec les prudentes subtilités françaises, les incertitudes balancées allemandes, les doutes autrichiens (28), belges, luxembourgeois, slovaques et hongrois, les réserves italiennes et espagnoles, les certitudes danoises et britanniques, les demandes de dialogue et de transparence norvégiennes (29) ou encore les besoins de réassurance tchèques et polonais.

Et si la surdité des institutions bruxelloises est apparente, c'est qu'elle renvoie au mutisme dès lors qu'il s'agit de défense territoriale et de dissuasion nucléaire européenne – c'est assurément ce qui se cache, comme nous le savons tous, en filigrane, dans les débats antimissiles, derrière la notion de non- et de contre-prolifération. Le refus de voir rééditer les tensions de 2003 autour de la crise iraquienne avec la frontière entre la « vieille Europe » et la « nouvelle Europe » explique le reste, quand bien même la ligne de clivage est ici quelque peu différente (30) et que l'UE va financer l'amélioration des infrastructures civiles dans un rayon de 10 km autour de la future station radar (31).

Si nous devons laisser de côté l'Assemblée de l'UEO aujourd'hui snobée (32) malgré ses rapports et autres colloques (33), plusieurs pays sont mis sur le devant de la scène en s'exprimant en leur nom propre. C'est notamment le cas de la Pologne et de la République tchèque, qui négocient en bilatéral avec Washington, faisant en sorte aussi, par ce biais et indirectement, d'éviter le retrait complet des troupes américaines d'Europe – obsession des pays d'Europe centrale et orientale –, tout en essayant, pour Varsovie, d'exister entre la Russie et l'Allemagne.

Il s'agit aussi pour les parlementaires polonais et surtout tchèques de faire en sorte que l'OTAN fasse sien le projet américain, de manière à faciliter les ratifications, sachant que les opinions publiques (34) desdits pays ne sont pas très favorables actuellement au projet de bouclier. Soutenant l'idée de discuter avec Moscou tout en considérant que le radar en Azerbaïdjan

(28) Le ministre autrichien de la Défense considère comme « provocant » le bouclier américain (*Spyworld*, 23 août 2007).

(29) Discours de Liv Monica Bargem Stubholt, Secrétaire d'Etat au ministère norvégien des Affaires étrangères, tenu à l'Assemblée parlementaire de l'UEO, Paris, 5 juin 2007.

(30) La Hongrie aurait refusé certaines propositions américaines d'installation de composants antimissiles.

(31) *Spyworld*, 12 oct. 2007.

(32) Au sujet de l'évolution de l'UEO, cf. André DUMOULIN / Francis GEVERS, *L'Union de l'Europe occidentale : la déstructuration (1998-2006)*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

(33) Edward O'HARA, *La Défense antimissile. Une position commune aux Européens?*, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale (document C/1971), Paris, 15 mai 2007. L'adoption de ce rapport, le 6 juin 2007, soutient l'élaboration, « dans le cadre de l'UEO et de l'OTAN, d'un 'concept de défense antimissiles répondant aux intérêts européens, qui soit interopérable avec le système de défense antimissile balistique (BMDs) américain et ouvert aux propositions russes de coopération' ».

(34) Cf. le sondage publié par l'institut CVVM du 24 avril 2007, d'après lequel 68 % de la population tchèque serait contre la présence du bouclier, ainsi que le sondage de l'institut CBOS du 19 février 2007, qui indique une réticence de 55 % des Polonais (contre 28 % favorables).

est «*un effort intentionnel russe pour bloquer ou geler la discussion*» (35), précisant aussi qu'il fallait informer les alliés sur l'état des discussions bilatérales (36), la Pologne oscille entre avantages stratégiques, *leasing* sur les systèmes anti-aériens destinés à protéger les sites d'intercepteurs et déceptions financières sur la question de la participation aux coûts de la construction du bouclier. Le changement de gouvernement après les élections législatives anticipées du 21 octobre dernier, qui a vu la défaite des frères Kaczynski au profit d'une vision plus européiste, pourrait complexifier davantage les négociations bilatérales. Quant à la Tchéquie, elle aurait exigé l'accès aux informations radars.

En France, la position a fluctué subtilement avant et après les élections présidentielles. Elle reste encore aujourd'hui prudente. Il y a eu celle de Jacques Chirac, assez réservée (37) lors de son énoncé le 9 mars. Il y a également eu celle des candidats aux élections présidentielles : interrogé à propos du bouclier, Nicolas Sarkozy a trouvé «*préoccupant de ne pas discuter ensemble, avec nos partenaires européens, du système de défense antimissiles que les Etats-Unis sont en train de mettre en place*», tout en précisant que ce n'est pas simplement le problème de la République tchèque ou de la Pologne, mais plutôt celui de l'Europe, sauf «*à renoncer à toute ambition d'une politique européenne de la défense*». Il y a celle enfin du Président de la République actuel, qui doit tout à la fois ménager la Russie, ne pas être instrumentaliser par les Etats-Unis, soutenir surtout les concepts de défense de théâtre et des troupes expéditionnaires – et non la défense anticités (38) –, faire confiance à la force de dissuasion hexagonale (39) et, peut-être, en arrière-fond de la crise iranienne, tenter de convaincre les Européens de la pertinence de cet outil politique complémentaire au concept antimissiles.

La posture est donc mouvante et complexe, expliquant dès lors le refus, certes temporaire, que le sujet revienne à l'OTAN en lieu et place du jeu bilatéral américano-polonais et tchèque. Avec une tentative de percevoir la posture russe, *via* des entretiens bilatéraux lors du G8 à Heiligendamm, début juin, avec l'hypothèse d'une expertise franco-russe pour l'installation du radar d'Azerbaïdjan (40), puis, avec la reconnaissance d'un cadre OTAN-Russie pour traiter ces sujets, le rappel, fort impertinent, «*qu'il s'agit aussi*

(35) Déclaration du ministre polonais des Affaires étrangères, citée par *Spyworld*, 28 juin 2007.

(36) Déclaration du ministre polonais de la Défense, 20 fév. 2007.

(37) A savoir que les installations antimissiles peuvent relancer la Guerre froide et créer une nouvelle division en Europe.

(38) La France «*n'a pas la volonté de participer au système antimissiles de défense des territoires et des populations proposé par les Américains*» : propos du porte-parole du Quai d'Orsay, 20 avril 2007.

(39) Relevons que, en 2008, sera lancé Spirale, un programme constitué de deux microsattellites destiné à valider des technologies de veille et d'alerte dans l'infrarouge et capable de détecter la signature d'un missile balistique dans sa phase de propulsion. Le développement de Spirale vise à assurer l'indépendance technologique, qui permettra la réalisation d'un programme opérationnel dans le cadre d'un système de protection antimissiles pensé à l'échelle européenne (DICOD).

(40) *Le Soir*, 8 juin 2007. Une réunion d'experts militaires français et russes a eu lieu durant la semaine du 9 juillet 2007 à Moscou.

*d'un problème européen. Deux pays de l'UE ont pris des décisions stratégiques que je peux comprendre, mais il n'est jamais satisfaisant de voir l'Union européenne divisée*». Quant au ministre des Affaires étrangères Bernard Kouchner, il a redit, le 18 septembre 2007, à la radio Echos de Moscou, ce qu'il avait déjà exprimé à l'Assemblée nationale auparavant, à savoir que le bouclier américain en Europe peut «sembler être une menace pour la Russie. Il faut donc éclairer toute cela par des discussions».

En Allemagne, la cacophonie a été alimentée par les différents partenaires de la coalition. Si le ministre de la Défense, Franz-Josef Jung, a estimé que «des précautions doivent être prises contre l'augmentation prévisible de la portée des missiles de certains Etats qui posent problème» (41) et fini par défendre l'idée de discussions du dossier antimissiles dans le cadre de l'OTAN, le ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier a reproché aux Etats-Unis leur manque de consultation avec la Russie, alors que les sites antimissiles étaient par trop proches d'elle, tout en prônant le dialogue avec les partenaires directement ou indirectement concernés (42), considérant au final que la menace de missiles iraniens n'était pas un argument convaincant (43). Et Steinmeier de proposer, tout comme le Chancelier, que les discussions migrent vers l'OTAN – en juillet 2007, Angela Merkel a estimé «intéressante» la proposition russe de défense antimissiles. Au final, Berlin, Athènes et Rome ont insisté pour que l'OTAN s'empare du sujet américain.

## LE POIDS DE L'OTAN

L'Alliance a discuté de cette question à Séville en février 2007, lors de la rencontre des ministres de la Défense, tout en jouant sur la confusion entre les systèmes américains et les programmes antimissiles de l'OTAN (44). Dès le départ, les pays membres de l'OTAN ont estimé qu'il était préférable d'attendre que les négociations avancent au niveau bilatéral, avant d'envisager une réflexion dans le cadre atlantique sur le bouclier américain. Toutefois, cela n'a pas empêché que, en parallèle, Jaap de Hoop Scheffer, Secrétaire général de l'OTAN, plaide l'otanisation de la défense antimissiles à Munich (février 2007), puis tente d'apaiser la dialectique conflictuelle américano-russe (45), avant d'exprimer son inquiétude quant à la menace balis-

(41) Entretien accordé à l'Agence Reuter, mi-avril 2007.

(42) Le président du SPD, Kurt Beck, a jugé inadmissible le déploiement antimissiles américain (*Frankfurter Rundschau*, 9 mars 2007) et a souhaité à la même époque que les Européens parlent d'une même voix sur ce sujet. Quant à Guido Westerwelle, président du FDP (dans l'opposition), il a dit, en mars 2007, que le déploiement américain contredit les intérêts européens, qu'il s'agit de la sécurité de toute l'Europe et que les décisions doivent être concertées dans le cadre européen.

(43) *Europe, diplomatie & Défense*, Agence Europe, Bruxelles, 26 fév. 2007.

(44) A la fois le programme OTAN de défense antimissiles de protection des populations, dont les capitales alliées «ont pris note» en novembre 2006, et le programme de défense de théâtre de protection des unités expéditionnaires (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence – ALTBM D*).

(45) «Nous devrions partager nos points de vue de façon libre à l'intérieur du Conseil OTAN-Russie».

tique iranienne (mars 2007) (46) et de soutenir le caractère intangible de l'indivisibilité de la sécurité européenne en prenant en compte le Sud-Est européen (47) (12 mars 2007), pour enfin pondérer la vision russe, en expliquant «*il n'y a pas besoin d'être Einstein pour comprendre que dix intercepteurs de missiles ne représentent aucune menace pour la Russie et pour les Russes*» (48).

Quant à la préséance de l'OTAN dans ce dossier, elle a été rapidement affirmée. Lors d'une réunion entre le Comité politique et de sécurité (COPS) et le Conseil de l'Atlantique-Nord (CAN) fin mars 2007, Javier Solana a indiqué que le bouclier antimissiles américain n'était pas examiné au sein de l'UE, tandis que de Hoop Scheffer précisait de son côté que le débat sur ledit bouclier devait être mené au sein de l'OTAN, sans interférer avec les discussions bilatérales.

Ainsi, progressivement, le dossier antimissiles OTAN et le dossier antimissiles américain en Europe ont été mis en parallèle, puis une réflexion commune a été lancée, à partir de déclarations, de réunions techniques américano-OTAN, de réunions politico-militaires informelles, puis formelles. Ainsi, le Secrétaire général a affirmé, le 19 avril 2007, la possibilité que le système de défense de l'OTAN soit utilisé pour couvrir les pays «*laissés-pour-compte*» du bouclier américain en Europe, précisant dans le même temps que le système OTAN «*sera chevillé sur le système américain de manière à ce que tout le monde soit couvert face aux menaces de longue portée, portée intermédiaire et menaces de courte portée*» (49).

La question des antimissiles dans sa définition américaine a donc été abordée dans le cadre du Comité des plans de défense (CPD), du Conseil de l'Atlantique-Nord, du Conseil OTAN-Russie et de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (50). La session spéciale du Conseil de l'Atlantique-Nord au niveau des directeurs politiques, le 19 avril, a démontré que les alliés sont tous d'accord sur l'existence d'une menace liée aux missiles sur l'Europe et considèrent tous que le bouclier ne peut représenter une menace pour la Russie, qu'il s'agit tout de même de rassurer. L'informelle assemblée d'Oslo, une semaine plus tard, a confirmé le positionnement de l'OTAN, tandis que

(46) Le Secrétaire général de l'OTAN a estimé, lors d'une interview au *Financial Times* (10 mars 2007), qu'il y a toutes les raisons de penser que l'OTAN est menacée par des attaques de missiles émanant de l'Iran (et de la Corée du Nord), au vu des potentialités iraniennes dans le domaine des technologies balistiques ainsi que des déclarations des dirigeants iraniens.

(47) A savoir le flanc sud-est : Turquie, Grèce, Bulgarie, Sud de l'Italie et Est de la Roumanie.

(48) Déclaration au *Financial Times*, 10 mars 2007.

(49) Déclaration du Secrétaire général de l'OTAN en visite les 20 et 21 mai 2007 au ranch du Président américain à Crawford (Texas).

(50) Cf. le rapport du Britannique Michael MATES, *Débat sur la défense européenne*, Rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, document 179 STC 07F, Bruxelles, 2007. Il y a également eu la visite d'enquête de quatre membres de la Commission des sciences et des technologies de la Commission de la défense et de la sécurité de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, qui se sont rendus en République tchèque le 27 juin 2007 pour entendre les points de vue du gouvernement tchèque et des parlementaires sur la question du bouclier américain en Europe.

la réunion du CPD, le 14 juin 2007, a mis au jour la nécessité pour l'OTAN de tenir compte, dans sa réflexion sur la défense antimissiles, du concept de bouclier américain en Pologne et en Tchéquie, une évaluation étant attendue pour février 2008, sur les implications politiques et militaires dudit bouclier. On peut voir là un accord de principe ou une approbation tacite des pays membres de l'OTAN.

Le processus d'entonnoir des programmes américains et OTAN vers une complémentarité multicouches est en quelque sorte entériné – indivisibilité et économie d'échelle obligent – et la feuille de route de l'OTAN semble maintenant claire. Reste à déterminer si la décision politique prévue lors du Sommet OTAN de Bucarest en avril 2008 sera aussi consensuelle sur l'idée d'articulation ou s'il faudra attendre le nouveau Concept stratégique – prévu en 2009 à l'occasion du soixantième anniversaire de l'Organisation –, qui intégrera aussi probablement une nouvelle posture nucléaire sur le Vieux Continent.

Dans le dossier du bouclier, l'attitude russe, l'évolution du régime en Iran, le jeu des opinions et la question du coût (51) seront, pour les Européens, quelques-unes des clefs majeures, quel que soit le lieu de débat. Déjà, l'approche du dossier du bouclier a été quelque peu assouplie en octobre 2007 quand Washington a proposé à la Russie trois inflexions «significatives» : d'une part, le bouclier sera programmé en fonction de l'analyse commune que feront Washington et Moscou de la menace balistique (52); d'autre part, les Etats-Unis vont inclure la contre-proposition russe de radar en Azerbaïdjan; enfin, on pourrait autoriser des agents de liaison russes en Pologne et en République tchèque pour autant que ces deux pays l'acceptent.

Reste que la question antimissiles et sa légitimité seront largement dépendantes de l'attitude iranienne dans les prochains mois.

#### L'INCONNUE IRANIENNE

L'Iran, signataire du TNP en 1970 et du Protocole additionnel, a annoncé, le 21 septembre 2004, avoir commencé la conversion de plus de 40 tonnes de minerai d'uranium *via* un processus complet d'enrichissement par centrifugeuses, ce qui permet de donner du combustible enrichi pour des centrales électronucléaires – enrichissement entre 3,5 et 5% –, mais aussi des charges nucléaires si l'enrichissement est supérieur – entre 80 et 90%.

(51) A savoir les questions autour des sommes à déboursier et du contrôle des technologies, à l'instar du programme d'avion américain d'exportation JSF. On estime à 9 milliards de dollars minimum le coût de la construction du troisième site en Europe, à 20 milliards l'interconnexion des systèmes OTAN et américains et à 20 milliards de dollars la construction d'un système de défense global multicouches propre à l'OTAN (Rapport de Michael Mates, Assemblée parlementaire de l'OTAN, 2007).

(52) Par exemple, des tests de missiles de plus longue portée par l'Iran ou une expérimentation nucléaire souterraine.

Sur la base d'un texte euro-américain, l'AIEA a exigé de Téhéran qu'il clarifie, avant une date limite – le 25 novembre 2004, jour de présentation du rapport d'El Barradeï au Conseil des gouverneurs de l'AIEA –, les questions restées en suspens à propos de son programme nucléaire – à savoir les sources et raisons des contaminations à l'uranium enrichi et l'importation de centrifugeuses.

Face aux contournements des dispositions et obligations contractuelles avec l'Agence, avec diverses dissimulations de sites nucléaires tenus secret mais révélés dès 2002 et une diplomatie du jeu du chat et de la souris depuis plusieurs années, le Conseil de sécurité a fini par déposer successivement trois résolutions en 2006 et 2007 (1 696, 1 737 et 1 747), dont les deux dernières portent sur des sanctions politiques et économiques au vu du refus de Téhéran de suspendre au préalable l'enrichissement de l'uranium par centrifugeuses. Ce qui, à terme et en parallèle, pourrait aboutir au pire à des mesures coercitives militaires engagées par voie essentiellement aérienne par les Etats-Unis et/ou les Israéliens (53).

La capacité grandissante iranienne en terme balistique (54), la démission, le 20 octobre 2007, d'Ali Larijani (55) – négociateur iranien en chef du dossier nucléaire et principal interlocuteur des Occidentaux – au profit d'un proche du Président radical, l'accentuation des pressions américaines (56), les discours enflammés et provocateurs du Président Ahmadinejad sont autant de signes d'une radicalisation à l'automne 2007 du dossier nucléaire iranien. Cela étant, si la ligne dure se poursuit en Iran – cette société moderne, au nationalisme exacerbé, traversée par des « courants politiques » hétérogènes chez les *mollahs* –, malgré les pressions américaines et européennes et en parallèle aux offres de coopération politique et économique, sans parler de la lenteur volontaire russe à l'achèvement de la centrale de Bouchehr (57), Téhéran n'a pas encore donné les preuves d'une capacité nucléaire militaire (58) et le seuil n'a pas encore été franchi. Il n'est pas impossible que la stratégie iranienne repose sur la dialectique classique de la sanctuarisation,

(53) Selon les résultats du sondage *Transatlantic Trends 2006*, en cas d'échec des options diplomatiques, 53 % des Américains, 54 % des Français, 46 % des Britanniques et 40 % des Allemands seraient en faveur d'une action militaire visant l'Iran.

(54) Téhéran a testé en août 2004 un missile balistique sol-sol *Shahab-3* (basé sur le Nodong-1 nord-coréen), dont la portée est comprise entre 1 300 et 2 200 km (selon les sources) et capable d'atteindre la Turquie, Israël, la plupart des pays du Moyen-Orient, le Sud de la Russie et de l'Ukraine, une partie du Pakistan et de l'Afghanistan. Une version de portée plus longue, pouvant atteindre des objectifs sur une partie du territoire de l'Union, serait en cours de réalisation. D'autres versions améliorées pour des portées intermédiaires seraient en développement et, selon certaines sources, une capacité intercontinentale pourrait être annoncée en 2015.

(55) Relevons que MM. Larijani et Ahmadinejad étaient concurrents à la présidentielle de 2005.

(56) Cf. la déclaration de Dick CHENEY, dans un discours tenu à Lansdowne (Virginie) le 21 octobre 2007 : « les Etats-Unis et leurs alliés ne permettront pas à l'Iran d'acquérir l'arme nucléaire ».

(57) La Russie avait repris le contrat en 1994, suite au désengagement de l'Allemagne après la Révolution islamique de 1979.

(58) Impliquant nécessairement pour un Etat nucléaire de première génération l'organisation d'un tir nucléaire d'essai grandeur nature. Selon Mohamed El Baradeï (AIEA), il faudra à l'Iran encore entre 3 à 8 ans pour disposer de la bombe si cette direction est confirmée.

à savoir de disposer de l'arme nucléaire pour « survivre » face à la perception perse d'un environnement hostile (59) et au syndrome de l'encerclement (Iraq, Arabie saoudite, Israël, présence américaine en Afghanistan, en Iraq, dans le Golfe...). Les autres argumentaires pourraient être recherchés dans la recherche d'un prestige politique, la volonté de s'affirmer comme une puissance régionale sur laquelle il faut compter, l'effet miroir ou une solution de rééquilibrage vu la faiblesse militaire conventionnelle du pays.

Reste que, au-delà du principe de précaution – « avec ce régime on ne peut prendre aucun risque » –, l'éventuel nouveau coup de griffe de l'Iran au TNP – déjà malmené par le passé par l'Afrique du Sud, l'Iraq (avec les conséquences que l'on sait) (60), la Libye et la Corée du Nord, autant d'Etats ayant finalement renoncé pour diverses raisons – mettrait gravement à mal le Traité, car un essai nucléaire iranien pousserait d'autres candidats à franchir aussi le Rubicon dans la zone : Arabie saoudite, Egypte, Turquie...

L'incertitude iranienne alimente ainsi toutes les suspicions, rend complexe la recherche d'une troisième voie efficace autre que la seule « *alternative entre bombe iranienne ou bombardement de l'Iran* » (propos d'Hubert Védrine) et renforce indirectement l'argumentaire autour de l'édification d'un bouclier antimissiles en Europe, mais aussi nécessairement en Israël, quand bien même aujourd'hui la menace balistique émergente iranienne pouvant atteindre l'Europe ou les Etats-Unis reste hypothétique. Au-delà, les Etats occidentaux ne sont pas désarmés.

#### LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION : VERS UNE DISSUASION ADAPTÉE

Loin de se déprécier, même si elle joue du silence et de la discrétion, la dissuasion nucléaire est considérée comme complémentaire aux systèmes de défense antimissiles. Cela est particulièrement patent lorsqu'on recense les différents programmes nucléaires en cours aux Etats-Unis (61), au Royaume-Uni (62), en France (63) et en Russie (64), qui portent sur une

(59) Perses parmi les Arabes, Chiites face aux Sunnites.

(60) Cf. RMES, *La Troisième Guerre du Golfe. Analyse politique, stratégique et économique*, L'Harmattan, Paris, 2007.

(61) Modernisation des missiles ICBM *Minuteman III*, programme complexe 2030 de charges robustes et sécurisées, production d'un ICBM *Minuteman IV* à charge classique ou nucléaire (2020), nouveau bombardier stratégique en 2040, nouveau sous-marin stratégique (2030)...

(62) Extension de la durée de vie des missiles *Trident-II* jusqu'en 2050, nouvelle flotte de sous-marins stratégiques dès 2024, maintien du panachage des charges.

(63) Programme missile sous-marin *M-51* à charges robustes, mise en œuvre du quatrième sous-marin de dernière génération (2010), capacité réellement tous azimuts, programme missile air-sol nucléaire amélioré, montée en puissance de la base nucléaire sud à Istres. Cf. André DUMOULIN / Christophe WASINSKI, *La Dissuasion nucléaire française : paramètres doctrinaux, politiques et techniques. Révolution ou inflexion de la stratégie en post-Guerre froide (1990-2006) ?*, *Ibidem* / Ecole royale militaire, Bruxelles, sept. 2006.

(64) Déploiement de la version mobile du missile *Topol-M* (2006), nouveau missile *Bulava* sur sous-marin (2008), retrofit des sous-marins stratégiques *Typhoon*, étude sur les missiles de croisière supersoniques...

capacité accrue de crédibilité dans un environnement incertain en matière de prolifération : on constate alors la recherche d'une flexibilité opératoire et politique, avec l'avènement de charges variables (principe du panachage) (65), de charges réglables vers le bas kilotonnique pour les dernières versions des bombes aéroportées américaines allant jusqu'à 0,3 kilotonne, de capacité de relocalisation rapide des cibles grâce au progrès satellitaire et à l'informatique, d'une capacité de tir fractionné des missiles sur sous-marins plutôt que la salve massive, d'une amélioration de la précision afin d'être crédible dans une capacité de décapitation des centres de pouvoir et plus largement les centres de gravité (*leadership targeting*) de l'adversaire potentiel et, enfin, de projet d'études autour des charges perforantes suite au durcissement et à l'enfouissement des objectifs politiques et militaires des nouveaux Etats proliférateurs, programmes dont certains furent annulés pour des raisons politiques (66).

Nous sommes encore et toujours dans ce jeu d'équilibre complexe entre, d'une part, la permanence de la pureté du discours de stricte suffisance, faisant de l'arme nucléaire une arme politique, et, d'autre part, la nécessaire flexibilité de l'outillage, indispensable pour rester crédible, ce que le paysage stratégique impose. En zone européenne, les potentiels nucléaires français, britanniques et américains (théâtre) totalisent entre environ 600 et 900 charges (missiles et bombes) selon les sources.

Nous constatons alors l'alignement des Etats nucléaires sur la notion de riposte adaptée aux Etats soutenant des actes terroristes (67) et l'affirmation du rôle complémentaire des défenses antimissiles au regard de la dissuasion. Nous nous rappellerons à cet égard le discours de Jacques Chirac en janvier 2006 (68), la triangulation américaine de la dissuasion nucléaire, de la dissuasion classique et de la défense globale, mais aussi la gesticulation verbale nucléaire russe dès lors que le projet de bouclier antimissiles américain en Europe est considéré par Moscou comme déstabilisateur.

Le « jeu » n'est pas à somme nulle. A horizon prévisible, même sans système antibalistique, la dissuasion nucléaire « classique » des grandes puissances nucléaires empêche toute aventure. L'Iran n'est pas encore prêt à militariser nucléairement un missile balistique intercontinental capable d'atteindre les Etats-Unis, si tant est que Téhéran ait des vellétés d'en disposer. Quant à une menace régionale iranienne visant la survie même

(65) Par exemple, l'introduction à bord de sous-marins stratégiques de quelques mono-charges nucléaires sur quelques missiles *M-45* français et sur les missiles *Trident II* britanniques.

(66) Cf. le projet américain de « *Robust Nuclear Earth Penetrator* » (Los Alamos Study Group, « *B-61-11 Concerns and Background* », disponible sur les sites Internet [www.brook.edu](http://www.brook.edu) et [www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org)).

(67) Bruno TERTRAIS, *Essai de prospective. La dissuasion nucléaire en 2030*, FRF, Paris, 2006, p. 8.

(68) Cf. le discours de Jacques CHIRAC, sur l'Île Longue, le 19 janvier 2006 : « *contre une puissance régionale, notre choix n'est pas entre l'inaction et l'anéantissement. La flexibilité et la réactivité de nos forces stratégiques nous permettraient d'exercer notre réponse directement sur ses centres de pouvoir, sur sa capacité à agir. Toutes nos forces nucléaires ont été configurées dans cet esprit. C'est dans ce but, par exemple, que le nombre des têtes nucléaires a été réduit sur certains des missiles de nos sous-marins* ».



d'Israël, la politique nucléaire de ce pays indique une volonté de disposer des moyens de riposte – en seconde frappe (69) – quels que soit les effets d'une hypothétique agression nucléaire visant son petit territoire sans recul stratégique, avec, en filigrane, la doctrine Sanson (70) de « suicide partagé » qui n'épargnera personne – Israël entraînant les Etats agresseurs dans la destruction régionale. Il s'agit également de délivrer des messages indiquant l'aptitude du pays à intervenir préventivement si une menace nucléaire « proliférante » devait apparaître dans la région (raid aérien israélien visant la centrale nucléaire en construction d'Osirak le 7 juin 1981, raid aérien visant une installation suspecte en Syrie, le 6 septembre 2007). Cette doctrine indique à suffisance que, dans le dossier iranien, une attention particulière devra être portée sur la politique israélienne, au-delà des discours de la politique américaine de l'Administration Bush sur le ciblage des installations des « Gardiens de la Révolution » (71) et de ses infrastructures nucléaires.

\* \*  
\*

L'extrême complexité du dossier, qu'il faut replacer dans le contexte de la défense globale américaine, du jeu du chat et de la souris iranien, sans parler de la confusion des programmes antimissiles atlantiques et américains, fait que la question du bouclier antimissiles en Europe n'est pas résolue et qu'elle appelle à d'autres interrogations sur la militarisation de l'espace mais aussi sur l'avenir des relations entre les Européens et la Russie.

Nous subodorons que cette problématique, où les systèmes sont dès à présent d'efficaces « *armes rhétoriques* » (72), repose sur une dimension stratégique définie par Washington, où l'OTAN apparaît comme l'outil de persuasion indirect et les Européens dans l'Union comme des partenaires sans réel pouvoir d'inflexion. Une Europe à nouveau fragilisée par des enjeux qui la « dépassent » ou sur lesquels elle n'a pas de prise au sens communautaire du terme. La dialectique est donc otanienne et interétatique.

Cela étant, si « *la fin de la Guerre froide n'a pas ouvert l'ère post-nucléaire, mais une deuxième phase de l'âge nucléaire* » (73), quand bien même la perception de la menace balistique – encore virtuelle – reste majeure, la question du bouclier est-elle bien posée ? Faut-il s'engager dans une coopération

(69) Sous-marins porteurs de missiles de croisière nucléaires.

(70) L'option d'un Armagedon régional contre les pays arabes et l'Iran en cas d'attaque NBC ou d'invasion conventionnelle victorieuse du territoire israélien explique le refus constant de Tel-Aviv d'accepter d'autres puissances nucléaires dans la zone.

(71) Ciblage déjà envisagé en représailles à l'implication de l'Iran dans les attentats visant les forces américaines déployées en Iraq.

(72) Expression de Christophe CARLE, UNIDIR.

(73) D'après Lucien POIRIER.

autour du bouclier américain global ou les Européens peuvent-ils se garantir uniquement par le discours de la dissuasion nucléaire ? Si un mixte favorise les incertitudes, offre une gamme élargie d'options stratégiques et participe donc de la « *deterrence* » ou dissuasion, il peut aussi favoriser ou appeler une frappe de contre-prolifération en premier (préventivité), le bouclier se chargeant d'éliminer les systèmes balistiques résiduels si ces derniers parvenaient à être lancés. Reste que, dans le cas de l'explosif nucléaire, une seule charge contournant les défenses antimissiles effacerait d'un coût l'efficacité des systèmes. Aucun système d'interception balistique ne peut garantir une sécurité absolue, mais, *a contrario*, une défense imparfaite pourrait suffire à intimider. Nous savons aussi que la mise en place de systèmes antimissiles crée souvent les conditions d'apparition d'une prolifération de systèmes offensifs aptes à contourner les éventuels boucliers.

De toute évidence, ce dossier éminemment important et pluridimensionnel – stratégique, doctrinal, technologique, économique et diplomatique – va devoir être clarifié par étapes : dès 2008, avec une nouvelle présidence américaine, en 2009 par l'adoption d'un nouveau Concept stratégique de l'OTAN et en 2010 par la révision du Traité de non-prolifération. Cette temporalité sera distincte d'une asymétrie des calendriers entre, d'une part, l'acquisition non confirmée par l'Iran d'une capacité balistique intercontinentale et, d'autre part, la mise en œuvre du bouclier en Europe. Y a-t-il urgence, comme l'exprime le Président Bush dans un discours à Washington le 23 octobre dernier ? L'Iran va-t-il franchir le seuil nucléaire ?

L'argument du bouclier et de l'épée a alimenté depuis la nuit des temps la réflexion des stratégestes et des politiques. Cependant, la dialectique de la défense et de l'attaque ne résout en aucune manière deux interrogations parallèles : pour quelles raisons un Etat signataire du TNP décide-t-il ou, du moins, est-il suspecté de vouloir acquérir l'arme nucléaire et comment l'en dissuader autrement que par la voix des armes ou la défense antimissiles toujours imparfaite, toujours contournée, toujours illusoire ? Pour les Européens, la place de la dissuasion nucléaire française et britannique pourrait devenir un assurance-vie communément tolérée en ces temps troublés.

# LA STRATÉGIE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE ALLEMANDE

TENDANCES ET DÉFIS ACTUELS

PAR

THOMAS BAUER (\*)

Ces dernières années, l'Allemagne a connu des changements fondamentaux en matière de politique de défense et de sécurité, ainsi que d'emploi de ses forces armées – la Bundeswehr. Les progrès touchent en premier lieu la transformation de ses capacités militaires, son engagement à l'établissement et au renforcement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'Union européenne (UE), ainsi que sa contribution à l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) et aux opérations internationales de gestion de crises – à ce jour, près de 8 000 soldats allemands participent à des opérations civiles et militaires dans les Balkans, en Afghanistan, en Afrique et au large des côtes libanaises. De plus en plus, l'Allemagne assume ses responsabilités envers la sécurité tant européenne qu'internationale. Cependant, en raison du danger et des risques découlant d'une contribution plus vaste à ces opérations, un débat s'est développé en Allemagne quant à la politique de sécurité et de défense du pays : cette dernière poursuit-elle certains intérêts et objectifs, aidant à mettre en œuvre une stratégie clairement définie, ou tente-t-elle seulement de s'adapter à des changements radicaux dans l'environnement géostratégique ? Cette dernière réponse ne constituerait pas seulement un comportement irresponsable de la part de l'administration et des autorités publiques par rapport à leur obligation de décider et de mettre en œuvre des actions politiques globales assurant la stabilité et la prospérité dans une perspective à long terme ; elle rendrait également les décisions stratégiques plus vulnérables à une critique des politiques de sécurité pour des raisons de politique intérieure.

Un examen plus approfondi des Directives de la politique de défense allemande décidées depuis 1992 permet d'analyser les défis soulevés – pas seulement en Allemagne – par la gestion des conséquences des changements géostratégiques survenus depuis 1990. Il apparaît que les développements à venir témoignent d'une nouvelle constellation d'opportunités et de risques par rapport à la Guerre froide. Dans une époque de changements fonda-

(\*) Maître-assistant de recherche au Centre de recherches sur les politiques appliquées (CAP, Munich, Allemagne).

mentaux, nous ne connaissons pas encore tous les paramètres à long terme ni leurs conséquences. Une politique de défense globale est prise entre deux feux : les incertitudes d'une période de transition et la nécessité de définir une orientation à long terme. Les concepts tournés vers l'avenir doivent fournir un fondement durable à la planification de la sécurité pour une durée prévisible. En même temps, ils doivent être considérés en tant qu'éléments d'un processus de transition dynamique, en tant que gestion de la transition (1).

Etant donné les nombreuses discussions qui émergent en 2007 au sein de la population allemande ainsi qu'au sein des forces politiques au sujet de la sécurité, il semble que l'Allemagne n'ait pas encore trouvé de concept à même d'atteindre ces objectifs. Le nombre croissant de victimes civiles en Afghanistan, dû à la situation troublée de certaines régions du pays, les cas d'enlèvements de citoyens allemands en Iraq comme en Afghanistan, dans le but d'exercer un chantage sur le gouvernement allemand, ainsi que la mort de soldats allemands lors d'opérations militaires qui semblent ne jamais devoir finir ont ajouté une pression supplémentaire à un débat déjà houleux sur les intérêts stratégiques et sur l'emploi de ces moyens de sécurité et de défense pour atteindre ces objectifs. Cette étude examinera de plus près les tendances et les défis actuels de la politique de sécurité et de défense allemande, ses principaux instruments et ses carences les plus visibles.

#### LE STATUT ACTUEL

##### *La contribution allemande aux opérations internationales de gestion des crises*

Depuis leur avènement, les Forces armées fédérales ont contribué à plus de 130 opérations dans le domaine du maintien de la paix, du soutien humanitaire et de l'aide après un sinistre (2). Elles sont l'un des principaux contributeurs de force aux opérations de l'ONU. Depuis 1993, plus de 200 000 membres des Forces armées allemandes se sont engagés dans des opérations militaires à l'étranger.

A ce jour, 7 700 soldats sont affectés à des opérations placées sous l'autorité de l'UE, de l'OTAN ou de l'ONU : le contingent le plus important, 3 300 soldats, fait partie de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan (FIAS); 1 100 soldats contribuent à l'opération UNIFIL, dont l'Allemagne dirige la composante maritime, au large des côtes libanai-

(1) Directives de la politique de défense allemande, 26 nov. 1992, disponibles en partie, en allemand, dans Hans FRANK, «Verteidigungspolitische Richtlinien und Europäische Sicherheitsstrategie», in Bundesakademie für Sicherheitspolitik, *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen – Ergänzungsband I*, Hambourg / Berlin / Bonn, 2004, pp. 75-88.

(2) «Operations abroad of the Bundeswehr», *Military Technology*, n° 6, 2005, pp. 111-112.

ses – en septembre 2007, le Parlement allemand a renouvelé le mandat de cette force pour douze mois supplémentaires. En comparaison avec l'année 2005, les Forces armées fédérales ont réduit le nombre de soldats engagés dans des opérations dans les Balkans : dans la KFOR, ce nombre a chuté de 3 700 à 2 300, tandis que le nombre des troupes allemandes contribuant à l'EUFOR en Bosnie-Herzégovine est passé de 1 200 à environ 500 à l'été 2007 – une des raisons de cette baisse étant l'amélioration de la situation politique dans la région au cours des dernières années; il est fort probable que toutes les forces de l'UE puissent se retirer de Bosnie à la fin 2008, ce qui constituerait un symbole bien nécessaire du succès des efforts européens en matière de sécurité et de stabilité à sa périphérie.

Cette perspective intervient à un moment satisfaisant pour le gouvernement allemand. La fréquence croissante des opérations auxquelles le pays contribue, comme la distance de plus en plus grande des zones d'opérations ont produit un cadre d'engagement plus complexe et coûteux (3). En outre, certains des coûts des opérations internationales de gestion des crises doivent être portés sur le budget annuel de défense, déjà mis à mal par les efforts de transformation de l'organisation et des ressources des forces armées; le gouvernement allemand a décidé de réduire le budget alloué aux opérations internationales à environ 700 millions d'euros pour l'année 2007, alors qu'il atteignait un sommet de 1,5 milliard d'euros pour l'année 2003. Cependant, le secteur militaire n'est pas le seul impliqué dans des efforts internationaux de gestion de crise : selon le Centre des opérations internationales pour la paix (ZIF) (4) situé à Berlin, 240 policiers allemands et environ le même nombre d'agents civils accomplissent actuellement des missions diverses de police et de soutien civil dans les Balkans, au Liberia, au Soudan et en Afghanistan; en octobre 2007, le brigadier allemand Jürgen Scholz, qui avait déjà été chef de la mission de police Proxime, de l'UE, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, a succédé au général Friedrich Eichele à la tête de la mission de police de l'UE (EUPol) en Afghanistan.

En plus de son engagement militaire dans des opérations internationales, l'Allemagne participe également à la diplomatie multilatérale. Elle fait partie du groupe des trois pays de l'UE qui coopère avec la Russie, la Chine et les États-Unis afin de trouver une solution au différend avec l'Iran sur la question nucléaire. Le chancelier allemand Angela Merkel et son ministre des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier puis Franz-Josef Jung, se sont également impliqués dans les tentatives d'apaisement du conflit entre Israël et les Palestiniens, ainsi qu'entre Israël et la Syrie, en tant que mem-

(3) Pour une vue d'ensemble de la contribution allemande actuelle aux opérations internationales, cf. le site Internet [www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/kcxml/04\\_Sj9SPYkssy0xPLMnMz0vM0Y\\_QjzKld4w3DPIESYgzbn76kTCxoJRUFV-P\\_NxUfW\\_9AP2C3lhyR0dFRQAwE36W/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfQV8xUIA!?yw\\_contentURL=%2FC1256EF4002AED30%2FW264VFT2439INFODE%2Fcontent.jsp](http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/kcxml/04_Sj9SPYkssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKld4w3DPIESYgzbn76kTCxoJRUFV-P_NxUfW_9AP2C3lhyR0dFRQAwE36W/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfQV8xUIA!?yw_contentURL=%2FC1256EF4002AED30%2FW264VFT2439INFODE%2Fcontent.jsp).

(4) Cf. le site Internet [www.zif-berlin.org/de/index.html](http://www.zif-berlin.org/de/index.html).

bres du Quartette pour le Moyen-Orient. Bien que, à ce jour, on n'ait pas encore observé d'avancée décisive, l'engagement allemand dans ces efforts diplomatiques s'est avéré d'une grande valeur, l'Allemagne étant encore considérée comme un «interlocuteur honnête». Cette attitude a été mise en lumière par le souhait de plusieurs acteurs-clefs dans la région de voir l'Allemagne rester aux commandes de la composante maritime de l'UNIFIL jusqu'à l'été 2008 – à l'origine, c'est la Turquie qui devait lui succéder à la fin de l'année 2007 (5), mais l'Allemagne est disposée à rester aux commandes jusqu'en février 2008.

### *Les contraintes budgétaires*

Le financement des forces armées ne constitue certainement pas l'indice le plus important du statut de la politique de sécurité et de défense en Allemagne. Il brosse néanmoins un portrait fidèle de la manière dont le gouvernement et le Parlement traitent l'un des principaux instruments de conduite de leurs décisions politiques sur la sécurité et la défense.

Pour l'année 2008, le budget de la défense est de 29,3 milliards d'euros. Par rapport au budget global de la défense pour l'année 2006, cela constitue une augmentation de près de cinq milliards d'euros. Cependant, ce budget plus important n'est pas la conséquence d'un investissement supérieur, mais de l'intégration de plus de 4 milliards d'euros, correspondant aux retraites des fonctionnaires et des soldats des forces armées, dans le budget global de la défense. Si on compare avec 2007, la première année où les retraites ont été prises en compte, le budget global de la défense pour 2008 montre une augmentation de 900 millions d'euros, soit de 3,2 %. Avec près de 600 millions d'euros, la recherche et la technologie, ainsi que les investissements dans de nouveaux équipements et systèmes d'armements reçoivent la plus grande partie du financement supplémentaire (6).

Cependant, bien que certains développements positifs aient eu lieu ces dernières années, joints à une réduction constante des dépenses courantes, il semble que l'augmentation planifiée du budget de la défense sur les quatre prochaines années ne suffira pas à accomplir la vaste gamme de tâches résultant d'un concept de sécurité et de défense global. Malgré les progrès déjà réalisés dans la transformation de la Bundeswehr d'un instrument traditionnel de défense du territoire en fournisseur de force pour les opérations internationales de gestion de crises, l'héritage des structures et des équipements anciens aboutit encore à des dépenses courantes s'élevant à plus de 60 % du budget annuel de la défense. Une analyse a montré que seuls 57 %

(5) «Regierung verkleinert Marinemandat für Libanon», *Financial Times Deutschland*, 22 août 2007, p. 11.

(6) Pour un examen plus détaillé du budget allemand de la défense de 2008, cf. «Fast eine Milliarde Euro mehr im Verteidigungshaushalt 2008», *Wehrwirtschaft*, n° 18, 2007, p. 1.

du budget de la défense de 2005 étaient liés à des tâches fondamentalement militaires.

Le 10 mai 2000, la GEBB (Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbh) était créée, en tant que société filiale du ministère allemand de la Défense, afin de contribuer à la privatisation des tâches non fondamentales de la Bundeswehr et à la mise en place de partenariats avec le secteur industriel. Entre 2000 et 2004, cette société est parvenue à atteindre un solde positif de plus de 680 millions d'euros, grâce à la privatisation de certaines parties de la logistique de transport, d'équipement et d'habillement, sous forme de partenariats public-privé. Cependant, des préoccupations constitutionnelles et un scepticisme grandissant à l'intérieur des forces armées quant à l'efficacité de la GEBB ont provoqué une vision de plus en plus sceptique de la tentative d'alléger le budget de la défense par la privatisation de tâches non fondamentales. De plus, la vie quotidienne a montré que, en réalité, différencier les tâches fondamentales de celles qui ne le sont pas n'est pas si simple qu'on pourrait le croire (7).

Les contraintes financières ont entraîné des difficultés importantes pour la vie quotidienne des soldats allemands. Il n'y a pas assez de fonds pour l'acquisition de tous les équipements et systèmes d'armements nécessaires, tels que les moyens de transport aériens ou les véhicules blindés, bien que ces derniers soient devenus une priorité absolue pour les décisions d'approvisionnement à venir. Certaines bases militaires, particulièrement dans la région ouest de l'Allemagne, ont grand besoin d'être rénovées. Reinhold Robbe, le commissaire parlementaire aux forces armées allemandes (*Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages*), déclare dans ses rapports annuels au gouvernement allemand que ces déficits accusent un sous-financement chronique de la Bundeswehr. La manière dont les forces armées se procurent des équipements et de nouveaux systèmes d'armements semble constituer un problème supplémentaire. En dépit d'une réforme de la procédure en 2001, trop de formalités administratives restent à accomplir avant que les soldats ne reçoivent les équipements nécessaires.

Les résultats d'un sondage portant sur plus de 45 000 anciens employés et membres actifs de la Bundeswehr ont montré que seuls 4 % d'entre eux se sentent soutenus au niveau politique (8). Cela peut partiellement s'expliquer par le fait que, en dépit de plusieurs demandes, il n'y a eu aucune augmentation de la solde des conscrits depuis 1999 : le gouvernement allemand actuel, composé des démocrates-chrétiens et du Parti social-démocrate, a

(7) Pour davantage d'informations sur la GEBB, cf. Gerhard PORTUGALL, «Die Bundeswehr und das Privatisierungsmodell der Öffentlich-Privaten-Partnerschaft ÖPP», in Gregor RICHTER (dir.), *Die ökonomische Modernisierung der Bundeswehr. Sachstand, Konzeptionen und Perspektiven*, Wiesbaden, 2007, pp. 141-158.

(8) Sondage disponible sur le site Internet [www.dbwv.de/dbwv/interd.nsf/FILES/DBWV\\_Gesamt.pdf](http://www.dbwv.de/dbwv/interd.nsf/FILES/DBWV_Gesamt.pdf)/\$FILE/DBWV\_Gesamt.pdf.

présenté début 2008 un projet pour une légère augmentation de deux euros par jour (9).

Un autre problème majeur porte sur l'avenir des effectifs généraux de la conscription en Allemagne. Le débat sur la transformation de la Bundeswehr en force armée de métier dure depuis plusieurs années. Les opposants à la conscription avancent souvent l'argument que des forces armées professionnelles seraient moins coûteuses et mieux adaptées aux exigences des opérations modernes de gestion de crises; ils soutiennent en outre que, avec la réduction des effectifs globaux de la Bundeswehr à 250 000 hommes, les forces de conscription se sont réduites à environ 30 000, menant à un processus injuste, consistant à ne choisir qu'un petit nombre de jeunes hommes d'une certaine classe d'âge pour le service militaire. Contrairement à tous les autres partis siégeant au Parlement allemand, le Parti démocrate-chrétien veut maintenir le système de conscription: il y voit un pilier de l'intégration des forces armées dans la société, ainsi que de leur recrutement. Le Livre blanc de 2006 affirme que, en 2005, 40 % des volontaires temporaires parmi les officiers avaient été recrutés dans les rangs des conscrits du service de base (10). Bien que le gouvernement actuel ait décidé de maintenir le système de conscription, le Parti social-démocrate tente d'initier à nouveau des négociations visant à la transformation des forces armées en armée de métier dans les années à venir.

#### LES DÉBATS ACTUELS

##### *La question de l'engagement international de la Bundeswehr*

L'engagement croissant dans les opérations civiles et militaires au niveau mondial a conduit à la mort de 68 soldats allemands depuis 1994, à la suite d'accidents tragiques et d'attentats terroristes. La dernière attaque mortelle pour les forces de la Bundeswehr s'est produite le 19 mai 2007, à Kunduz, au nord de l'Afghanistan: trois soldats allemands et plusieurs civils ont été tués lors d'un attentat-suicide à la bombe sur un marché. Cet incident a renouvelé le débat en Allemagne sur le sens et le but de l'opération de la FIAS. Une large couverture médiatique au début de l'année 2007 sur une potentielle attaque des Talibans au printemps avait conduit la population allemande à se faire une idée peu favorable de la situation en Afghanistan. Avec la mort de plus de 4 000 civils et de 190 soldats de la FIAS au combat ou lors de 140 attentats-suicides, l'année 2006 s'est avérée la pire pour les efforts de reconstruction. Les questions sur la situation en Afghanistan et l'opération de la FIAS, soulevées par le meurtre de trois officiers

(9) Cf. le site Internet [www.ftdeutschland.de/politik/deutschland/:Jungsoldaten%20Geld/223510.html](http://www.ftdeutschland.de/politik/deutschland/:Jungsoldaten%20Geld/223510.html).

(10) Ministère fédéral de la Défense, *Livre Blanc 2006 sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr*, 25 oct. 2006.



de police allemands près de Kaboul en août 2007, ont alimenté un débat général au niveau public et politique sur le rôle de l'OTAN en Afghanistan, le rôle de la Bundeswehr dans les opérations internationales de gestion des crises et l'emploi des forces militaires pour les efforts de stabilisation en général. Ce débat a été soutenu par l'action en justice du Parti de gauche (*Die Linke*) contre la décision du gouvernement allemand d'envoyer six avions de reconnaissance Tornado en Afghanistan, dans le cadre de la contribution de l'Allemagne à la FIAS – selon eux, la Loi fondamentale allemande ne couvrirait pas l'opération de l'OTAN.

A la fin 2007, le Parlement allemand devait encore statuer sur l'extension de trois mandats des forces armées en Afghanistan (la FIAS, la mission de reconnaissance Tornado, l'Opération Liberté immuable). Au cours d'une conférence tenue à Berlin sur l'industrie de sécurité et de défense, le ministre allemand de la Défense, Franz-Josef Jung, a souligné les progrès institutionnels et politiques de l'Afghanistan après la fin du régime des Talibans et les progrès substantiels accomplis avec la création d'écoles, ainsi que les avancées sanitaires à divers endroits du pays. Il a également affirmé son soutien sans réserve à l'Opération Liberté immuable (OLI) à laquelle l'Allemagne contribue avec ses Forces spéciales (*Kommando Spezialkräfte*) (11). Toutefois, particulièrement au sein du Parti social-démocrate, un scepticisme croissant sur un engagement étendu de l'Allemagne à l'OLI s'est fait jour : certains des membres du Parti considèrent que le nombre croissant de pertes civiles à la suite des frappes aériennes des forces de l'OLI est contre-productif pour le processus de construction de la nation sous le mandat de la FIAS en général et pour les efforts de reconstruction conduits par les soldats allemands dans les régions du nord de l'Afghanistan en particulier. Les résultats d'un sondage effectué peu avant la décision parlementaire sur le renouvellement du mandat en Afghanistan ont montré un taux de soutien de la population allemande en forte baisse : seuls 43 % des personnes interrogées étaient favorables à un engagement prolongé des forces armées allemandes en Afghanistan en septembre 2007, contre 60 % en septembre 2005.

Ainsi, l'exemple de l'Afghanistan, plus qu'aucun autre, représente le symbole des défis actuels auxquels l'Allemagne est confrontée en ce qui concerne sa politique de sécurité et de défense. Il a été le sujet à la fois le plus important et le plus polémique de l'année 2007. Le résultat de l'opération de la FIAS pourrait être décisif pour l'évolution de la politique allemande de sécurité et de défense, ainsi que pour l'avenir de la PESD et de l'OTAN, l'Allemagne étant un des trois grands de l'Europe, aux côtés de la France et du Royaume-Uni.

(11) *Diplomatie et Défense européenne – Bulletin de l'Agence Europe sur la PESD et l'OTAN*, n° 47, 5 juillet 2007, p. 2.

*La question du droit : les directives de la Cour constitutionnelle fédérale et la mission pour l'Afghanistan*

Au lieu d'apporter un cadre juridique clair quant à la participation des forces armées allemandes aux opérations internationales de gestion des crises, la première décision de la Cour constitutionnelle fédérale au sujet de la conformité d'un engagement hors zone de la Bundeswehr avec la Loi fondamentale avait laissé beaucoup de champ à l'interprétation des responsables politiques, des experts et des citoyens : cette décision du 12 juillet 1994 énonçait que le statut de membre d'un système de sécurité collective – comme les Nations Unies ou l'OTAN – entraînait des obligations pouvant impliquer la participation de forces armées dans des opérations à l'étranger ; mais reste à savoir si la Loi fondamentale allemande, qui énonce que la Bundeswehr a été établie pour la défense ou pour tout autre but explicitement autorisé par la loi fondamentale, peut couvrir toute action d'un système de sécurité collective. En 2001, la Cour a statué, à l'occasion d'une autre décision, que le nouveau concept stratégique de l'OTAN, d'avril 1999, n'était pas un nouveau traité, mais une simple évolution du traité d'origine, qui ne requiert pas d'approbation supplémentaire du Parlement allemand. Ainsi, l'appartenance de l'Allemagne à l'OTAN et la participation des troupes allemandes à ses actions peuvent être considérées comme conformes à la Loi fondamentale.

Au début de l'année 2007, le Parti de gauche, *Die Linke*, a entrepris une nouvelle action en justice contre la décision gouvernementale, approuvée par le Parlement, d'envoyer des avions de reconnaissance allemands en Afghanistan. Il a soutenu que l'OTAN de 2007, avec ses nouveaux objectifs et ses nouvelles tâches, était différent de l'Alliance de 1955 ; de plus, il a avancé que l'opération de la FIAS et Liberté immuable n'avaient rien à voir avec la sécurité de la zone Atlantique-Nord. La décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 3 juillet 2007, qui favorise l'interprétation du gouvernement allemand, peut donc être considérée comme une décision capitale, indiquant le chemin pour d'autres engagements internationaux : elle souligne le nouveau concept global de politique de sécurité, dégagé des définitions limitant la sécurité nationale ou régionale et la stabilité à la simple intégrité territoriale. La Cour a décidé que l'engagement en Afghanistan était constitutionnel et conforme à la Loi fondamentale, car la protection de la paix et de la stabilité dans la région Atlantique-Nord permettrait également l'action militaire et le soutien civil à la stabilisation et à la reconstruction dans des zones d'opération lointaines.

Avec cette décision, le débat prolongé sur la constitutionnalité d'une extension étape par étape de l'autorisation de l'OTAN et de la participation des forces allemandes à des opérations résultant du nouveau concept stratégique de l'Alliance semble avoir trouvé sa fin, du moins pour le moment.

*La question de la stratégie : les inquiétudes de la population et le Livre Blanc de 2006*

En Allemagne, les débats sur les opérations militaires à l'étranger se caractérisent davantage par des questions de conscience et d'évaluation morale que par une analyse de la rentabilité ou par la question de l'intérêt national ou multinational servi par l'envoi de troupes dans des zones de conflit lointain. La sécurité internationale semble être pour le public allemand un objet de moindre importance : on débat davantage de la sécurité sociale et de l'avenir du système de l'Etat-providence. Un sondage effectué par les forces armées allemandes pour l'année 2006 a montré que seuls 34 % du public souhaitaient que l'Allemagne soutienne d'autres Etats et que 43 % étaient totalement opposés à tout engagement à l'étranger. Dans un article pour le *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, Nikolas Busse voit dans cette attitude un symptôme du désir allemand de ressembler un peu plus à la Suisse, une aspiration profonde à la neutralité et à une retraite dans sa propre coquille (12).

En ce qui concerne le soutien, par la population, de l'engagement de l'Allemagne dans les affaires internationales, le fossé entre la réalité de la politique mondiale d'aujourd'hui, avec son réseau d'interdépendances politiques, économiques et écologiques, et l'intérêt limité de la population pour la politique étrangère de sécurité et de défense constitue un obstacle majeur. Cette indifférence relative semble être due au fait que l'Allemagne jouit de la sécurité et de la stabilité grâce à l'OTAN et à l'intégration dans l'Europe communautaire depuis plus de cinquante ans, sans s'interroger sur l'ampleur des efforts, de la volonté politique, du nombre de personnes et de l'engagement financier que d'autres ont dû fournir pour qu'il en soit ainsi. Klaus-Dieter Frankenberger a montré dans son article sur l'attitude allemande envers la politique mondiale que le succès de l'intégration européenne, principalement concentrée sur l'économie, l'évitement de crises et la sécurité sociale, est également responsable du développement lent, mais constant, d'une barrière mentale érigée par les Allemands contre la cruauté et la complexité du monde extérieur, c'est-à-dire ce qui est situé hors de l'Europe centrale. Cependant, dans un monde de surprises et d'incertitudes perpétuelles, l'indifférence et le manque d'intérêt envers les politiques étrangères sont une mauvaise approche des défis d'un monde qui s'internationalise toujours plus (13). On dirait parfois que les Allemands se comportent comme les «hobbits» de J.R.R. Tolkien : «ne cherchez pas les ennuis, les ennuis ne viendront pas vous chercher».

(12) Nikolas BUSSE, «Deutsche Ausflüchte», *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 13 août 2006, p. 11.

(13) Klaus-Dieter FRANKENBERGER, «Das Land der Selbsttäuscher», *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 11 fév. 2007, p. 13.

Il faut dire que le peuple n'est pas le seul à se désintéresser des développements de la politique internationale et de sécurité au niveau mondial. Les élites politiques semblent les négliger également, du moins quand il s'agit de définir les intérêts nationaux et de mettre au point des doctrines pour l'engagement des Forces armées fédérales dans des zones d'opération à l'étranger. En octobre 2006, le gouvernement fédéral a publié le nouveau Livre blanc très attendu sur la politique de sécurité allemande et l'avenir de la Bundeswehr, le premier en date depuis celui de 1994. Beaucoup s'attendaient à ce qu'il donne davantage de repères aux dirigeants politiques et militaires ainsi qu'aux soldats et à la population sur le moment, le lieu et la forme de l'engagement allemand dans les opérations internationales de gestion des crises. En effet, malgré la nécessité de définir ces aspects centraux de la politique allemande de sécurité et de défense, plusieurs tentatives de publication d'une version mise à jour, dans la période intermédiaire entre 1994 et 2006, avaient été arrêtées soit par des bouleversements radicaux dans l'environnement géostratégique, soit par des contraintes économiques, soit par des divisions politiques.

Le Livre blanc de 2006 apporte un progrès dans la définition et des acteurs et des instruments de mise en œuvre des objectifs de la politique de sécurité – mais il y manque la définition de ces objectifs et intérêts fondamentaux. La Loi fondamentale de la République fédérale reste la principale norme de référence pour expliquer pourquoi l'Allemagne devrait fournir des moyens civils et militaires à des opérations multinationales de gestion des conflits. Cependant, l'objectif, souvent répété, de maintien de la paix et de résolution de tout différend par des moyens pacifiques ne définit pas les intérêts allemands concrets. Au lieu de cela, le Livre blanc déclare que la politique de sécurité allemande est guidée par les valeurs contenues dans la Loi fondamentale et par l'objectif de protéger les intérêts du pays : en particulier, préserver la justice et la liberté, la démocratie, la sécurité et la prospérité des citoyens, garantir la souveraineté et l'intégrité du territoire allemand, éviter les crises et les conflits régionaux pouvant affecter la sécurité de l'Allemagne, affronter les problèmes mondiaux (par exemple, le terrorisme international et la prolifération des ADM), contribuer à défendre les droits de l'homme et renforcer l'ordre international sur la base du droit international, promouvoir un commerce mondial libre et sans entraves (14).

Si on s'en tient à cette liste, les intérêts de l'Allemagne désignent tout et rien. La liste est trop large et trop vague. Compte tenu des ressources financières et humaines limitées des forces armées fédérales, l'absence de priorités

(14) Ministère fédéral de la Défense, *Livre blanc 2006 sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr*, 25 oct. 2006, p. 28, disponible en anglais sur le site Internet [www.bmvg.de/portal/PA\\_1\\_0\\_P3/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UWAMT995INFOEN/W\\_2006\\_eng\\_DS.pdf?yw\\_repository=youtatweb](http://www.bmvg.de/portal/PA_1_0_P3/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UWAMT995INFOEN/W_2006_eng_DS.pdf?yw_repository=youtatweb). Une version résumée en français est disponible sur le site Internet [www.bmvg.de/portal/PA\\_1\\_0\\_P3/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UWA2A072INFOFR/BMVG\\_100\\_WB\\_+fran.pdf?yw\\_repository=youtatweb](http://www.bmvg.de/portal/PA_1_0_P3/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UWA2A072INFOFR/BMVG_100_WB_+fran.pdf?yw_repository=youtatweb).

précises est alarmante. Cela souligne l'un des principaux défauts de la stratégie allemande de sécurité et de défense : il ne s'agit pas d'une véritable stratégie définie et pro-active, mais d'une approche simplement réactive et défensive, qui en même temps doit s'accommoder de la quasi-totalité des développements et des défis externes.

Il convient d'ajouter ceci : pour le lecteur, la plus grande partie du contenu du Livre blanc de 2006 n'est pas neuve. Il ne s'agit que d'un rapport d'étape, donnant une vue d'ensemble des efforts de transformation des forces armées au cours de ces dernières années. Ainsi, la majeure partie du document est une description de quatre nouvelles conceptions et lignes directrices, conçues pour préparer les Forces armées fédérales à affronter les nouveaux défis à la sécurité. Le nouveau Plan d'équipement et d'approvisionnement, les nouvelles lignes directrices de la politique de défense, une nouvelle catégorisation de la force et un nouveau concept de déploiement ont été présentés entre janvier 2003 et novembre 2004 (15).

Il manque donc au Livre blanc de 2006 une définition claire des intérêts de sécurité et un concept de gouvernance pour les opérations militaires à l'étranger. Il ne parvient pas à fournir une nouvelle stratégie pour affronter les nouveaux défis à la sécurité à l'échelle mondiale. Il ne prévoit aucune dépense future pour la défense, ni n'apporte de vision pour les redéploiements ou évolutions à venir. La frustration est d'autant plus forte que l'engagement de l'Allemagne dans des opérations internationales de gestion des crises est croissant.

### *La question des actifs : nouvelles ressources, nouvelles capacités*

Ces dernières années, de grands progrès ont été accomplis en matière de ressources et de capacités de la politique de sécurité et de défense allemande. La Bundeswehr est devenue un instrument de la politique de sécurité et de défense allemande davantage tourné vers la gestion des crises. De nouvelles catégorisations des forces ont été créées afin de répondre à l'évolution des défis liés aux opérations internationales (par exemple «réaction rapide», «durabilité» et «déployabilité»). De nouvelles structures de commandement ont été instaurées : à Potsdam, l'Einsatzführungskommando a été mis en place en tant qu'un des trois quartiers généraux opérationnels (QGO) pour les opérations dirigées par l'UE. Le nouveau Plan d'équipement et d'approvisionnement a retenu les bonnes priorités face aux exigences de l'engagement international : des véhicules blindés, un équipement d'autoprotection et des systèmes de reconnaissance modernes ont été déployés ou achetés afin d'accroître la sécurité des forces allemandes dans

(15) Pour des informations plus détaillées sur ces quatre initiatives, cf. Thomas BAUER / Josef JANNING, «Into the great wide open – The transformation of the German armed forces after 1990», *ORBIS*, été 2007, pp. 529-541.

les zones d'opération. En novembre 2007, le troisième (sur cinq au total) satellite du système de reconnaissance radar *SAR-Lupe* a été mis en orbite par une fusée russe COSMOS 3M : le système a été conçu pour envoyer des images haute résolution de jour comme de nuit, quelles que soient les conditions météorologiques; cette ressource sera pleinement opérationnelle en 2008.

La flotte aérienne multi-fonctions Airbus 310 MRTT a été conçue pour un soutien médical et logistique plus rapide. L'Allemagne recevra 60 des 195 Airbus 400-M de transport aérien dès qu'ils seront disponibles, après 2009. La quasi-totalité des projets achetés ou en développement est d'origine multinationale, comme l'hélicoptère NH-90 et *Tiger*, l'Eurofighter *Typhoon* et le char de transport blindé *Boxer* MRV. En ce qui concerne les systèmes de combat maritimes et terrestres, l'Allemagne suit une orientation plus nationale, principalement pour des raisons de politique industrielle et en fonction de divers critères comme la relation entre le poids, la déployabilité et le degré de sécurité pour ses soldats. Tandis que les États-Unis et le Royaume-Uni en particulier ont suivi depuis le milieu des années 1990 une approche tournée vers un poids léger et la flexibilité pour leurs véhicules de transports blindés et de combat modernes, l'Allemagne a décidé de privilégier la sécurité, conduisant à des solutions plus lourdes. Les expériences récentes en Iraq et en Afghanistan semblent avoir été plus favorables à l'approche allemande, ce qui a provoqué le retour surprenant du *Boxer* MRV dans une «épreuve du feu» visant à trouver un candidat approprié au programme Future Rapid Effect System de l'armée britannique. En 2003, le Royaume-Uni avait laissé de côté le *Boxer* à cause de son poids.

La Marine allemande a reçu plusieurs vaisseaux et sous-marins neufs ces dernières années. Quatre sous-marins de type U-212 à réservoir à combustible sont entrés en service depuis 2004. En juin 2007, le gouvernement a signé un contrat pour deux sous-marins supplémentaires avec les sociétés Howaldtswerke-Deutsche Werft et Nordseewerke, qui appartiennent à l'alliance des constructeurs navals ThyssenKrupp Marine Systems. Ils seront livrés à la Marine allemande en 2012 et en 2013. Le nouveau sous-marin de type U-212 apportera des ressources de combat supplémentaires aux forces armées allemandes. De plus, la livraison de cinq nouvelles corvettes de classe K-130 est programmée jusqu'à la fin 2008 et un contrat pour trois vaisseaux supplémentaires est attendu début 2008. Déjà, en juin 2007, un contrat portant sur quatre nouvelles frégates classe F-125 avait été signé avec ThyssenKrupp Marine Systems – la livraison de la première unité est prévue pour 2014 – : les tâches principales des frégates de classe F-125 seront la direction et l'accomplissement d'opérations de stabilisation, dans le cadre d'opérations multinationales, et la défense contre les menaces asymétriques.

*La question du partenariat : l'Allemagne, les développements à venir de la PESD et l'OTAN*

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne s'est intégrée dans un réseau international de structures et d'organisations multilatérales. L'intégration dans la Communauté européenne et dans l'OTAN a contribué à garantir son intégrité et sa sécurité. En dépit d'une nouvelle culture stratégique ayant émergé ces dernières années et d'une approche plus affirmée dans la promotion de ses intérêts, la politique étrangère de défense et de sécurité de l'Allemagne se concentre encore sur le multilatéralisme et la coopération internationale (16).

Etant l'un des trois «grands» de l'Europe, l'attitude de l'Allemagne en faveur d'une nouvelle amélioration de la PESD est essentielle pour le développement futur de l'Union européenne comme acteur global de la sécurité internationale. En même temps, le gouvernement allemand a toujours considéré qu'un rôle plus important de l'Europe dans les affaires mondiales ne doit pas tendre à contrebalancer les Etats-Unis ou l'OTAN en tant que garantie primordiale de sécurité dans la région Atlantique-Nord. Ainsi, l'Allemagne a insisté dès le début de la PESD, en 1999, pour apporter autant de transparence et de coordination que possible entre l'UE et l'OTAN. Le désaccord sur l'Iraq au sein de l'Union européenne, le comportement unilatéral des Etats-Unis dans leur guerre contre le terrorisme et le déclin de l'intérêt de l'OTAN en tant que forum du débat stratégique transatlantique ont certainement pesé dans l'approche équilibrée du gouvernement allemand entre l'UE et l'OTAN. Pire encore, le fait que l'ancien chancelier Gerhard Schröder se soit rangé aux côtés de l'ex-président Jacques Chirac contre la guerre en Iraq et ses bonnes relations avec le président russe Vladimir Poutine ont également porté atteinte au rôle traditionnel de l'Allemagne de médiateur entre les petits et les grands Etats de l'Union européenne.

G. Schröder donnait l'impression d'avoir décidé de privilégier la dimension européenne par rapport aux aspects transatlantiques de la sécurité. Cependant, il n'avait pas décidé de se détacher de Washington en général, pas plus que son successeur Angela Merkel n'a restauré un partenariat inconditionnel avec les Etats-Unis, contrairement à ce qu'affirment de nombreux observateurs. A. Merkel suit une approche plus pragmatique, davantage empreinte de réalisme que de vision, comme on a également pu le voir lors de sa visite à Washington dans le cadre du Sommet Union européenne-Etats-Unis : au lieu de souligner l'histoire commune de l'Alliance transatlantique ou les réussites du passé, elle s'est davantage concentrée sur les besoins et les défis actuels. La signature de l'Accord Cieux ouverts et le projet d'établir un Con-

(16) Fabian BREUER, «Between ambitions and financial constraints : the reform of the German armed forces», *German Politics*, vol. XV, n°2, juin 2006, pp. 206-220.

seil économique transatlantique représentent donc son approche vers une relation plus pragmatique, liée à l'économie, entre Washington, Berlin et l'Europe dans son ensemble, relation qui semble pour l'instant avoir beaucoup perdu de sa dimension stratégique de sécurité et de défense.

Au sujet de la PESD, l'Allemagne suit sous le gouvernement actuel une approche moins spectaculaire, mais davantage tournée vers l'efficacité. Par exemple, le programme de travail de la présidence de l'UE fixé par l'Allemagne au cours du premier semestre 2007 n'a pas comporté d'initiatives radicales et neuves en la matière. Il a plutôt proposé des efforts de mise en œuvre et de perfectionnement des instruments et des mesures déjà en vigueur (17). A l'instar notamment de l'adoption de certaines mesures visant à améliorer la cohérence entre la PESD et les instruments de la Communauté européenne dans tous les domaines des relations extérieures de l'UE, sur la base du travail de la présidence de la Finlande, par exemple, pour une coopération entre le Haut-Représentant et la Commission. Ou encore du renforcement de la capacité de l'UE à déployer des outils de gestion et de prévention des crises civiles et militaires, par la mise en œuvre des processus de l'Objectif global (Objectif global 2010 pour les forces armées, Objectif global civil 2008). Il est également prévu que l'encouragement à la coopération civile et militaire dans l'organisation et la mise en œuvre des opérations de la PESD soit renforcé pour améliorer l'étendue de la PESD pour les actions indépendantes. De même, est envisagée l'expansion du partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN, grâce à un dialogue politique et à une coopération plus intenses dans les domaines du déploiement et le développement des ressources.

Le contexte de la présidence allemande de l'UE était caractérisé par l'incertitude, les désaccords et la contradiction entre les partenaires européens, non seulement quant à l'avenir de la Constitution européenne, mais aussi sur des questions critiques dans le domaine de la Politique européenne de sécurité et de défense. En dépit du lancement réussi de l'opération de police de l'UE en Afghanistan et d'une opération civile au Kosovo, les positions et les intérêts divergents des Etats membres de l'UE concernant le Plan Ahtisaari (18) pour l'avenir du Kosovo et la formulation d'une stratégie commune pour un nouveau partenariat avec l'Asie centrale ont montré le dilemme auquel chaque Etat présidant l'UE sera confronté. La liste vaste et croissante de problèmes et de défis exige un exploit pratiquement hors d'atteinte : combiner la mise en œuvre des divers intérêts nationaux de

(17) «Ensemble, nous réussissons l'Europe», programme de travail de la présidence allemande de l'UE, p. 22, disponible en français sur le site Internet [www.dbwv.de/dbwv/interd.nsf/FILES/DBWV\\_Gesamt.pdf/\\$FILE/DBWV\\_Gesamt.pdf](http://www.dbwv.de/dbwv/interd.nsf/FILES/DBWV_Gesamt.pdf/$FILE/DBWV_Gesamt.pdf).

(18) Les Etats membres de l'UE sont opposés à une division du Kosovo. Ils aspirent à l'indépendance du Kosovo par rapport à la Serbie. La Russie ne l'acceptera que si les Serbes et les Albanais du Kosovo y consentent. Le débat actuel tourne autour de la reconnaissance de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo. L'UE veut installer une mission européenne dans le pays afin de remplacer l'ONU.



sécurité avec une ligne de politique étrangère de l'Union européenne largement acceptée et fondée sur des valeurs communes (19).

Dans ces conditions, au cours de sa présidence de l'UE, l'Allemagne visait à atteindre le possible et elle y a réussi. En ce qui concerne l'avenir de la PESD, il sera important de voir si elle peut développer une influence formatrice plus importante en Europe : on ne peut nier que Berlin, aux côtés de Paris et de Londres, soit l'acteur-clef pour l'établissement d'une Union européenne plus active et davantage capable, en tant qu'acteur international de la sécurité. Cependant, Berlin n'est pas disposé à soutenir l'établissement d'une PESD faisant contrepoids européen face aux Etats-Unis, de même qu'elle ne soutient pas de façon aveugle les intérêts de la sécurité des Etats-Unis. L'objectif principal reste le développement de solutions communes et d'un progrès commun dans le domaine de la Politique européenne de sécurité et de défense, ce qui conduira à un partenariat entre une Union européenne renforcée et les Etats-Unis par le biais d'une OTAN réformée. Il y va également des ressources européennes, comme en témoigne par exemple la décision de la France et de l'Allemagne d'acquérir un nouvel hélicoptère lourd déjà conçu au lieu d'investir dans le développement d'un nouveau modèle : pour des raisons de coût et de disponibilité, les deux nations ont consenti à évaluer plusieurs systèmes sur le marché, dont un modèle américain, et de finaliser une demande commune d'ici 2009, visant à combler le fossé entre l'Eurocopter NH-90 et le transporteur aérien Airbus A-400M (20).

#### VERS LA NAISSANCE D'UN ACTEUR DE LA SÉCURITÉ

Ces dernières années, l'Afghanistan a constitué le problème majeur de l'Allemagne en ce qui concerne la politique de sécurité et de défense. Cela est dû à plusieurs raisons. La contribution à la FIAS et à l'Opération Liberté immuable touche à l'image que l'Allemagne se fait d'elle-même, en tant qu'acteur important de la sécurité, mettant ses forces au service d'opérations multinationales de gestion des crises. La remise en question de la constitutionnalité de l'engagement et l'ensemble de la stratégie pour plus de stabilité dans la région a révélé certaines carences de la politique de sécurité et de défense allemande. En dépit de la décision du Parlement allemand du 12 octobre 2007 en faveur du renouvellement pour une année supplémentaire des mandats des forces allemandes participant à la FIAS – le mandat de l'OEF sera décidé en novembre 2007, après la conférence du Parti social-démocrate –, il n'y a toujours pas de stratégie globale distincte.

(19) Franco ALGERI, «Arbeitspräsidentschaft mit Initiativen. Aspekte europäischer Außen- und Sicherheitspolitik unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft», in Bertelsmann Forschungsgruppe Politik (dir.), *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Analyse und Bewertung des Centrums für angewandte Politikforschung (CAP)*, Munich, 2007, pp. 41-45.

(20) «France, Germany to buy heavy-lifter off the shelf», *Jane's Defence Weekly*, 12 sept. 2007, p. 20.

Pire encore, malgré l'annonce, au début de l'année 2007, d'un débat public majeur sur la poursuite de l'engagement de l'Allemagne en Afghanistan et dans les eaux libanaises, la plupart des discussions ont eu lieu lors de rencontres d'experts. Au cours du débat parlementaire du 12 octobre sur le renouvellement du mandat de la FIAS au Bundestag, aucun membre du cabinet, excepté le ministre de la Coopération économique et du développement, n'a pris la parole. Cela montre clairement un manque de direction. Timo Noetzel, de l'Institut allemand des affaires internationales et de sécurité, a déclaré, dans un article paru dans le *Financial Times Deutschland*, que, afin de mettre en œuvre un changement nécessaire de stratégie pour la stabilisation de l'Afghanistan, un point déjà souligné dans plusieurs déclarations au cours de l'été 2007, il fallait d'abord avoir une stratégie (21). Or, la nouvelle version, longue de 23 pages, du projet pour l'Afghanistan du gouvernement fédéral, qui avait été publiée avant la déclaration, consiste davantage en des déclarations d'intention plutôt qu'en des stratégies pour atteindre des intérêts clairement définis (22).

L'Allemagne veut être un contributeur majeur à la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et un partenaire fiable pour les Etats-Unis dans le cadre de l'OTAN. Cela ne peut se faire sans moyens, surtout quand la situation semble empirer, comme en Afghanistan. L'Allemagne doit suivre les exemples britanniques et français, en augmentant le budget de la sécurité et de la défense. Davantage de participations ne peut aboutir que par un financement accru. Il convient de le définir par un concept global, qui mérite le nom de stratégie de sécurité. Peut-être une analyse des principales conclusions de la Commission Mallet, qui prépare un nouveau Livre blanc sur la sécurité et la défense en France, et des travaux d'une commission britannique travaillant actuellement sur un nouveau concept pour le rôle du Royaume-Uni dans la PESD pourra-t-elle contribuer à gérer le déficit stratégique de la politique de sécurité et de défense allemande.

Afin de remporter le soutien populaire nécessaire à un engagement accru de l'Allemagne, il convient de conduire un débat réfléchi et ouvert au niveau politique, en interaction avec les citoyens, sur le rôle de l'Allemagne en Europe et dans le monde. La seule solution est un vaste débat public et politique, qui donnera la base de décisions communes sur la définition des intérêts stratégiques de sécurité, sur les critères de l'engagement allemand, sur les moyens et les instruments de réussite des objectifs communs, sur le montant et la structure du financement : par-là sera obtenue leur légitimité, grâce à un engagement global et des arguments convaincants.

(21) «Regierung verkleinert Marinemandat für Libanon», *Financial Times Deutschland*, 10 oct. 2007, p. 30.

(22) Le texte allemand du projet du gouvernement fédéral pour l'Afghanistan est disponible sur le site Internet [www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/09/Anlagen/2007-09-05-afg-konzept.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/09/Anlagen/2007-09-05-afg-konzept.property=publicationFile.pdf).

## LES ETATS DU CAUCASE DU SUD ET LA CRISE DU BOUCLIER ANTIMISSILES

PAR

GAÏDZ MINASSIAN (\*)

La crise du bouclier antimissiles américain a plongé le Caucase du Sud – Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie – dans une nouvelle zone de turbulences (1). Région aux multiples marqueurs de tensions – conflits gelés d'Ossétie du Sud, d'Abkhazie et du Haut-Karabakh, crises au Caucase du Nord, rivalités énergétiques entre projets russes et occidentaux, autoritarisme des régimes locaux, montée de l'islamisme radical –, le Caucase du Sud est dépourvu de tout système de sécurité collectif capable de résister à l'appétit des puissances mondiales et régionales. Sans unité politique, ni marché commun, cet espace frappe ainsi par sa vulnérabilité, au point que certains observateurs doutent de son existence en tant que région. Forts de cette forte exposition au danger, les trois Etats sud-caucasiens ont-ils des raisons légitimes de s'inquiéter du projet américain d'installer un radar antimissiles en Europe centrale avec un prolongement dans la région, puis de la contre-proposition russe d'utiliser, conjointement avec Washington, la station de radar de Gabala en Azerbaïdjan comme «*alternative*» et non comme «*complément*» du plan américain? Quel serait l'impact de ces projets dans les trois capitales, alors que les Américains semblent se destiner à rejeter l'offre des Russes – ce qui ne manque pas de nourrir les bases d'une rhétorique de guerre froide aux accents plus géoéconomiques que géopolitiques?

L'ouverture d'un cycle de crispations d'un type nouveau entre les deux anciens ennemis de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle a pour fond d'écran le contrôle de la mer Noire et ses accès. Au nom de cet enjeu stratégique, le Caucase du Sud, en tant que nouvelle ligne de démarcation, fait l'objet d'une instrumentalisation à outrance entre Russes, Américains et leurs alliés respectifs. A l'autre bout de l'échelle, si le Caucase du Sud est devenu en seize ans d'indépendance à l'Est, un espace de confrontation entre la Russie et les Etats-Unis, l'Azerbaïdjan sort renforcé de cette joute verbale autour du bouclier antimissiles, considérant que Russes et Américains pourraient coopérer en terre azérie en cas de retour au calme; fort de ses revenus pétroliers et des conséquences de cette affaire de bouclier antimissiles,

(\*) Chercheur au Groupe d'analyse politique – Défense, Relations internationales, Sécurité (GAP-DRIS) de l'Université Nanterre (Paris X, France).

(1) Oleg GORUPAI, «The geopolitical whirlpool of the Caucasus», *Kraznaya Zvezda*, 8 oct. 2007.

Bakou creuse davantage l'écart avec ses voisins arménien et géorgien. Cependant, ce *leadership* azéri risque de briser l'équilibre militaire régional et d'accélérer la course à l'armement que se livrent les trois Etats depuis quelques années, faute de compromis sur les conflits gelés et d'entente régionale en écho aux menaces extérieures, *a fortiori* depuis l'adoption à l'unanimité, le 7 novembre 2007, par la Douma, d'un projet de loi sur la «*suspension par la fédération de Russie de l'application du traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE)*» (2).

#### ENJEUX DE LA MER NOIRE ET INSTRUMENTALISATION DU CAUCASE DU SUD

Incapables d'assurer une quelconque coopération régionale depuis leur indépendance obtenue en 1991, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie ont laissé le Caucase du Sud se transformer en espace de rivalités entre la Russie, les Etats-Unis, l'Union européenne, la Turquie et l'Iran. Jamais sujet, souvent objet du couple histoire-géographie, le Caucase du Sud, riche en ressources énergétiques, est devenu l'enjeu de ces stratégies divergentes de domination du bassin de la mer Noire.

#### *Tête de pont russe vers le Proche-Orient ou tremplin américain vers l'Asie centrale?*

Les Etats-Unis et, dans une moindre mesure, l'Union européenne, poursuivent leur politique de pénétration de la périphérie de la Russie en cherchant à contrôler les voies de communication des ressources de la Caspienne de l'Asie centrale jusqu'aux Balkans : en témoignant l'élargissement à l'Est de l'OTAN et de l'UE, le succès des pipelines BTC, BTS et BTE en 2005 et 2006, ainsi que les nouveaux projets d'oléoducs et de gazoducs destinés à alimenter les marchés européens à la recherche de diverses sources d'approvisionnement en or noir et en or bleu (3). Le projet américain de construire un bouclier antimissiles en Europe centrale en vue de se protéger de tirs venant d'Iran s'inscrit dans un vaste plan de protection du territoire américain et d'une partie de l'Europe : selon l'agence américaine de défense antimissiles, ce système de défense américain composé de radars (République tchèque) et de missiles intercepteurs (Pologne) comprend également l'installation d'un radar dans le Caucase du Sud, dont le but est de couvrir l'Europe du Sud d'un parapluie des Balkans à la Caspienne. Les Etats-Unis favorisent ainsi le désenclavement régional, la coopération bilatérale (Arménie-Géorgie, Géorgie-Azerbaïdjan) et les décrispations entre la Turquie et

(2) Stephen BLANK, «The CFE Treaty moratorium and its impact on the Caucasus' frozen conflicts», *Central Asia-Caucasus Analyst*, vol. IX, n° 15, 25 juil. 2007.

(3) Vladimir SOCOR, «White stream : additional outlet proposed for Caspian gas to Europe», *Eurasian Daily Monitor*, 12 oct. 2007.

l'Arménie ou la Géorgie et la Russie. Ils nourrissent l'espoir de voir sinon un Caucase du Sud transformé en carrefour économique, du moins de satelliser les trois autres États proches de la mer Noire, devenue une sorte de «lac atlantiste» protégé par la création de la BlackSeaFor (4). D'où l'initiative lancée le 21 septembre 2005 de construire en Azerbaïdjan deux stations radars aériens mobiles, l'une à Astara, sur la frontière avec l'Iran, l'autre à Kyzy, au nord-ouest de Bakou, tourné vers la Russie, dans le but de protéger les ressources de la Caspienne.

Hostiles à ces projets américains, les Russes ont adressé en juin 2007, à Washington, la contre-proposition d'utiliser conjointement la station de radar de Gabala en Azerbaïdjan. En voie de guérison depuis quelques années et toujours à la recherche de son ancien statut de grande puissance, la Russie est repartie à la conquête de sa périphérie en utilisant les leviers pétrolier et gazier comme de véritables instruments de domination de ces marchés émergents eurasiens. Outre cette concurrence économique légitime, souvent déloyale – il suffit de se souvenir de la guerre du gaz entre la Russie et ses voisins ukrainien, biélorusse, géorgien et arménien –, Moscou poursuit ses stratégies d'intégration de l'Arménie, d'intimidation de la Géorgie et de séduction de l'Azerbaïdjan, le tout dans le but de transformer cette ex-marche soviétique en verrou russe – la chute de l'URSS, rappelons-le, étant considérée par Vladimir Poutine, comme «*la pire catastrophe du XX<sup>e</sup> siècle*».

### ***Pragmatisme azéri, impatience géorgienne, prudence arménienne***

Pour la Russie, le Caucase du Sud est une tête de pont sur le Proche-Orient; pour les États-Unis, c'est un tremplin vers l'Asie centrale. C'est dans ce contexte international nerveux que l'affaire du bouclier antimissiles américain a fait irruption sur l'agenda des États du Caucase du Sud. En deux ans, ces derniers sont passés d'une position de figurants à celle d'acteurs.

Soucieuse d'une politique équilibrée entre la Russie et les États-Unis, Bakou a, d'un côté, validé en 2005 le projet américain et, de l'autre, fait preuve de pragmatisme en jetant les bases d'un partenariat stratégique avec la Russie – une coopération tempérée cependant par quelques désillusions stratégiques (*statu quo* dans le conflit du Haut-Karabakh), politique (déficit dans la défense des droits de l'homme et des libertés) et sociale (impuissance face à la montée de l'islamisme radical). La Géorgie, ostensiblement pro-américaine, entretient des relations houleuses avec la Russie, qu'elle accuse de soutenir les séparatismes abkhaze et ossète; dans cette

(4) La BlackSeaFor a été créée en avril 2001 sur une idée américaine. Elle comprend la Bulgarie, la Roumanie, la Turquie, l'Ukraine, la Géorgie et la Russie, laquelle y participe plus pour se tenir informée de l'évolution que par conviction.

logique, Tbilissi aurait souhaité accueillir sur son territoire le projet anti-missiles américain. Cependant, Washington n'entend pas alimenter les tensions suffisamment fortes entre Tbilissi et Moscou, sans s'interdire toutefois le moment venu de doter cet Etat candidat à l'OTAN de moyens de défense ultra-modernes. Quant à l'Arménie, alliée de la Russie mais sensible à l'influence économique américaine, elle cherche à maintenir un semblant de politique de complémentarité des intérêts russes et occidentaux : en toute prudence, Erevan a répondu, en écho au projet américain, qu'il n'était pas «dans son intérêt de créer de nouvelles lignes de division dans une région instable».

### *L'Iran, prolongement des rivalités russo-américaines*

A ce pragmatisme azéri, cette impatience géorgienne et cette prudence arménienne, est juxtaposé un autre volet complémentaire des rivalités autour des mers Noire et Caspienne : l'Iran. Outre qu'elle permet de déplacer vers le Sud le curseur de la sécurité régionale, la question iranienne complique davantage les choix stratégiques des Etats du Caucase du Sud. En effet, à travers la contre-proposition russe, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie ont pris conscience que la Russie ne nie plus la réalité d'une menace venant d'Iran, même si de nombreux observateurs restent persuadés que la Russie pratique la technique du double langage avec Téhéran (5) et la communauté internationale : Moscou s'en remet aux inspections de l'AIEA et au droit international pour régler la crise du nucléaire iranien et laisse se diffuser l'idée que l'Iran n'a pas vraiment les moyens de frapper des cibles américaine en Europe ou au Proche-Orient, tant ses missiles manquent de précision. Toutefois, pour les trois Etats du Caucase du Sud, la menace demeure : les tensions autour du programme nucléaire iranien et le risque d'un scénario de guerre contre l'Iran accroissent les capacités russes et américaines d'instrumentaliser le Caucase du Sud.

Pour l'Arménie, territoire de convergence des intérêts russo-iraniens, l'Iran est son débouché économique le plus sûr. La construction d'un gazoduc irano-arménien en 2007, certes contrôlé par le géant russe Gazprom, et la neutralité de Téhéran dans le conflit qui l'oppose à l'Azerbaïdjan dans le Haut-Karabakh favorisent son désenclavement et renforcent sa stabilité. Erevan est donc contre l'usage de son espace aérien pour frapper l'Iran, ainsi que l'a rappelé le Président arménien, Robert Kotcharian, à son homologue iranien, Mahmoud Ahmadinejad, et au ministre de la Défense iranien, lors de rencontres qui ont eu successivement lieu à Erevan, en octobre et novembre 2007.

(5) Mehdi SANAIÉ, «Problems and prospects of iranian-russian relations», *Russia in Global Affairs*, n°2, juil.-sept. 2007.

De son côté, la Géorgie a signé un accord gazier avec l'Iran en décembre 2006, en vue d'échanger deux millions de m<sup>3</sup> de gaz iranien par jour contre la fourniture d'électricité à Téhéran. Tbilissi, dont les routes commerciales ont été coupées avec la Russie depuis un an, entend diversifier ses approvisionnements en gaz et en pétrole, même si cela risque de favoriser le redressement de l'économie iranienne, contrairement à la volonté des Américains. Annulée en 2006 sous pression de Washington, la visite du président Ahmadinejad à Tbilissi en 2007 reste *a priori* d'actualité, quoique sans cesse reportée. L'Iran a en outre proposé – en vain – sa médiation dans le conflit russo-géorgien. Tbilissi fait tout pour éviter de s'exprimer sur le conflit américano-iranien et, par prudence, souhaite un règlement politique du problème.

Enfin, l'Azerbaïdjan, soucieux d'entretenir une politique de bon voisinage avec l'Iran (6), a officiellement refusé d'ouvrir son espace aérien à tout projet de frappes sur des cibles stratégiques iraniennes. Ce principe a été confirmé par les cinq pays de la Caspienne, dans une déclaration conjointe, signée lors du Sommet de Téhéran, le 16 octobre 2007. Deux mois auparavant, les Présidents iranien et azéri avaient évoqué «*le dialogue bilatéral fondé sur l'égalité des Etats*». Dans la déclaration finale, l'Azerbaïdjan a reconnu «*à l'Iran le droit d'utiliser l'énergie nucléaire civile dans le cadre du TNP et de la coopération avec l'AIEA*» (7). Cela étant, Iraniens et Azéris ont, en fait, leur propre agenda : Bakou veut laisser la porte ouverte à Téhéran pour préserver son équilibre dans ses relations entre la Russie et les Etats-Unis ; l'Iran serait prêt, quant à lui, à négocier un compromis avec Bakou sur le partage des richesses de la Caspienne, permettant à l'Azerbaïdjan d'être en meilleure position auprès de Bruxelles, qui cherche à diversifier ses sources d'approvisionnement en gaz et en pétrole. Ainsi, Bakou parviendrait à son échelle à réduire la menace sur l'Iran et faciliterait l'exploitation du gaz iranien vers l'Europe. Cela dit, les relations bilatérales sont empreintes de suspicions mutuelles : Bakou constate que le statut de la Caspienne n'est toujours pas réglé et dénonce la coopération entre l'Iran et l'Arménie ; pour Téhéran, Bakou n'a jamais officiellement renoncé à l'idée d'un «*Grand Azerbaïdjan*», comprenant entre 14 et 17 millions d'Iraniens de souche azérie, capables de déstabiliser le régime iranien. Les Azéris ont également autorisé Washington à rénover leurs principaux aéroports et à construire un radar mobile à Astara sur la frontière conjointe. Incontestablement, même en cas d'échec russo-américain, la question du bouclier antimissiles et ses répliques ont renforcé le poids régional de l'Azerbaïdjan.

(6) Azer KERIMOV, «*Azerbaijan again torn between America and Iran*», *Central Asia-Caucasus Analyst*, vol. IX, n° 15, 25 juil. 2007 ; Arif YUNUS, «*Azerbaijan between America and Iran*», *Russia in Global Affairs*, n° 3, juil.-sept. 2006.

(7) Rovshan ISMAYILOV, «*Iran-Azerbaijan summit? Brotherly feelings without results*», *Eurasianet.org*, 24 août 2007.

## RENFORCEMENT DE L'AZERBAÏDJAN

Grâce à sa rente pétrolière et gazière, l'Azerbaïdjan connaît une croissance annuelle de près de 30 % depuis 2004 (8). Ses pipelines BTS, BTC et BTE ont été finalisés, d'autres grands projets en vue de transformer Bakou en territoire de transit énergétique sont en chantiers, notamment le projet Nabucco, qui permettra d'approvisionner l'Union européenne par la Turquie dans quelques années (9).

*Gabala, un symbole vétuste de la récente normalisation russo-azérie*

L'Azerbaïdjan entend conserver son *leadership* régional en renforçant son indépendance vis-à-vis de la Russie et des États-Unis. Bakou veut ainsi se doter d'une industrie de défense et n'a jamais exclu l'emploi de la force pour récupérer le Haut-Karabakh. Dans ce contexte de croissance exceptionnelle, l'Azerbaïdjan a interprété avec enthousiasme le projet américain et la contre-proposition russe : Bakou devient de ce fait une terre de dialogue entre la Russie et les États-Unis et conforte son rôle de puissance émergente (10). Le président azéri Ilham Aliev a obtenu des Russes et des Américains que les intérêts vitaux de son pays soient systématiquement pris en compte et que toute initiative de l'un des deux camps, en cas de coopération, ait en premier lieu son consentement (11).

La réouverture de la station de Gabala (12) symbolise la normalisation des relations entre la Russie et l'Azerbaïdjan, amorcée depuis l'arrivée de Vladimir Poutine au Kremlin en 2000 (13). Ré-opérationnelle depuis 2002, pour une période de 10 ans de location – pour la somme de 7 millions de dollars par an (puis 14 millions de dollars en cas de reconduction du bail) –, la station de Gabala couvre un rayon de 6 000 km, mobilise 900 soldats russes sur place et peut détecter des missiles tirés d'Asie, du Moyen-Orient et d'Afrique. A l'issue de sa mission à Gabala, en octobre 2007, peu avant la rencontre à Moscou entre Vladimir Poutine, Condoleezza Rice et Robert Gates, la délégation américaine a livré des conclusions qui compromettent la perspective d'un accord sur la contre-offre

(8) Farid ISMAILZADE, « Azerbaijan's growing economic capacity has yet to affect Karabakh resolution », *Eurasian Daily Monitor*, 11 oct. 2007.

(9) Vladimir SOCOR, « Nabucco gaz pipeline project is back on track », *Eurasian Daily Monitor*, 19 sept. 2007.

(10) Richard WEITZ, « The Gabala Gambit and Azerbaijan's geopolitics », *Central Asia-Caucasus Analyst*, vol. IX, n° 12, 13 juin 2007.

(11) Rovshan ISMAYILOV, « Azerbaijan ready to discuss Russian-American use of radar station », *Eurasianet.org*, 8 juin 2007.

(12) La station de Gabala (200 km à l'ouest de Bakou), est opérationnelle depuis 1985, pour un coût de 20 milliards de roubles. A l'époque communiste, elle permettait aux troupes spatiales soviétiques de surveiller les lancements éventuels de missiles balistiques intercontinentaux comme tout missile opérationnel tactique.

(13) Sergei BLAGOV, « Russia moves to repair ties with Azerbaijan », *Eurasianet.org*, 2 avril 2007.



russe (14). Cette station vétuste à l'équipement obsolète se trouve trop près de la frontière avec l'Iran et ne couvre pas l'ensemble du territoire iranien; de type Darial, la station de Gabala est en fait incompatible avec les systèmes de gestion antimissiles américains : c'est un système de pré-alerte, insuffisant à lui seul. Ainsi, selon les experts américains, Gabala verra le missile au moment du départ, mais n'aura pas le temps de réagir, un peu «*comme si une voiture arrivait à vive allure en face de vous sur l'autoroute*». Pour que Gabala soit efficace, il faudrait fournir des intercepteurs et un autre radar pour guider les antimissiles, afin de neutraliser toute agression. Enfin, il est techniquement impossible de tourner le radar vers la Russie, car il est immobile.

### *Gagner du temps et contenir l'Azerbaïdjan*

Dans ces conditions, quel est l'objectif de la contre-proposition de la Russie ?

En premier lieu, Moscou veut, à n'en pas douter, gagner du temps et court-circuiter le projet américain de couvrir le Caucase du Sud d'un radar mobile (15). La Russie construit actuellement de nouvelles stations de radar de type Voronej et souhaiterait – mais il y a encore débat à Moscou – fermer tous les radars d'ancienne génération, de types Dniepr et Darial, à l'étranger, à savoir en Ukraine, au Kazakhstan, en Biélorussie et en Azerbaïdjan, donc Gabala. Dans la contre-proposition russe, il est également question d'utiliser conjointement la prochaine station de radar russe d'Armavir, en Russie, aux pieds du Caucase (à environ 200 km de Krasnodar) : elle devrait être plus moderne que celle de Gabala et pourra détecter le lancement de missiles mais aussi les vols d'oiseaux, selon les Russes, grâce à son grand pouvoir de résolution et de sensibilité. Le radar Voronej d'Armavir est un type de radar de nouvelle génération, un type modulaire avec un haut degré de finition, ce qui permet de le monter rapidement sur les axes potentiellement les plus menacés par les missiles. Outre Armavir, trois autres types de radar Voronej seront prochainement déployés à l'Est et au Nord de la Russie, pour un coup de 2 milliards de roubles chacun.

En second lieu, la manière dont Poutine a lancé cette contre-proposition confirme que Moscou n'a jamais renoncé à son vieux réflexe brejnévien de considérer les Etats périphériques comme des pays à souveraineté limitée. L'Azerbaïdjan n'a pas été associé aux premières étapes du projet du bouclier antimissiles, mais s'est greffé aux discussions russo-américaines. Pour certains observateurs, cette contre-offre russe fragilise l'Arménie en confé-

(14) Rovshan ISMAYILOV, «Analysts : chances slim for American-Russian radar station», *Eurasianet.org*, 29 août 2007.

(15) Stephen BLANK, «Putin's Gabala gambit : more than missiles», *Central Asia-Caucasus Analyst*, vol. IX, n° 12, 13 juin 2007.

rant à l'Azerbaïdjan un rôle régional prééminent. Pour d'autres, la politique russe de la main tendue à Washington a placé l'Azerbaïdjan sous étroite surveillance russo-américaine, réduisant sa marge de manœuvre et dissuadant les autorités azéries d'envisager l'usage de la force pour régler la question du Haut-Karabakh.

Au-delà des calculs politiques russes et au moins sur le plan symbolique, l'équilibre régional a cependant été rompu en faveur de l'Azerbaïdjan, ce qui provoque un nouvel élan dans la course à l'armement entre les trois Etats du Caucase du Sud, là aussi avec le concours de la Russie et des Etats-Unis.

#### RELANCE DE LA COURSE AUX ARMEMENTS

La course aux armements a pris une triple dimension pour les Etats sud-caucasiens, tous confrontés à une guerre lors de la désintégration de l'URSS.

#### *Région surarmée*

Il y a d'abord un constat alarmant : le Caucase du Sud est aujourd'hui l'une des régions les plus militarisées au monde. Les trois Etats ont consacré près de 1,5 milliard de dollars de dépenses en armement sur un an : 900 millions de dollars pour l'Azerbaïdjan, 303 millions de dollars pour la Géorgie et 264 millions de dollars pour l'Arménie. Depuis 2000, le budget défense de l'Arménie a augmenté de 350 %, celui de l'Azerbaïdjan a été multiplié par 8 et celui de la Géorgie, par 10. Pour 2008, les prévisions sont aussi à la hausse : un milliard de dollars pour l'Azerbaïdjan, près de 720 millions de dollars pour la Géorgie et environ 400 millions de dollars pour l'Arménie (16). D'après le SIPRI et le London Institute for War and Peace, il y a 75 chars et 85 pièces d'artillerie par million d'habitants au Caucase du Sud, soit bien plus que l'Iran et la Turquie réunis. L'Azerbaïdjan compte 70 000 hommes, l'Arménie 50 000 hommes, auxquels s'ajoutent les 20 000 hommes qui composent l'armée de la « République du Haut-Karabakh » ; quant à la Géorgie, elle a annoncé qu'elle avait l'intention, d'ici 2010, d'augmenter ses effectifs à 32 000 soldats, au lieu des 20 000 de 2007. Pour les zones séparatistes de Géorgie, l'Abkhazie dispose de 5 000 combattants et l'Ossétie du Sud de 3 000 hommes (17). La Géorgie compte entre 80 et 100 chars, soit bien moins que l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud réunies (respectivement 100 et 87).

(16) M. ALKHAZASHVILI, « Like its neighbors, Georgia is growing its military, but for better reasons », *The Messenger*, 14 sept. 2007 ; Pavel FELGENHAUER, « Saakashvili : defiant and ready for actions », *Eurasian Daily Monitor*, 7 nov. 2007.

(17) Oleg GORUPAI, *op. cit.*

Les trois Etats sont présents en Iraq et au Kosovo. En Iraq, la Géorgie constitue d'ailleurs le troisième contingent de la coalition. Les troupes géorgiennes – 2 000 hommes – sont déployées dans la province de Wazit, le long de la frontière avec l'Iran (18), mais leur contingent devrait être ramené à 300 hommes d'ici la fin de l'été 2008 (19). En Afghanistan, l'Azerbaïdjan a annoncé le doublement de ses troupes, passant de 40 à 80 soldats. La Géorgie y maintient les siennes et l'Arménie examine la possibilité d'y dépêcher quelques unités.

### *Le rôle des organisations régionales : OTSC, OTAN, GUAM*

Il y a ensuite trois processus irréversibles, au dénouement incertain : la consolidation de l'OTSC, de l'OTAN et du GUAM (Géorgie, Ukraine, Azerbaïdjan et Moldavie) participe de cette montée des tensions régionales.

Depuis le retrait de la Géorgie et de l'Azerbaïdjan du TSC en 1999, l'Arménie est devenue le seul membre de l'OTSC dans la région et a intégré sa force de réaction rapide conjointe – avec un contingent russo-arménien de 1 500 hommes pour le flanc sud-ouest du Pacte de Tachkent. Plaçant sa sécurité aérienne sous le parapluie de l'OTSC, Erevan accueille aussi une base militaire russe, la 102<sup>e</sup> à Gumri, équipée en missile S-300, Mig-29 et forte de 5 000 hommes. Une autre base comprenant 2 000 gardes-frontières se trouve sur la frontière avec l'Iran. Toutes deux relèvent du groupe des troupes russes de Transcaucasie de la région militaire du Caucase du Nord. Membre de l'OTSC, l'Arménie achète armements et équipements à des prix internes – soit au même tarif que l'armée russe. D'après Bakou, la Russie réfléchirait à ouvrir une troisième base en Arménie, ce qu'Erevan a démenti, accusant les Azéris d'agir ainsi pour justifier la construction d'une base militaire américaine sur leur territoire (20). Quoi qu'il en soit, la Russie entend ouvrir de nouvelles bases sur son territoire de l'Asie centrale au Caucase.

A son Sommet d'Istanbul en 2004, l'OTAN a désigné le Caucase du Sud comme une zone prioritaire. Bruxelles a signé en 2005 un IPAP avec les trois Etats. La Géorgie, qui a fait acte de candidature à l'OTAN en 2002 au Sommet de Prague, s'appête à parapher un Plan d'action pour l'adhésion (MPA), dernière étape avant son invitation à rejoindre

(18) «Russia or its mind, Georgia flexes its muscle in Iraq», *The New York Times*, 8 oct. 2007; Koba LIKLIKADZE, «Iraq : as third-largest contingent, Georgia hopes to show its worth», *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 10 sept. 2007.

(19) Nino MUMLADZE, «Georgia to withdraw most Iraq troops by next summer», *The Messenger*, 18 juillet. 2007.

(20) «Russia not going to establish 2<sup>nd</sup> military base in Armenia», *Panarmenian.net*, 10 sept. 2007. La Russie et l'Arménie n'ont jamais reconnu l'existence d'une seconde base russe à Meghri sur la frontière avec l'Iran. C'est pour cela que l'information évoque l'ouverture d'une seconde base. Or, plusieurs sources officielles et universitaires étrangères ont certifié la présence de 2 000 gardes-frontières russes près de la frontière avec l'Iran. Dans cette hypothèse, nous retenons l'éventuel projet d'ouverture d'une 3<sup>e</sup> base russe en Arménie.

l'Alliance (21). Comme l'a souligné son ministre de la Défense, Gela Bezhushvili, lors d'une visite à Washington, le 14 septembre 2007, la Géorgie a rempli toutes ses obligations militaires en vue de rejoindre l'OTAN. Pour les Géorgiens, la balle est désormais dans le camp des pays membres. Or, Bruxelles veut se donner du temps : la candidature de la Géorgie ne figure pas à l'ordre du jour du prochain sommet de l'OTAN, à Bucarest, en 2008 (22).

Pour faciliter l'intégration des ex-Républiques soviétiques, l'OTAN compte plutôt sur le renforcement du GUAM, sous-ensemble de la CEI hostile à la domination russe, composé de quatre Etats en butte à des conflits séparatistes (Géorgie, Ukraine, Azerbaïdjan et Moldavie) et solidaires sur le plan énergétique contre les projets d'oléoducs russes (23). Ayant célébré ses dix ans en 2007, le GUAM s'apprête à se transformer en organisation de sécurité régionale en vue de délégitimer la présence russe dans les zones en litige. Dans ce but, les quatre partenaires ont l'intention de créer une force de réaction rapide susceptible de remplacer celles de la CEI – à majorité russe – en Abkhazie et en Ossétie du Sud. Or, Moscou a promis, au Sommet de Douchanbé (Tadjikistan), en octobre 2007, de vendre plus d'armes, à moindre coût, à ses alliés de l'OTSC, en échange d'une plus grande implication de leur part dans des opérations de maintien de la paix dans la région, notamment en Géorgie (24) – l'Arménie et la Biélorussie étant particulièrement concernées.

### *Une triple incertitude*

Une première inconnue est l'avenir du Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE). En réponse au projet de bouclier antimissiles américain en Europe, la Douma a adopté un projet de loi sur le gel, par la Russie, de ce Traité, qui lui permet – si le Conseil de la Fédération (Haute Chambre) et le Président de la République russe agissent dans le même sens – de déplacer dorénavant ses troupes là où elle le veut. Moscou prie l'OTAN de ratifier la version révisée du Traité FCE en 1999 (25). Or, Bruxelles attend du Kremlin qu'il respecte d'abord son engagement de retirer ses troupes d'Abkhazie et de Transnistrie : en 2007, trois des quatre bases russes de la Géorgie ont été évacuées (Vaziani, Batumi, Akhalkalaki), mais reste celle de Gudauta en Abkhazie (26). En 2007, Tbilissi a inauguré

(21) «Georgia hankers for NATO admission», *Kommersant*, 14 sept. 2007.

(22) La Macédoine, la Croatie et l'Albanie devraient faire leur entrée à l'OTAN lors de ce sommet.

(23) Niklas NILSSON, «Guam leaders discuss conflict and energy in Baku», *Central Asia-Caucasus Analyst*, vol. IX, n° 13, 27 juin 2007.

(24) Vladimir SOCOR, «Russia setting up? Collective peacekeeping forces», *Eurasian Daily Monitor*, 3 oct. 2007.

(25) Vladimir SOCOR, «Action for action on the CFE Treaty : opportunity and risks», *Eurasian Daily Monitor*, 9 oct. 2007.

(26) Richard WEITZ, «Georgia and the CFE saga», *Central Asia-Caucasus Analyst*, vol. IX, n° 13, 27 juin 2007.

trois nouvelles bases militaires – Gori, Kutaïssi et Senaki – situées sur le principal axe routier géorgien qui coupe le pays en deux et protège la capitale.

Une autre incertitude renvoie au blocage dans le règlement des questions abkhaze et ossète. Dans son discours à l'Assemblée générale de l'ONU, en septembre 2007, le président géorgien Mikhaïl Saakachvili a déclaré que les organisations internationales, comme l'OSCE, avaient échoué dans la résolution des conflits (27). Le chef de l'Etat géorgien a souhaité, avec le soutien de Bakou, que d'autres organisations, comme l'ONU, l'OTAN et le Conseil de l'Europe, se saisissent ou s'impliquent davantage dans le dossier des conflits gelés. Tbilissi s'est ainsi félicitée de l'adoption, par le Conseil de sécurité de l'ONU, de la résolution 1781, le 15 octobre 2007, qui «réaffirme l'attachement de tous les Etats membres à la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de la Géorgie, à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues». Il s'agit en fait d'une résolution de routine, qui consiste à proroger le mandat de la MONUG en Géorgie. A la grande joie de la Russie, la résolution 1781 souligne le «rôle stabilisateur important de la force de maintien de la paix de la CEI dans la zone du conflit» entre l'Abkhazie et la Géorgie. Tbilissi soutient également la création de gouvernements pro-géorgiens abkhaze et ossète en exil, pour disqualifier, aux yeux de la communauté internationale, les autorités rebelles fantoches de Soukhoumi et de Tskhinvali.

Quant à la dernière incertitude, la question du Haut-Karabakh, qui oppose l'Arménie à l'Azerbaïdjan, le Groupe de Minsk chargé de trouver une solution durable et présidé par la France, les Etats-Unis et la Russie, n'est toujours pas parvenu à un compromis, car les protagonistes préfèrent jouer la carte du temps. Bakou ne veut pas entendre parler du droit à l'autodétermination de la province arménienne et compte sur sa rente pétrolière pour se refaire une santé militaire. Erevan est persuadé que plus il y aura de consortiums occidentaux pétroliers et gaziers dans la région, moins Bakou aura la liberté d'employer la force pour régler le conflit. Les Arméniens suivent également de près les discussions sur le statut final du Kosovo, qui buttent toujours sur le droit à l'indépendance de la province albanaise. Dans les faits, c'est plutôt le dossier du Kosovo qui semble s'inspirer des méthodes de dialogue du Haut-Karabakh : en effet, une troïka (Russie-Etats-Unis-UE) a été mise en place au Kosovo en 2007 pour sortir de l'impasse suscitée par les conclusions du rapport Athisaari et formuler des propositions acceptables pour toutes les parties – au rythme où vont les négociations sur la question du Haut-Karabakh, il n'est pas illégitime de s'interroger sur les résultats à attendre de cette troïka au Kosovo... Encore qu'il vaut mieux se contenter d'un *statu quo* réel mais provisoire, que

(27) Vladimir SocOR, «Saakachvili at UN : international organizations failing on post-Soviet conflict resolution», *Eurasian Daily Monitor*, 1<sup>st</sup> oct. 2007.

d'annoncer un règlement précipité et générateur de scénarios les plus sombres...

\* \*  
\*

Les trois pays du Caucase du Sud organisent leur élection présidentielle en 2008. La Géorgie ouvre le bal en janvier, alors que les élections étaient initialement prévues en octobre : comme Mikhaïl Saakachvili veut transformer le scrutin présidentiel en référendum personnel pour désarmocier la crise de l'automne 2007, il organise une présidentielle anticipée et espère acheter la paix. L'Arménie élit son Président en février et l'Azerbaïdjan ferme l'année électorale avec une présidentielle en novembre. Ces trois scrutins se dérouleront en même temps que les élections des Présidents russe et américain. Dans ces conditions, l'année 2008 sera-t-elle une année-tournant dans le Caucase du Sud ? Rien n'est moins sûr, car rares sont les régions plus imprévisibles que le Caucase du Sud, espace anxiogène par excellence, où les stratégies de développement et autres prévisions économiques ne valent que pour ceux qui y croient. En effet, qui aurait cru en 2007 que le président géorgien Mikhaïl Saakachvili, véritable artisan de la « Révolution des roses » de 2003, allait décréter quatre ans après cette période d'ivresse démocratique l'état d'urgence dans son pays, pour venir à bout d'un mouvement de contestation pacifique exigeant sa démission pour cause d'autoritarisme ?

Pour sortir de cette escalade d'incertitudes avec la course aux armements comme symptôme général d'un mal-être régional, l'Union européenne serait bien avisée d'utiliser le maximum d'instruments de décrispation pour transmettre à cette région quelques signes de raison : affiner sa politique de voisinage en récompensant les bons élèves, exercer toute son influence en vue d'ouvrir la frontière entre la Turquie et l'Arménie, favoriser la coopération bilatérale (Arménie-Géorgie, Azerbaïdjan-Géorgie) à défaut d'une coopération régionale. Par sa nature, ses valeurs, son ambition, sa proximité avec la Russie et les Etats-Unis, son pouvoir d'attraction et son expérience militaire dans les opérations de stabilisation dans les Balkans comme en Afrique noire, l'UE a les moyens d'arrêter cette spirale du fou dans le Caucase du Sud. Cependant, les Européens en ont-ils la volonté politique ?

## LES PUISSANCES OCCIDENTALES ET LES OPÉRATIONS DE PAIX

PAR

JOSIANE TERCINET (\*)

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

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

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

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

(2) Cf. le site Internet [www.banquemondiale.org](http://www.banquemondiale.org).

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

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

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

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

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

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

(4) Cf. le site Internet [www.operationspaix.net](http://www.operationspaix.net).

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

*La diversification des engagements des Occidentaux*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Une contribution quantitativement modeste aux opérations onusiennes*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Une participation néanmoins qualitativement appréciable*

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Un retour sélectif à l'ONU*

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

*Un regain d'intérêt monocentré*

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

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

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

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



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

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

### *Un retour d'intensité variable*

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

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

(24) *Ibid.*

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

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

(27) *Le Monde*, 13-14 août 2006.

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

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

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

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

(28) *Le Monde*, 20-21 août 2006.

(29) *Le Monde*, 27-28 août 2006.

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

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

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

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

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

(32) *Le Monde*, 22 août 2006.

(33) *Le Monde*, 26 août 2006.

(34) *Le Monde*, 22 août 2006.

(35) *Le Monde*, 25 août 2006.

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

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

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

### *Un retour conditionné*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(39) Expression de Michel VIRALLY.

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

\* \*  
\*

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

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

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

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





DÉSARMEMENT, MAÎTRISE DES ARMEMENTS,  
NON-PROLIFÉRATION

Bernard SITT

*Introduction*

Jean-François GUILHAUDIS

*L'établissement d'une zone exempte d'armes nucléaires  
en Asie centrale*

Henry ZIPPER DE FABIANI

*Le «Processus d'Ottawa». Dix ans de «désarmement humanitaire»*



## INTRODUCTION

### DÉSARMEMENT, MAÎTRISE DES ARMEMENTS, NON-PROLIFÉRATION

PAR

BERNARD SITT (\*)

Les crises de prolifération se succèdent et ne se ressemblent pas; et certaines perdurent. Dans le même temps, certains volets de la maîtrise des armements nucléaires et conventionnels poursuivent leurs avancées et les initiatives *ad hoc* de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive continuent de se développer mais, par ailleurs, les grandes négociations multilatérales restent en attente de nouvelles voies: telle apparaît l'année 2007, qui semble ainsi s'inscrire dans la continuité des précédentes. L'année a ainsi été marquée à la fois par la persistance des mêmes tendances lourdes et par quelques faits qui méritent d'être relevés.

Le premier est l'aboutissement des pourparlers à six, le 13 février 2007, à un accord qui paraît consacrer l'engagement de la Corée du Nord à un désarmement nucléaire programmé, en échange de concessions considérables de ses interlocuteurs: livraison étalée d'un million de tonnes de fuel lourd, coopérations et assistance technique, déblocage des comptes des dirigeants de Pyongyang à la banque Delta Asia à Macao, normalisation des relations bilatérales avec les Etats-Unis d'une part, avec le Japon d'autre part, en même temps que se poursuit le dialogue privilégié Corée du Nord-Corée du Sud. Le processus prévu s'est déroulé sans anicroche majeure malgré quelques attermoissements, à ceci près que la Corée du Nord n'a pas fourni, à la date agréée du 31 décembre 2007, la liste de ses activités nucléaires militaires qui doit prélude à un désarmement total. Celui-là aura-t-il jamais lieu?

L'autre crise majeure du régime de non-prolifération, pour laquelle aucune solution diplomatique n'est en vue à ce jour, est celle des projets nucléaires de l'Iran. Cette crise témoigne des faiblesses du régime global de non-prolifération et du TNP en particulier, en même temps qu'elle jette une lumière crue sur la nécessité d'y remédier. A cet égard, le rapport NIE du renseignement américain publié en décembre, sur lequel il a beaucoup été écrit et dit, a au moins le mérite d'établir que Téhéran a menti sur ses activités nucléaires militaires, qui ont effectivement existé jusqu'à l'automne

(\*) Directeur du Centre d'études de sécurité internationale et de maîtrise des armements (CESIM, France).

2003; et cela témoigne d'une volonté politique, vraisemblablement toujours présente, d'accéder à l'arme nucléaire. La solution est aux mains des P5 et de l'Allemagne, appuyés par le Conseil de sécurité et l'Union européenne. Elle dépend aussi et largement des positions russe et chinoise, dont la solidarité avec les craintes occidentales n'est pas la préoccupation principale.

La seconde crise non résolue est celle que provoque le projet de défense antimissiles (MD) américaine en Europe. Après que la Pologne et la République tchèque ont exprimé leur accord de principe pour l'installation sur leur territoire, respectivement, d'une base de lancement de dix missiles et d'un système radar, le ton est monté sensiblement dans le débat entre la Russie et les Etats-Unis. A l'obstination de Washington à déployer cette MD, s'oppose l'obstination de Moscou à l'afficher comme une menace directe, même si la crédibilité de sa dissuasion n'est pas en cause, et à s'y opposer par tous les moyens, quitte à mettre en péril, au passage, la stabilité en Europe. Témoin, l'annonce, par Moscou, de la «*suspension*» de l'application du Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) adapté, la reprise des vols de bombardiers stratégiques russes pour des raisons de «*sécurité*» et les menaces à peine voilées sur l'avenir du Traité de 1987 sur les forces nucléaires intermédiaires en Europe (FNI). L'arrivée en 2009 de nouveaux Présidents à Washington et à Moscou changera-t-elle le cours de la confrontation? La réponse pourrait être oui s'agissant du côté américain.

En outre, un événement multilatéral, peut-être fort peu remarqué mais qu'on ne peut pas ignorer, est la tenue en septembre, à Vienne, de la 5<sup>e</sup> conférence dite «*article XIV*», destinée à hâter le processus de ratification et d'entrée en vigueur de cet instrument historique du désarmement et de la non-prolifération nucléaires qu'est le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), lequel est en panne depuis le refus persistant du Sénat américain de le ratifier en 1999. En dépit de ce blocage, qui est peut-être avant tout politique, le Traité poursuit sa longue marche avec constance. Depuis la précédente conférence «*article XIV*» de 2005, quinze nouveaux Etats ont ratifié le Traité et un autre l'a signé, portant les chiffres respectifs à cent-quarante et cent-soixante dix-sept Etats. Cela fait du TICE l'un des traités les plus universels de l'histoire, juste derrière le TNP. Les neuf autres Etats dont la signature et la ratification conditionnent l'entrée en vigueur du Traité ne manqueront pas de suivre avec attention les positions de la nouvelle administration à Washington en 2009.

Les deux articles présentés cette année dans la rubrique «*Désarmement, maîtrise des armements, non-prolifération*» traitent de deux sujets désormais traditionnels du désarmement nucléaire et conventionnel, que sont les traités de zones exemptes d'armes nucléaires et l'interdiction des mines antipersonnel.

Le premier, de Jean-François Guilhaudis, propose une analyse extrêmement fouillée et une mise en perspective du Traité de Semipalatinsk, signé en septembre 2006, qui crée une zone exempte d'armes nucléaires (ZEAN) regroupant les cinq Etats d'Asie centrale. Ce Traité a une portée stratégique indéniable, en ce qu'il marque, selon l'auteur, «*un très net coup d'arrêt à l'avancée occidentale en Asie centrale*», dans une région qui était partie intégrante du glacis soviétique et ménage maintenant ses alliances avec la Russie, d'autant que quatre pays sur les cinq signataires sont membres de la CEI. Le projet était apparu dès la fin de la Guerre froide. Objet de longues négociations – entre 1998 et 2005 –, il a rencontré entre 2005 et 2006 l'opposition des puissances nucléaires occidentales, dont aucune n'a signé le traditionnel protocole additionnel proposé aux Etats dotés. Il est intéressant de souligner avec l'auteur que cette ZEAN relance le concept et qu'elle est la première de l'hémisphère Nord, tandis que la problématique de l'accès à l'arme nucléaire s'est propagée dans l'hémisphère Sud.

Le second article, d'Henri Zipper de Fabiani, saisit l'occasion du dixième anniversaire de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines anti-personnel, signée en décembre 1997, pour prendre de la hauteur et revenir sur la genèse et l'histoire du «Processus d'Ottawa», le rôle qu'a pu y jouer la société civile et la dimension fortement humanitaire de la problématique d'armes qui tuent de manière indiscriminée civils et combattants, tout particulièrement après la fin des conflits. Très naturellement, l'auteur aborde le débat éthique de l'équilibre entre droit humanitaire et besoins légitimes de sécurité des Etats. S'interrogeant sur les limites de l'«esprit d'Ottawa», il étend sa réflexion à la question de l'interdiction des armes à sous-munitions, sur lesquelles un débat complexe a été lancé.



## L'ETABLISSEMENT D'UNE ZONE EXEMPTÉ D'ARMES NUCLÉAIRES EN ASIE CENTRALE

PAR

JEAN-FRANÇOIS GUILHAUDIS (\*)

Un traité établissant une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale a enfin été signé à Semipalatinsk (Kazakhstan) le 8 septembre 2006. L'événement est presque passé inaperçu. Il a été à peine évoqué par les médias. Même les périodiques spécialisées, par ailleurs favorables ou très favorables à la maîtrise des armements, au désarmement nucléaire et à la non-prolifération, n'y ont accordé que peu d'intérêt. *Arms Control To Day* lui a consacré une page. *Disarmament Diplomacy* et *Disarmament Times* ne lui ont accordé aucun développement. L'annuaire 2007 du SIPRI lui décerne rapidement «*a modest bright note for nuclear non-proliferation*» (1). Seul le Center for Nonproliferation Studies de Monterey, qui en a suivi de près la genèse, lui attribue, à l'époque, une place significative. Le titre qu'il adopte – «*Central Asian States establish nuclear-weapon-free-zone despite US opposition*» (2) – souligne l'audace des Etats d'Asie centrale, mais laisse aussi à penser que la zone n'aura guère de réalité et que le projet échouera.

S'agit-il donc d'un non-événement ? Les diplomaties occidentales aimeraient sans doute qu'il en soit ainsi. On ne peut exclure que l'avenir leur donne satisfaction. Si les cinq pays de la région concernée ont signé le Traité le 8 septembre, deux seulement – l'Ouzbékistan et le Kirghizstan – l'ont ratifié depuis. Et aucun Etat doté d'armes nucléaires n'a encore signé le protocole qui accompagne le Traité. Cependant, le fait que les mêmes diplomaties occidentales se soient mobilisées pour tenter d'éviter que la signature du Traité ait lieu et qu'elles aient échoué indique que cette nouvelle zone exempte d'armes nucléaires n'est pas aussi anodine qu'on semble le croire. C'est bien ce que confirme l'examen, lorsqu'il considère le contexte et le «profil» de la zone pour en dégager le sens et ne se limite pas à la seule analyse du Traité et à l'étude de sa genèse. On voit bien alors que cette nouvelle zone exempte d'armes nucléaires est nettement de type conflictuel.

(\*) Professeur émérite à l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France).

(1) Shannon N. KILE, «Nuclear arms control and non-proliferation», *SIPRI Yearbook*, 2007, p. 477.

(2) Article de Scott PARRIH et William POTTER, 5 sept. 2006, disponible sur le site Internet [cns.miiis.edu/pubs/week/060905.htm](http://cns.miiis.edu/pubs/week/060905.htm), très riche d'informations. La zone a depuis fait l'objet, dans le *Forum du désarmement*, n°4, 2007, consacré à l'Asie centrale, de l'article «La dénucléarisation de l'Asie centrale» de Jozef GOLDBLAT, qui a participé, entre 1998 et 2006, à la rédaction du projet de Traité de Semipalatinsk.

Cette constatation élargit sensiblement la question des perspectives d'avenir.

LE CONTEXTE ET LE «PROFIL» DE LA ZONE.  
LE SENS DE LA SIGNATURE DU TRAITÉ DE SEMIPALATINSK

L'analyse du contexte dans lequel a vu le jour la zone exempte d'armes nucléaires d'Asie centrale permet de dégager son «profil», c'est-à-dire sa signification et sa portée du point de vue politique et stratégique. On peut ensuite apercevoir plus nettement ce que veut dire la signature du Traité de Semipalatinsk, en septembre 2006.

*Le contexte*

Préciser le contexte dans lequel a été négocié et a vu le jour le Traité revient à évoquer à grands traits la situation du point de vue de la sécurité internationale et régionale dans cette période et, également, celle de la non-prolifération et du désarmement nucléaire.

*Le contexte de sécurité, international et régional*

Le projet d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale a vu le jour après la Guerre froide et la fin de l'URSS – la première proposition a été faite en 1992 – et, pour l'essentiel, la négociation s'est déroulée à un moment où il était devenu très clair que la Russie ne succéderait pas, en terme de puissance, à l'URSS et alors que la puissance des Etats-Unis et, plus généralement, des Occidentaux s'est trouvée considérablement accrue, qu'il s'agisse de la puissance militaire ou de la capacité de peser sur le cours des affaires internationales.

A l'époque de la Guerre froide, l'Asie centrale soviétique était évidemment une zone inaccessible à l'Ouest. Elle commencera à s'ouvrir au cours des années 1990 et bien plus encore après le 11 septembre et l'intervention en Afghanistan.

L'intrusion américaine et occidentale dans la région, les tensions avec la Russie, la proximité de la Chine, l'évolution des relations entre Pékin et Moscou, la vie de la Communauté des Etats indépendants (CEI) forment le contexte géopolitique et géostratégique de la nouvelle zone exempte d'armes nucléaires. Celle-là concerne très directement au moins trois puissances nucléaires (Chine, Russie et Etats-Unis). Les territoires de deux d'entre elles sont à sa frontière. Et toutes les trois sont présentes dans la zone : les Etats-Unis comme la Russie ont des bases militaires dans la région. L'Inde et le Pakistan sont aussi bien proches. Il faut surtout noter comme élément majeur du contexte que, après une période d'entente, la relation américano-russe s'est passablement dégradée. La signature du



Traité intervient dans une période pendant laquelle la présence durable de Washington dans la région est remise en cause.

S'agissant de la zone elle-même, on aurait tort de croire que, ayant tous appartenu à l'URSS, les Etats qui la composent ont des intérêts communs, une position homogène et qu'il n'y a entre eux ni contentieux, ni rivalité. Au contraire, des éléments susceptibles de donner lieu à des conflits entre pays de la région existent indubitablement, comme la présence de minorités, les ressources naturelles ou les choix politiques. Les Etats de la zone ont en effet fait des choix différents : le Turkménistan a opté pour la neutralité ; les quatre autres Etats d'Asie centrale sont membres de la CEI – dans laquelle Moscou voit un instrument de rayonnement dans son «étranger proche» –, sont parties aussi au Traité de Tachkent, traité d'alliance au centre duquel se trouve la Russie, et de son organisation et sont également dans l'Organisation de coopération de Shanghai, dont la Russie et la Chine sont les deux principaux membres.

#### *La non-prolifération et le désarmement*

Du point de vue de la non-prolifération et du désarmement nucléaire et même du désarmement en général, la seconde moitié des années 1990 et les années 2000 correspondent à une phase de crise, qui va s'aggravant à mesure que passe le temps. Après le succès, moyennant un compromis complexe, qu'a représenté en 1995 sa prorogation, le Traité de non-prolifération (TNP) est entré dans une période critique, marquée par les essais nucléaires indiens et pakistanais, puis par le retrait de la Corée du Nord, la guerre d'Iraq, la crise iranienne et les difficultés rencontrées par les conférences d'examen suivantes, en 2000 et 2005. Malgré les nombreux appels lancés, notamment par les Non-alignés, en faveur de nouvelles avancées vers le désarmement nucléaire, celui-là n'a guère progressé, si on excepte la conclusion du *Treaty on Strategic Offensive Reductions* (SORT) de 2002, généralement considéré comme de portée réduite et comme ne constituant pas un véritable accord de désarmement. Il a même reculé, s'agissant du *Treaty on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms* (START II) : aucun progrès n'a été accompli sur l'interdiction des matières fissiles et les garanties de sécurité. De plus, si au début et au milieu des années 1990, des progrès avaient été faits par les zones exemptes d'armes nucléaires, ces progrès ont ensuite cessé. Le Traité de Pelindaba établissant la zone exempte d'armes nucléaires d'Afrique, signé le 11 avril 1996, n'est pas entré en vigueur et ses trois protocoles non plus. Le Traité de Bangkok sur la zone exempte d'armes nucléaires d'Asie du Sud-Est, signé le 15 décembre 1995, est bien en vigueur depuis le 27 mars 1997, mais son protocole, qui constitue pourtant une pièce essentielle de la zone, n'a toujours reçu ni signature ni ratification.

### *Le «profil» de la zone*

Globalement, on ne peut certainement pas dire, malgré la fin de la Guerre froide, que le contexte international et régional ait été très favorable à la mise en place d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale. Le projet ne s'inscrivait pas dans une dynamique favorable au désarmement, mais plutôt dans une dynamique inverse. En outre, de sérieuses difficultés se présentaient entre les Etats de la région et entre ces Etats et certains des Etats dotés. Ces considérations contribuent largement à définir le «profil» du projet relatif à cette zone.

Le projet d'établir une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale n'a pas été porté par un assentiment général, par un consensus. Au-delà d'un accord de principe en sa faveur, c'est un projet conflictuel. Cette donnée se manifesterà très vite et pèsera durablement sur le processus de création de la zone.

Cette dimension conflictuelle est classique en matière de zones exemptes d'armes nucléaires, où on trouve en effet à peu près toujours, avec des dosages variables, des oppositions entre Etats de la région d'une part et Etats de la région et puissances extérieures d'autre part. De ce dernier point de vue, on constate, régulièrement une opposition entre la région et les Etats dotés d'armes nucléaires.

Cependant, la configuration conflictuelle qui caractérise le projet de zone exempte d'armes nucléaires d'Asie centrale est plus rare. Elle rappelle celle qu'on pouvait détecter, au début des années 1980, à l'époque où il était proposé de faire de la Méditerranée une zone de paix. L'opposition est ici marquée, en effet, non entre les Etats de la région et les Etats dotés, mais entre les Etats de la région qui veulent en faire une zone exempte d'armes nucléaires et certaines des puissances nucléaires, plus précisément les trois Etats dotés occidentaux. Ceux-là ont manifesté ouvertement leur position négative, tenté de faire obstacle à la conclusion du Traité et refusé le protocole. De leur côté, les deux Etats voisins, la Chine et la Russie, ont pris position en faveur de la zone. Le projet prend ainsi, les trois Occidentaux accentuant ce trait par leur position négative, un tour anti-occidental : il est porteur, comme le fut en son temps le projet de zone de paix en Méditerranée, de l'exclusion des Occidentaux de la zone.

### *Le sens de la signature du Traité de Semipalatinsk*

L'hostilité des Etats-Unis, de la France et du Royaume-Uni s'est manifestée dès que le projet de traité leur a été communiqué, en septembre 2002, dans le cadre du processus de consultation ouvert avec eux. Alors que la Chine et la Russie affirmaient leur approbation du projet, les trois Occidentaux ont adressé aux Etats d'Asie centrale des commentaires comportant

des critiques importantes, sur trois points, et ils ont annoncé qu'ils ne signeraient pas le protocole.

D'abord, c'était le point majeur, sur l'article 12,§1 – selon lequel le Traité n'affecte pas les droits et obligations des parties découlant d'accords internationaux conclus avant son entrée en vigueur – et sur la combinaison de ce paragraphe avec celui qui suit – dans lequel les parties prévoient de prendre toutes les mesures pour l'application effective des buts et principes du Traité. Les États-Unis, oubliant qu'eux-mêmes considèrent que les zones exemptes d'armes nucléaires ne doivent pas porter préjudice aux accords conclus, c'est-à-dire en d'autres termes ne pas affecter les alliances, ne voulaient pas du paragraphe 1, manifestement destiné à faciliter le fonctionnement du Traité de Tachkent; ils estimaient que les deux paragraphes étaient contradictoires et que, de ce fait, les États dotés, sollicités de signer et ratifier le protocole additionnel, n'étaient pas placés devant des choix clairs.

Le deuxième point de désaccord portait sur la disposition du projet prévoyant l'extension possible de la zone aux États voisins. Washington craignait que l'Iran puisse utiliser cette possibilité pour compliquer la politique de non-prolifération menée contre lui.

Enfin, il y avait aussi une opposition sur la possibilité que le projet réservait, pour chaque État de la zone, de résoudre librement, dans l'exercice de sa souveraineté, la question du transit à travers son territoire, aérien et terrestre, y compris l'accostage dans ses ports et l'atterrissage sur ses aérodromes.

Le long processus de consultation, organisé entre 2002 et 2005, n'a pas conduit à modifier nettement le projet. Les Occidentaux n'ont reçu satisfaction que sur le deuxième point, le moins important. Ne pouvant obtenir une modification suffisante du Traité, ils ont ensuite fait pression sur les États de la zone et tenté aussi de s'assurer l'appui du Secrétaire général des Nations Unies, pour éviter que le Traité soit signé. Tout cela montre bien que le Traité, même non accompagné du protocole – que les trois puissances pourront toujours refuser de signer et de ratifier – n'est pas d'une importance secondaire et qu'une simple signature peut avoir une forte signification politique.

On sait que ces efforts furent vains. Dans ces conditions, la signature du Traité de Semipalatinsk n'est certainement pas banale. Comme toute signature, elle manifeste l'accord des signataires sur les termes du Traité, fixe le lieu et la date qui serviront à le désigner et précise les conditions dans lesquelles ils seront engagés. Cependant, elle marque aussi une nette défaite de la diplomatie occidentale. Les États d'Asie centrale ont su résister aux pressions exercées sur eux pour qu'ils adaptent le Traité aux vues américaines. Ils n'ont pas cédé à la menace brandie par Washington, Londres et Paris de ne pas devenir parties au protocole. Ils ont maintenu le choix, fait dès

2002, de faire en sorte que le Traité soit compatible avec les besoins de la Russie, avec la CEI, le Traité de Tachkent, l'Organisation du Traité de sécurité collective (OTCS) et l'accord de Shanghai.

La signature du Traité, le 8 septembre 2006, a une indéniable portée géopolitique et géostratégique. Elle marque un très net coup d'arrêt à l'avancée occidentale en Asie centrale. Elle montre aussi la fermeté du dessein qu'ont poursuivi les Etats d'Asie centrale. Certes, juridiquement, il faut encore qu'ils ratifient le Traité pour que la zone existe, mais, dans les conditions où elle est intervenue, la signature des cinq donne à l'acte une portée politique renforcée.

Ces considérations sur le contexte, le «profil» et le sens de la zone éclairent le processus qui a conduit à sa conclusion. Elles permettent de mieux le comprendre et de mieux évaluer les dispositions du texte.

#### LE TRAITÉ ET SA GENÈSE

Sa genèse, longue et complexe, est plus originale que le Traité lui-même.

##### *Une genèse longue et complexe*

Il y a près de 15 ans entre le lancement de l'idée de créer cette zone et la signature du Traité de Semipalatinsk. Cela s'explique par le caractère particulièrement «sensible» de la zone. Les Etats qui en font partie ont eu de la peine à trouver, dans un contexte très délicat, les formules leur permettant de s'accorder. Rechercher l'accord des Etats dotés a aussi pris beaucoup de temps et cet accord, on l'a vu, n'a finalement pas été obtenu. La gestation du Traité de Semipalatinsk représente donc un exercice de diplomatie très complexe, qui déborde largement la négociation du Traité proprement dite et a même en partie pour objet d'éviter que le Traité soit conclu.

On peut tenter d'en rendre compte en distinguant, avant la signature dont on a déjà précisé la signification, trois périodes. Il faudra d'abord 5 ans, de 1992 à 1997, pour que se constitue un consensus international sur l'idée, sur le principe de la création, en Asie centrale, d'une zone exempte d'armes nucléaires. Cela fait, viendra le temps d'une négociation très complexe, entre les pays de la zone et avec les Etats dotés d'armes nucléaires, de 1998 à 2005. Enfin suivra un effort de la diplomatie occidentale pour éviter que le Traité voie le jour. En vain, puisque la signature aura lieu, en septembre 2006.

*La constitution d'un consensus international sur le principe de la création d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale (1992-1997)*

Le projet d'établir une zone exempte d'armes nucléaires est apparu peu après la fin de l'URSS. L'initiative en revient à la Mongolie : cet Etat, proche des pays de la zone, mais qui n'a pas avec elle de frontière commune, décida, en 1992, de se déclarer zone exempte d'armes nucléaires; en même temps, la Mongolie lança un appel en faveur de la constitution de la zone d'Asie centrale. L'idée fut reprise par le Président ouzbek, lors de la 48<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, en 1993, puis, en 1994, par le Kirghizstan, qui fut rejoint par l'Ouzbékistan en 1995, à l'occasion de la Conférence d'examen et de prorogation du TNP.

A la 51<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Kirghizstan et la Mongolie présentèrent, en octobre 1996, un projet de résolution, mais durent le retirer, faute d'un consensus suffisant entre pays de la région.

Ce consensus fut atteint peu après. Les 5 Présidents des Etats d'Asie centrale adoptèrent, le 27 février 1997, la Déclaration d'Almaty, favorable à la création de la zone et la situant dans le contexte du défi environnemental. Ils y invitaient les pays intéressés à appuyer l'initiative de faire de l'Asie centrale une zone exempte d'armes nucléaires «à laquelle peuvent se joindre les autres Etats de la région» (3). Le 15 septembre 1997, les ministres des Affaires étrangères des 5 républiques asiatiques (Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan) adoptèrent la Déclaration de Tachkent (4), où ils proclamaient la nécessité de déclarer l'Asie centrale zone exempte d'armes nucléaires; selon eux, cela répondait aux intérêts de la sécurité nationale, régionale et mondiale et ils demandaient aux membres permanents du Conseil de sécurité et à tous les autres Etats d'appuyer la zone et de «contribuer de toutes les manières possibles» à son établissement.

Cette initiative fut aussitôt soutenue par l'Assemblée générale, dans sa résolution 52/38 S du 9 décembre 1997. Soulignant «le rôle universellement reconnu de l'ONU pour ce qui est de promouvoir la création de zones exemptes d'armes nucléaires», l'Assemblée générale «engage[ait] tous les pays à appuyer l'initiative» et priait le Secrétaire général d'apporter une assistance aux pays d'Asie centrale «afin d'élaborer la forme et les éléments d'un accord sur la création [de la zone]». Elle inscrivait également la question à son ordre du jour. La résolution fut adoptée sans vote, les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni ayant accepté de se joindre au consensus après que les Etats d'Asie centrale eurent apporté quelques modifications à leur projet de résolution. Aller plus loin était désormais possible.

Plusieurs points ressortent, au cours de cette première période. L'initiative d'abord, qui vient de l'extérieur, de Mongolie. Cet Etat veut conforter

(3) A/52/112.

(4) A/52/390.

sa propre décision de se déclarer exempt d'armes nucléaires; or, la création d'une zone dans le voisinage y contribuerait: il semble qu'il ait envisagé une vaste zone, s'étendant progressivement, à laquelle il s'agrégerait. Le simple fait qu'il y ait un autre projet, géographiquement proche, constitue un soutien, en montrant au monde qu'un besoin partagé s'exprime en Asie centrale. Pourtant, et c'est le deuxième point notable, initialement, ce besoin paraît assez limité: on voit en effet que le consensus, parmi les pays de la zone, n'est pas immédiat et que les pays qui prennent l'initiative sont ceux qui tendent à affirmer une certaine distance vis-à-vis de Moscou. Paradoxalement, Moscou ne réagit pas, ne montre pas d'hostilité ou de nette réserve. C'est le troisième élément intéressant: devant un projet qui devrait inquiéter, on affiche un soutien de principe. Il semble que, à l'époque, la Russie n'ait pas pris le projet au sérieux, qu'elle n'ait pas envisagé qu'il puisse aboutir (5). En revanche et d'une manière qui, à l'époque au moins, peut sembler également paradoxale, ce sont les Occidentaux qui sont réticents. Il faut enfin souligner la place des Nations Unies: c'est là que les pays intéressés tentent de faire approuver le projet, ce qui est naturel – l'Assemblée générale a, par le passé, apporté un soutien de poids au développement des zones exemptes d'armes nucléaires et ils savent qu'ils y trouveront, bien que la Guerre froide soit passée, un appui.

*Le temps de la négociation (1998-2005)*

Le terme négociation est ici employé au sens large. Au cours de cette longue période se déroulent en effet, sous ce vocable, deux exercices diplomatiques distincts. Entre les cinq Etats d'Asie centrale, on assistera, de 1998 à 2002, à une négociation au sens plein du terme, dont l'objectif était de mettre au point un projet de traité constitutif de la zone. Avec les Etats dotés – qui, comme c'est l'usage en matière de zones exemptes d'armes nucléaires, ne participent pas officiellement à la négociation du traité – suivra un processus dit de «dialogue» ou de «consultation». Si, du point de vue juridique, ce processus ne fait pas partie de la négociation d'où le traité sortira, il est clair qu'il dépasse la simple information, explication et discussion. Du point de vue politique, on est certainement, sous une autre forme, en présence d'une négociation puisque la création d'une zone exempte d'armes nucléaires s'analyse toujours en bonne partie comme un échange entre les Etats de la zone qui renoncent aux armes nucléaires et les Etats dotés, auxquels les premiers demandent de prendre l'engagement de ne pas menacer d'employer et de ne pas employer contre eux leurs armes nucléaires.

La négociation entre les pays d'Asie centrale a duré longtemps, en raison des rivalités existant entre eux et surtout des approches différentes, parmi

(5) Cf. l'article du Center for Nonproliferation Studies de Monterrey, *op. cit.*

eux, des relations à avoir avec la Russie. Au moment où la négociation commença, la Russie était la puissance régionale. Le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan gardaient avec elle des liens étroits, particulièrement en matière de sécurité. En revanche, le Turkménistan et l'Ouzbékistan avaient pris une position plus distante. Sur les deux principales questions qui se posaient – celle du transit des armes nucléaires russes à travers la zone et celle de l'effet du traité projeté sur les accords antérieurs –, ces deux groupes de pays avaient des positions différentes : le premier était favorable à la possibilité du transit et à la pérennité des accords de sécurité existant ; le second soutenait une conception plus restrictive. Avec le temps les choses devaient évoluer.

En 1999, la campagne de bombardement de l'OTAN pour obtenir le retrait des forces serbes du Kosovo provoqua de sérieuses tensions dans les relations entre les Occidentaux et la Russie. Une des conclusions que cette dernière en tira fut que, désormais, elle devait mettre davantage l'accent, dans sa doctrine nationale de sécurité, sur les armes nucléaires et, naturellement, elle devint plus sensible à la préservation de la liberté de les déployer. Cela ne facilitait pas la solution des questions posées pour l'Asie centrale, mais, au contraire, accentuait le blocage.

C'est seulement en 2002 qu'une évolution favorable et rapide put avoir lieu. Elle est due principalement au changement intervenu dans le contexte. Il y a eu le 11 septembre. Après cela, les États-Unis et la Russie se rapprochent. Washington et les Occidentaux vont très vite être beaucoup plus présents dans la région, y avoir même des bases militaires pour soutenir leurs opérations en Afghanistan. Cela se fera avec l'accord, plus ou moins contraint, de la Russie. La région sera projetée aux avant-postes de la lutte contre le terrorisme. Le projet de zone exempte d'armes nucléaires présentera un intérêt nouveau, ce qui va favoriser, entre les États de la région, un accord sur une formule de compromis. L'obtention de cet accord sera aussi facilitée, en août 2002, par les efforts du Secrétaire général adjoint aux affaires de désarmement, M.J. Dhanapala. Comptera, enfin, la proposition de l'Ouzbékistan de signer le traité à Semipalatinsk et de lui donner le nom de cette ville. Finalement, les cinq pays d'Asie centrale s'accorderont sur un projet de traité, à Samarkand, en septembre 2002.

Le processus de consultation avec les États dotés d'armes nucléaires a commencé très tôt. Dès le mois de juillet 1998, une réunion se tint à Bichkek, afin de permettre à des experts des pays de la zone d'en discuter les principes avec des représentants des puissances nucléaires. Par la suite, dès qu'il fut adopté, le texte du projet de traité leur fut envoyé, afin de recueillir leurs réactions.

Pour bien comprendre ce que fut la relation entre les cinq États d'Asie centrale et les États dotés, il faut se rappeler que, traditionnellement, lorsque est établie une zone exempte d'armes nucléaires, les puissances nucléai-

res sont mises devant un fait accompli. Elles n'ont pas participé à la négociation du traité de dénucléarisation et n'ont d'ailleurs pas à y devenir partie. Ce traité est, en quelque sorte, le produit d'une décision souveraine des pays de la zone. Pour les Etats dotés, c'est un acte unilatéral qui prétend s'imposer à eux. Ils n'ont pas non plus participé à la mise au point du protocole concernant la menace et l'emploi d'armes nucléaires que, en revanche, on leur demande de signer et de ratifier.

C'est bien ainsi que les choses se sont passées pour la première zone exempte d'armes nucléaires, en Amérique latine, puis pour celles qui ont suivi, dans le Pacifique Sud, en Afrique. Pour les partisans des zones exemptes d'armes nucléaires, il n'y a rien à négocier : en ce qui concerne le traité lui-même, parce que décider d'être ou non nucléarisé est une affaire de souveraineté; et pour le protocole sur le non-emploi, parce que l'engagement qu'il énonce correspond simplement à l'exécution d'un devoir à assumer au titre de l'équilibre des charges entre les Etats concernés et des principes du désarmement. Le principe d'égalité des Etats implique en effet que si, d'un côté – celui des Etats de la zone –, on renonce à posséder l'arme nucléaire, de l'autre – celui des Etats dotés –, on s'engage à ne pas en user dans les relations avec ceux qui y ont renoncé. Le fait que cette obligation doive être assumée, acceptée sans discuter et ne se conçoive pas comme négociable est par ailleurs la résultante du principe, affirmé depuis longtemps par l'Assemblée générale des Nations Unies, selon lequel l'emploi de l'arme nucléaire constituerait un crime contre l'humanité et également de l'idée que les armes nucléaires doivent être, au plus vite, éliminées.

On conçoit, sans difficulté, que les Etats dotés aient toujours manifesté de fortes réticences à l'égard de telles conceptions. De là découle que, selon le contexte, le schéma voulu par les partisans des zones dites dénucléarisées a été plus ou moins respecté. La pratique des zones dites dénucléarisées s'inscrit entre deux extrêmes. Dans le cas de l'Amérique latine, tous les Etats dotés ont été contraints, en quelques années, de signer et ratifier le protocole 2 au Traité de Tlatelolco. Les pressions exercées sur eux par l'Assemblée générale des Nations Unies ont favorisé cette évolution. Il faut ajouter, pour être plus précis, que les Etats dotés se sont efforcés d'aménager à leur convenance cette concession de principe : ils ont en effet assorti leur signature et/ou leur ratification de déclarations interprétatives ou de réserves – destinées à réduire à néant leur engagement et à conserver leur liberté d'action –, qui, si elles peuvent avoir un effet du point de vue juridique, passent, aux yeux de l'opinion, inaperçues. Ici, ce qui compte c'est le fait de signer et de ratifier. Cela suffit à assurer au protocole son effet politique, de très loin le plus important. Le simple fait d'avoir à signer représente une charge que les Etats dotés tentent d'éviter autant que possible. Cela se voit bien avec le protocole au Traité de Bangkok, qui représente l'autre extrême dans la pratique : dès que ce Traité fut signé en 1996,



certaines Etats dotés, en particulier les Etats-Unis, manifestèrent leur opposition, demandant que le protocole soit renégocié. D'autres ont été à son égard plus positifs, mais on doit constater que ledit protocole n'a pas encore recueilli une signature.

Le comportement des pays d'Asie centrale montre que ce refus a été considéré comme une leçon; il explique le dialogue ou la consultation entre pays de la région et Etats dotés. Il s'agit, sans altérer la pureté du schéma de la zone exempte d'armes nucléaires – les Etats dotés ne sont toujours pas admis à la négociation officielle du traité –, de trouver un moyen pour mieux s'expliquer, se faire comprendre et les convaincre qu'accepter la zone et le protocole est possible et nécessaire. Les Nations Unies ont favorisé ce processus de consultation. Cette manière de procéder est nouvelle – elle n'a pas existé pour les autres zones, sauf pour le Traité de Bangkok, mais, en ce cas, seulement après la signature du Traité.

A bien considérer la consultation, on voit tout de suite que même si, formellement, il n'y a pas de négociation, en réalité, c'est bien de cela qu'il s'agit. Les Etats dotés ont mis aussitôt en balance leur acceptation du protocole contre des modifications à apporter, non au protocole, mais au Traité. Cela montre bien que, au-delà du schéma formel qui les sépare, Traité et protocole forment incontestablement un tout du point de vue politique et stratégique.

On a déjà évoqué les positions prises par les Occidentaux dans ce cadre et le résultat de cette négociation déguisée, officiellement dégradée en simple dialogue ou consultation, pour faire ressortir le sens de la signature par les Etats de la zone. Il faut maintenant les considérer sous un autre angle, celui des engagements à prendre, des concessions à faire, des échanges de concessions et d'éventuels compromis.

Dans cette perspective, le point qui ressort est sans aucun doute le fait que les Occidentaux jouent ici, en quelque sorte, à contre-emploi. Evidemment, on comprend sans difficulté que Washington demande que le transit soit exclu et rejette la disposition réservant les accords antérieurs: c'est la Russie qui ferait les frais de ces modifications. Reste toutefois un problème: les Etats-Unis, peu favorables aux zones dénucléarisées sont ici plus royalistes que le roi, plus exigeants dans la configuration de la zone que ceux-là même qui en demandent la création. Ils oublient, à cette occasion, que, parmi les critères qu'ils énoncent pour définir les zones acceptables pour eux, figure précisément la règle du respect des accords de sécurité existant. Cette règle est parfaitement dans la logique de leur position de grande puissance dotée d'armes nucléaires et c'est celle que les Etats d'Asie centrale appliquent ici. Il y a dans la position américaine et occidentale une contradiction, trop manifestement tactique. Cette contradiction ôte beaucoup de crédibilité à l'exigence des trois Occidentaux et rend leur position difficile à tenir, du point de vue juridique et politique. De plus, même si leur

demande était satisfaite, on peut douter qu'ils céderaient sur le protocole. Contre les concessions demandées, les Etats de la zone obtiendraient, au mieux, l'équivalent de ce qui a été concédé dans le cas de l'Amérique latine et des Caraïbes. L'expérience de la Mongolie ou celle du Traité de Bangkok suggère même qu'ils obtiendraient probablement moins (6). Le marché proposé est donc un marché de dupes.

*La campagne des trois puissances dotées occidentales pour empêcher que le Traité soit signé (2005-2006)*

Cette campagne diplomatique d'envergure a duré quelques mois. Elle a été conduite sur le plan bilatéral et multilatéral, puisque les trois puissances ont essayé de trouver un relais aux Nations Unies. On l'a déjà évoqué pour insister sur son échec. Il faut y revenir pour ajouter plusieurs remarques.

Il convient d'abord de souligner qu'il est assez rare de se trouver en face de pressions diplomatiques aussi ouvertes : d'ordinaire, celles-là s'exercent de manière plus discrète. Qu'on ne se soit guère embarrassé de précautions traduit probablement, outre la sensibilité de la question posée, une certaine confiance en soi, la quasi-certitude de réussir. Cela pose la question de savoir comment expliquer l'échec. Il semble inconcevable que des pays petits, peu développés, aient pu dire non à l'unique superpuissance, épaulée en outre par ses deux principaux alliés. A y bien réfléchir, on s'aperçoit que cette résistance victorieuse s'explique assez facilement. Certes, les trois Occidentaux – et leurs amis – disposent de moyens de pression importants dans les organisations internationales (par exemple au FMI, à la Banque mondiale...), mais, sur place, leur présence est trop récente pour qu'ils aient pu se constituer une gamme de moyens de ce type, variés et puissants, dans les relations bilatérales. Il y a, bien sûr, les bases militaires, mais menacer de se retirer n'aurait pas de sens; ils tiennent à rester sur place et se trouvent au contraire en face d'une demande de départ à terme. En outre, comme on l'a vu, la menace de ne pas signer le protocole ne peut pas non plus avoir d'effet réellement dissuasif.

Il est donc naturel que cette campagne occidentale ait échoué : elle n'avait tout simplement pas le potentiel suffisant pour aboutir. Elle reposait sur une méconnaissance sérieuse des atouts dont les trois puissances disposaient et sur un excès de confiance. Sans atout décisif pour s'opposer

(6) Dans le cas de la Mongolie, les cinq Etats dotés ont adressé au Secrétaire général des Nations Unies des lettres identiques, datées du 27 octobre 2000 (A/55/530-S/2000/1052), dans lesquelles ils réaffirment simplement les garanties de sécurité négatives qu'ils ont données dans leurs déclarations des 5 et 6 avril 1995, qui sont évoquées dans la résolution 984 (1995) du Conseil de sécurité du 11 avril 1995. Ces garanties sont applicables à tous les Etats non dotés d'armes nucléaires parties au TNP; elles sont loin d'être inconditionnelles. Comme cela a déjà été noté, le protocole au Traité de Bangkok n'a toujours reçu aucune ratification. On sait que la Chine est le seul des cinq Etats dotés à accepter de donner des garanties inconditionnelles; elle insiste sur la spécificité de sa position (cf. par exemple la position exposée par la délégation chinoise, le 11 mai 2007, à la première session du Comité préparatoire de la conférence d'examen du TNP de 2010), mais on voit que, dans le cas du Traité de Bangkok, elle ne se singularise pas.

au Traité, il eût probablement mieux valu ne pas tenter de faire ces pressions, adopter un profil plus bas, plus semblable à celui qu'ont choisi Pékin et Moscou.

Cette remarque en introduit une autre, sur les consultations. *A priori*, on est porté à y voir un signe du poids accru des puissances nucléaires, à penser que si, du temps de la Guerre froide, ces consultations pouvaient être évitées, elles sont devenues ensuite incontournables. Et à croire que cela montre qu'on s'éloigne peu à peu du schéma initial de la zone exempte d'armes nucléaires, acte de souveraineté d'une région imposé aux puissances nucléaires, pour se rapprocher d'une configuration plus normale, où la zone devient un projet que l'on négocie – officiellement, *via* des consultations, afin de ménager les apparences – avec les puissances, celles-là gagnant le droit d'en négocier les traits majeurs et de s'engager ou non, en fonction des concessions obtenues ou refusées. Il y a certainement, après la Guerre froide, une évolution en ce sens.

Toutefois, ce qui s'est passé dans le cas de l'Asie centrale montre que la réalité est plus complexe. Les consultations n'ont pas été ici le prélude de l'exercice d'un droit de veto. Elles peuvent aussi affaiblir la position des Etats dotés. En effet, si la norme est bien celle de la non-prolifération et de la dénucléarisation, il est d'autant plus anormal de s'opposer à une zone qui a le soutien de la communauté internationale et de refuser de devenir partie au protocole additionnel qu'on a été longuement consulté. Si le soutien de la communauté internationale à cette zone ne faiblit pas, le fait de prévoir que la consultation se poursuive, après la conclusion du Traité, signifie peut-être moins que reste ouverte la perspective de modifier la zone, qu'un moyen de contrôler et de limiter le pouvoir de nuisance des Etats dotés à son égard.

### *Analyse du Traité de Semipalatinsk*

Dans tous les cas de création d'une zone exempte d'armes nucléaires, on retrouve les mêmes grandes questions. Elles furent largement débattues au milieu des années 1970, quand l'Assemblée générale des Nations Unies discuta et adopta, dans sa résolution 3472 B (XXX) du 11 décembre 1975, une définition de cet instrument du désarmement régional. Pour aller à l'essentiel, on peut identifier quatre questions récurrentes : la définition de la zone, sa composition et son étendue; le concept d'exemption d'armes nucléaires; les responsabilités des pays de la zone et des autres Etats, en particulier les puissances nucléaires; et, enfin, la vérification et le contrôle.

Un traité constitutif d'une zone exempte d'armes nucléaires s'analyse par rapport à cette liste de questions, à la gamme des réponses possibles et aux points de repère jugés les plus significatifs dans la pratique antérieure. Il s'étudie principalement par comparaison avec les autres. Il peut aussi pré-

senter des aspects particuliers, tenant à la conjoncture internationale du moment ou encore à la configuration régionale de sécurité.

Les réponses que le traité donne à ces questions constituent les principales caractéristiques de la zone. Elles permettront de le classer, parmi les autres, parmi les zones déjà créées. Un autre point important est le rôle que jouent les Nations Unies dans la création et dans la vie de la zone.

#### *La composition et l'étendue de la zone*

Traditionnellement, les problèmes difficiles sont, à cet égard, nombreux : celui des zones de sécurité additionnelles, celui de la zone réduite à un seul Etat ou ne couvrant qu'une partie du territoire d'un Etat, celui de l'unité géopolitique de la zone. Dans le cas de l'Asie centrale, les deux premiers ne se posent pas ; le troisième, si, mais d'une manière assez particulière.

D'habitude, la question de l'unité géopolitique s'énonce de la façon suivante : les Etats qui ne veulent pas participer à une zone ou qui sont réticents face à cette perspective ont-ils le droit de ne pas en faire partie, alors que les partisans de la zone estiment que celle-là a une unité géopolitique qui impose leur participation ? Cette question se pose notamment quand, comme cela est souvent le cas, les zones dénucléarisées sont conçues à l'échelle d'un continent ou d'un sous-continent.

S'agissant de l'Asie centrale, l'Assemblée générale signale, dans ses résolutions, que la zone se crée « sur la base d'arrangements librement conclus entre les Etats de la région intéressée » (par exemple, 55/33 W, pré-al. 6, 57/69, pré-al. 6). Le problème classique de la participation de tel ou tel des Etats qui ont signé le Traité de Semipalatinsk aurait pu se poser en raison des divergences initiales, mais ce ne fut pas le cas. Après le consensus réalisé en 1998, le point le plus sensible, au titre de la composition et de l'étendue de la zone, a été celui de son ouverture à d'autres Etats (Iran, Afghanistan) de la région.

On a vu que les pays occidentaux y étaient hostiles et noté que le projet de traité avait été modifié sur ce point. Le Traité pose en effet, dans ses articles 1 a) et 2 a), que la zone couvre cinq Etats, nommément désignés. La liste de ces Etats se retrouve à l'article 14 (signature et ratification). Le Traité n'est donc pas ouvert à d'autres participations. La zone couvre le territoire terrestre, les eaux (ports, lacs, fleuves, rivières, cours d'eau) et l'espace aérien du Kazakhstan, du Kirghizstan de l'Ouzbékistan, du Tadjikistan et du Turkménistan, mais elle ne s'étend pas à la mer Caspienne.

#### *Le concept d'exemption d'armes nucléaires*

Dans l'idéal, une zone exempte d'armes nucléaires doit l'être totalement. Cependant, cet idéal n'est pas facile à atteindre car il faut souvent faire des concessions, dans l'intérêt même de la mise en place de la zone.

Il existe, à cet égard, un exemple tout à fait historique, celui du Traité de Tlatelolco. Ce Traité, qui a institué la première zone exempte d'armes nucléaires et est traditionnellement considéré comme un modèle (7), ne l'est certainement pas du point de vue de la portée de l'exemption. C'est au contraire un traité «proliférant», qui n'interdit que les armes nucléaires, mais pas les dispositifs explosifs pacifiques, ni les essais; et il ne règle pas non plus de manière rigoureuse le problème du transit des armes nucléaires. Par comparaison, le Traité de Rarotonga, relatif au Pacifique Sud, est nettement plus exigeant et retient un concept de l'arme nucléaire plus large; mais il laisse aussi aux Etats de la zone la liberté de résoudre, comme ils l'entendent, la question du transit.

Le Traité de Semipalatinsk atteint sur ce point un niveau avancé, mais il ne réalise pourtant pas non plus une dénucléarisation complète de la zone, selon les critères les plus stricts. A l'article 3, relatif aux engagements fondamentaux, les parties s'interdisent de : procéder à des recherches concernant les armes nucléaires et autres dispositifs explosifs nucléaires (définis à l'article 1 b), les développer, fabriquer, stocker ou les acquérir, posséder ou en obtenir le contrôle, de quelque autre manière (art. 3, §1, al. a); rechercher ou recevoir une assistance à cet effet (art. 3, §1, al. b) et d'assister ou d'encourager toute action tendant à ces fins (art. 3, §1, al. c). Elles s'interdisent également d'autoriser sur leur territoire : la production, l'acquisition, le stationnement, le stockage ou l'usage de toute arme nucléaire ou dispositif nucléaire explosif (art. 3, §1, al. d, i); la réception, le stockage, l'installation ou toute autre forme de possession ou de contrôle (art. 3, §1, al. d, ii) de toute arme nucléaire ou dispositif nucléaire explosif ou toute action pour les aider ou les encourager (art. 3, §1, al. d, iii). Dans le contexte de la zone d'Asie centrale est évidemment de première importance, parmi ces engagements, celui qui concerne le stationnement, défini à l'article 1, al. d, ii, correspondant à «*l'implantation, la mise en place, le stockage, l'entreposage, l'installation et le déploiement*».

A l'article 5, les parties s'interdisent encore d'entreprendre des essais d'armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs (art. 5, al. a); elles s'engagent à les interdire et les empêcher en tout lieu placé sous leur juridiction (art. 5, al. b) et promettent de ne pas les encourager et de ne pas y participer (art. 5, al. c). Elles ont en outre pris l'engagement de ne pas accepter le dépôt, sur leur territoire, de déchets radioactifs (art. 3, §2) et d'appuyer les efforts visant à la réhabilitation des terres qui furent, dans la région, contaminées à l'époque soviétique (art. 6). Enfin, les parties, à l'article 9, se sont engagées à appliquer des mesures de protection physique des matières et équipements nucléaires équivalant au moins à celles que prévoient la convention de 1987 et les recommandations et les directives de l'AIEA.

(7) Ce traité se considère lui-même comme un modèle. Cela se perçoit particulièrement bien lors de son 40<sup>e</sup> anniversaire, célébré le 14 février 2007.

Les engagements pris sont donc étendus et sont de plus confortés par ceux qui sont prévus à l'article 8, relatif aux garanties de l'AIEA. En effet, si le Traité confirme le droit des Etats de la zone d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques (art. 7), pour éviter un éventuel détournement, les parties acceptent les garanties généralisées de l'AIEA et se sont engagées à adhérer au protocole additionnel les renforçant, au plus tard 18 mois après l'entrée en vigueur du Traité. Le dispositif établi par les articles 8 et 9 aurait sans doute pu être encore renforcé (8), mais il faut constater qu'il est le plus évolué de tous ceux qui ont été établis à ce jour pour les zones dénucléarisées.

Du point de vue de l'exemption des armes nucléaires, la zone d'Asie centrale n'est donc pas plus imparfaite que les autres. A certains égards, elle comporte des progrès, mais restent des limites, qui empêchent de dire qu'il y a exemption totale. Outre ce qui vient d'être mentionné à propos de l'usage pacifique, il faut surtout évoquer à ce titre l'article 4, selon lequel, «*sans préjudice pour les buts et objectifs du Traité*», chaque Etat partie, dans l'exercice de ses droits souverains, reste libre de résoudre les questions relatives au transit à travers son territoire, par air, par terre ou en utilisant les voies d'eau – y compris les visites dans ses ports et les atterrissages sur ses aérodromes). Cet article est considéré, du côté américain, comme susceptible de permettre le transit d'armes nucléaires russes. Les Etats-Unis s'estiment confortés dans leur analyse par l'article 12, al. 1, qui réserve les accords antérieurement conclus. La Russie, de son côté, n'a jamais indiqué officiellement comment elle interprétait l'article 4 du Traité de Tachkent selon lequel, en cas d'agression, les parties s'accorderont «*toute l'assistance nécessaire, y compris une assistance militaire*»; mais, à l'occasion, ses diplomates auraient laissé entendre qu'elle serait favorable à une interprétation large, c'est-à-dire incluant les armes nucléaires (9). Et les Etats d'Asie centrale, parties au Traité, n'ont pas levé l'incertitude.

On a aussi fait judicieusement remarquer que, le Traité «*ne limitant ni la fréquence ni la durée d'un transit, la différence entre transit et stationnement n'est pas claire*» (10). Il est évident que le Traité de Semipalatinsk a été rédigé de manière à tenir compte des besoins de la Russie. D'un autre côté, les Etats de la zone pourront aussi, s'ils le souhaitent, s'appuyer sur l'article 4 et sur le deuxième paragraphe de l'article 12 pour refuser un transit considéré par eux comme portant préjudice aux buts et objectifs du Traité (11).

(8) Cf. en ce sens Jozsef GOLDBLAT, *op. cit.*, p. 31.

(9) Cf. en ce sens l'article du Center of Nonproliferation Studies, *op. cit.*

(10) Jozsef GOLDBLAT, *op. cit.*, p. 30.

(11) Le Turkménistan a transmis au Secrétaire général des Nations unies, le 8 novembre 2005, une déclaration de son Conseil du peuple, dans laquelle il est précisé, sur la base du «*statut de neutralité permanente du Turkménistan, reconnu et soutenu par l'ONU*», qu'il interdit d'utiliser «*son espace aérien souverain pour le transport d'armes de destruction massive et de matières connexes, de missiles et de technologies de missiles*» (A/60/549).

*Les responsabilités des pays de la zone et des autres États*

Les responsabilités des pays de la zone ont déjà été indiquées au point précédent. Il reste à préciser ce que sont celles des autres États. Cela est l'objet du protocole.

Ce dernier énonce bien les obligations majeures habituelles : ne pas employer ou menacer d'employer d'armes nucléaires contre les États de la zone (art. 1) et n'accomplir aucun acte constituant une violation du Traité (art. 2). Toutefois, si on compare ce protocole avec le protocole 2 du Traité de Tlatelolco, plusieurs différences apparaissent. On note d'abord que les obligations des États dotés, à l'égard du Traité et de la zone qu'il établit, sont des obligations de ne pas faire, qui ne sont pas accompagnées, comme dans le cas de l'Amérique latine, par une obligation générale de respecter les buts et dispositions du Traité, qui les mettait dans la même situation juridique que les parties, alors qu'elles n'avaient ni participé à la négociation, ni signé, ni ratifié le Traité. On peut noter aussi que le protocole contient un article sur l'effet des amendements apportés au Traité : chaque État partie au protocole doit notifier au dépositaire son acceptation ou toute altération de ses obligations au titre du protocole. L'article 6 envisage le retrait et le protocole ne précise pas, à la différence du Traité, qu'il ne peut faire l'objet de réserves. Dans le cas du Traité de Tlatelolco, le protocole indiquait que la solution du Traité, l'interdiction des réserves, lui était applicable.

Globalement, on remarque donc une évolution assez nette, favorable aux États dotés. Ils sont toujours en face d'un acte qui entend s'imposer à eux, mais ils ont gagné – on peut penser que c'est le fruit des consultations et du changement de contexte – une certaine marge de liberté.

*La vérification et le contrôle*

A cet égard, le Traité de Semipalatinsk est aussi assez nettement différent du Traité de Tlatelolco. Ce dernier prévoit que les parties doivent négocier avec l'AIEA des accords en vue de l'application de son système de garanties, mais, surtout, il établit, afin d'assurer le respect des obligations convenues, l'OPANAL, c'est-à-dire une véritable organisation (*cf.* les articles 7 à 16 du Traité); et il prévoit aussi, dans son article 20, les «mesures à appliquer en cas de violation du Traité».

Par rapport à ce vaste dispositif, dont on célébrait, en 2007, le quarantième anniversaire, le Traité de Semipalatinsk est très pauvre. Il ne comporte pas d'élément institutionnel significatif, mais seulement, dans son article 10, des réunions consultatives annuelles des parties, complétées éventuellement par des réunions extraordinaires, pour examiner l'application du Traité. Cela ne signifie pas que le Traité est dénué de véritable dispositif de vérification, mais, simplement, que celle-là est confiée à l'AIEA, avec

laquelle les Etats participant à la zone ont pris l'engagement de conclure, dans les 18 mois suivant l'entrée en vigueur du Traité, si ce n'est déjà fait, un accord de garantie et un protocole additionnel.

On peut expliquer en partie l'absence d'institution propre à la zone par le fait que le nombre des parties n'est pas élevé et qu'il ne s'agit pas d'Etats développés. On peut considérer aussi qu'il y a, de la part des Etats d'Asie centrale, un indice de ce qu'ils acceptent la transparence sur leurs activités nucléaires et qu'ils ne tentent pas d'en conserver, entre eux, le contrôle. Il s'agit d'un signe d'ouverture vis-à-vis des grandes puissances et de la communauté internationale. De ce point de vue, l'absence d'une organisation régionale peut être analysée comme étant un élément positif. Elle est probablement regrettable à d'autres égards, en particulier pour ce qui concerne les relations avec d'autres organismes internationaux : les Nations Unies et l'AIEA, ainsi que les autres zones exemptes d'armes nucléaires (12). Il est paradoxal que la dernière-née de ces zones, celle qui *a priori* aura besoin du plus grand soutien pour s'installer et se faire accepter, ne se soit pas dotée du minimum institutionnel lui permettant de les recueillir efficacement. Peut-être a-t-on compté sur l'appui des Nations Unies.

#### *Le rôle des Nations Unies*

Dès les années soixante, les Nations Unies ont été actives s'agissant des zones exemptes d'armes nucléaires. Dans sa résolution 3 472 B (XXX) du 11 décembre 1975, l'Assemblée générale en a donné une définition et s'est attribuée la compétence de «reconnaître» les zones créées. Plus tard, elle a adopté, sur une base consensuelle (13), des directives relatives à la «*création de zones exemptes d'armes nucléaires sur la base d'arrangements librement conclus entre les Etats de la région intéressée*», préparées par la Commission du désarmement.

L'Assemblée a exercé sa compétence et normalement reconnu les zones exemptes d'armes nucléaires nouvellement créées. Toutefois, dans chaque cas, son rôle a beaucoup varié. Important ou très important s'agissant de l'Amérique latine ou de l'Afrique, il a été beaucoup plus limité, voire presque nul à propos de l'Asie de Sud-Est ou du Pacifique Sud. Dans ce dernier cas, l'idée de la création de la zone avait fait l'objet d'une résolution de soutien le 11 décembre 1975 (14) mais, en 1985, quand le Traité fut signé, son

(12) Par exemple, dans le cadre de la Conférence des Etats parties et signataires aux traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires, qui entend être une sorte de groupe de pression international en faveur des zones dénucléarisées. La première conférence de ce type s'est tenue à Tlatelolco, du 26 au 28 avril 2005 ; elle a produit une déclaration. Il est envisagé d'en réunir une autre en 2010, avant la 8<sup>e</sup> conférence d'examen du TNP.

(13) Cf. la résolution 54/56 A, 1999, et le document A/54/42. La résolution 3 472 B (XXX) n'était pas consensuelle : elle avait été adoptée par 82 voix contre 10 et 36 abstentions. Sur cette résolution, cf. Jean-François GUILHAUDIS, «Les zones exemptes d'armes nucléaires», *Arès*, 1977, pp. 107-151.

(14) Résolution 3 477 (XXX).



texte ne lui fut pas transmis et elle ne reconnut pas expressément la zone (15).

S'agissant de l'Asie centrale, on a déjà évoqué le rôle des Nations Unies dans la genèse du Traité. Pour compléter ce qui a été dit, on ajoutera trois remarques.

D'abord, que l'Assemblée souligne *«le rôle universellement reconnu de l'ONU pour ce qui est de promouvoir la création de zones exemptes d'armes nucléaires»* (résolution 52/38 du 9 décembre 1997 (16)). Il existe une indubitable continuité, après la Guerre froide, avec la résolution 3 472 B de 1975. Toutefois, alors que, dans le passé, il lui est arrivé de soutenir un projet de zone dénucléarisée contre la position très ferme d'un Etat de la région (Asie du Sud), l'Assemblée n'intervient pour soutenir le projet d'Asie centrale qu'après l'obtention du consensus entre les pays de la région. Ce faisant, elle applique par anticipation les directives de 1999.

Elle les a aussi appliquées par avance en priant le Secrétaire général d'apporter une assistance à ces pays *«afin d'élaborer la forme et les éléments d'un accord sur la création [de la zone]»*. Cette demande, c'est le second point notable, sera suivie d'effet. Pour la première fois, les Nations Unies ont été directement impliquées, pendant neuf ans, dans l'élaboration d'un accord créant une zone exempte d'armes nucléaires. Les rencontres, entre experts des Etats de la zone pour négocier le Traité ont été présidées par le directeur du Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Asie et dans le Pacifique. Un représentant de l'AIEA a aussi pris part aux discussions en tant que conseiller technique.

Après la signature du Traité, le 8 septembre 2006, l'Assemblée a naturellement accueilli favorablement la nouvelle zone dénucléarisée. Au paragraphe 1 de sa résolution 61/88, elle s'est félicitée de la signature du Traité de Semipalatinsk *«portant création d'une zone exempte d'armes nucléaires»* (17). La zone est donc créée et on peut considérer que l'Assemblée la reconnaît. Cependant, aussitôt après, elle note que les pays d'Asie centrale sont prêts à poursuivre leurs consultations avec les Etats dotés au sujet d'un certain nombre de dispositions du Traité (§2) et décide d'inscrire à l'ordre du jour de sa session à venir la question de la «Création d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale». On peut donc avoir un doute. Certes, du point de vue formel, le Traité existe, il a été signé et deux Etats l'ont déjà ratifié; mais, d'une certaine façon, la négociation se poursuit et on

(15) Le texte fut en revanche adressé au président de la Conférence du désarmement. Cette réserve à l'égard de l'Assemblée s'explique par le fait que la création de la zone soulevait des difficultés entre pays occidentaux, lesquels souhaitaient éviter toute interférence de la part d'une Assemblée dominée par les Non-alignés.

(16) Affirmation reproduite dans la résolution 61/88, sous une formulation légèrement différente : *«réaffirmant le rôle universellement reconnu de l'ONU dans la création de zones exemptes d'armes nucléaires»* (pré., al. 5).

(17) La résolution 61/68 a été adoptée par 128 voix contre 3 (Etats-Unis, France, Royaume-Uni) et 36 abstentions.

peut penser que le Traité n'existe pas dans sa version définitive. L'Assemblée l'admet. Ce faisant, elle joue le jeu des États dotés, en s'appuyant, il est vrai, sur l'acceptation des États de la zone. On est ici assez loin, semble-t-il, de l'Assemblée qui, au milieu des années 1970, n'hésitait pas à imposer aux deux grands sa conception des zones exemptes d'armes nucléaires et à faire pression sur eux pour qu'ils signent et ratifient les protocoles du Traité de Tlatelolco (18). Cela pose la question des perspectives d'avenir, que l'on va évoquer en conclusion.

#### PERSPECTIVES D'AVENIR

L'avenir de la zone exempte d'armes nucléaires d'Asie centrale n'est pas nécessairement, les trois puissances occidentales ne l'approuvant pas, de rester une sorte d'éternel projet. Le Traité de Semipalatinsk existe, il fait déjà partie de la réalité internationale et produit des effets, y compris pour Washington, Londres et Paris. Il faut éviter de trop simplifier et de déformer la situation existant. Pour mieux cerner les perspectives d'avenir, il convient d'évoquer, en introduisant les nuances indispensables, non pas une mais deux questions liées et complexes : l'avenir de la zone exempte d'armes nucléaires d'Asie centrale et l'avenir des zones exemptes d'armes nucléaires dans leur ensemble.

Concernant l'avenir de la zone elle-même, Jozsef Goldblat écrivait récemment : *«il est peu probable que les parties au Traité cèdent à la pression exercée par trois États dotés d'armes nucléaires et acceptent de le modifier. Il est également peu probable que ces États dotés d'armes nucléaires renoncent à leur objection concernant la formulation actuelle [...] Les États, de part et d'autre, sont toutefois disposés à poursuivre leurs consultations»* (19). On peut partager cette opinion : aucun des deux camps n'est assez fort pour faire plier l'autre. Si cette évaluation est correcte, cela signifie que les consultations, qui se poursuivent au-delà de la signature du Traité, ne sont pas, en réalité, des négociations visant à chercher une modification du compromis, mais plutôt le moyen de ne pas rompre et de cohabiter durablement dans la configuration actuelle du Traité et du protocole. A l'intérieur de cet «accord», il est possible, voire probable, que les ratifications des pays de la zone se produisent. Il serait plus surprenant, en revanche, qu'on assiste de la part de la Chine et de la Russie à la signature et à la ratification du protocole. Cela est théoriquement envisageable, puisqu'elles ont approuvé la zone dans la configuration actuelle, mais leur pratique au sujet du Traité de Bangkok (20) montre que ces deux

(18) On touche ici aux limites de la continuité avec la résolution 3 472 B (XXX). Cette résolution de type autoritaire a d'ailleurs disparu des textes de référence que mentionne maintenant l'Assemblée générale, au profit du document final de la première session spéciale et des principes adoptés en 1999.

(19) *Op. cit.*, p. 33.

(20) La Russie n'a pas non plus ratifié le protocole I au Traité de Pelindaba.

Etats se calent sur la position des Etats-Unis et ne prennent pas le risque de s'engager là où Washington ne le fait pas.

On ne peut exclure que la stabilité du compromis actuel soit secouée par quelques perturbations. On a dit que le Traité n'est pas ouvert aux Etats du voisinage. On ne peut pourtant écarter que certains d'entre eux viennent à se porter candidats et proposent de rejoindre la zone ou que, imitant la Mongolie, ils se déclarent unilatéralement dénucléarisés (21). On peut imaginer aussi que l'Inde, pour «officialiser» sa situation d'Etat détenteur de l'arme nucléaire, propose de devenir partie au protocole. Il est peu probable que ces perturbations affectent sérieusement la situation de la zone, si l'équilibre actuel n'est pas, par ailleurs, remis en cause plus fondamentalement. Cela renvoie à des considérations beaucoup plus larges. Du côté des pays de la zone, il s'agit surtout de l'état de leurs relations avec la Russie : ce n'est que si ces relations se détérioraient, que si les Etats d'Asie centrale cherchaient à prendre nettement leurs distances avec Moscou qu'on pourrait envisager une déclaration commune des cinq affirmant la priorité du Traité de Semipalatinsk sur tout accord antérieur dont les dispositions seraient incompatibles avec les siennes (22). En ce qui concerne les Occidentaux et, plus généralement, les Etats dotés, une évolution de leur position sur le protocole dépend fondamentalement du sort du TNP : tant que les Etats non dotés continuent de le soutenir malgré la non-application de l'article VI par les Etats dotés et ne menacent pas de se retirer en nombre (23), ils n'ont pas de raison réelle de se lier davantage (24).

S'agissant de savoir si la zone exempte d'armes nucléaires d'Asie centrale annonce une relance des zones de ce type ou démontre, au contraire, que la dénucléarisation par région s'essouffle, il faut constater que ces deux éléments cohabitent. Le fait qu'il y ait consultation avec Etats dotés avant et après la signature du Traité confirme ce qu'indiquait déjà la vie du Traité de Bangkok et de son protocole : le temps n'est plus où les Etats d'une région pouvaient ambitionner d'imposer leur concept de dénucléarisation aux Etats dotés. L'appui qu'ils peuvent espérer des Nations Unies est moins fort. La marge de manœuvre des grands est sensiblement accrue après la Guerre froide. D'un autre côté, on voit que ces derniers ne parviennent pas, y compris Washington et ses alliés, qui représentent pourtant le plus haut niveau de puissance, à imposer leur propre loi.

(21) Si l'Iran a bien l'intention d'acquérir l'arme nucléaire, il est peu probable qu'il joue la carte de la participation à la zone ou choisisse d'imiter la Mongolie, car, si ce choix n'interdirait pas toute perspective de nucléarisation, il rendrait sa réalisation bien plus difficile.

(22) On peut naturellement envisager que seulement une partie des pays d'Asie centrale évoluent.

(23) On vise ici un retrait collectif, qui n'aurait pas pour but de favoriser la prolifération, mais de rétablir l'équilibre non-prolifération/désarmement, c'est l'hypothèse du retrait collectif fondateur.

(24) Il est probable, si les Etats dotés devaient faire un geste concernant leur participation au protocole, qu'ils tenteraient d'abord d'aménager cette participation, comme ils l'ont fait pour le protocole 2 au Traité de Tlatelolco.

La nouvelle zone exempte d'armes nucléaires a vu le jour peu de temps après la Conférence qui réunit, en avril 2005, quelques mois avant le 40<sup>e</sup> anniversaire de la signature du Traité de Tlatelolco, toutes les zones exemptes d'armes nucléaires. On parle à nouveau un peu des zones exemptes d'armes nucléaires. Cela pourrait raviver l'intérêt pour ce concept, surtout si, dans la péninsule coréenne, l'évolution positive engagée se poursuit et permet de faire que la déclaration conjointe de 1992 devienne réalité. On a beaucoup insisté, au moment de la signature, sur le fait que la nouvelle zone était la première qui voyait le jour dans la partie Nord de la planète. De là à penser que la dénucléarisation pourrait, dans les années à venir, s'étendre un peu plus au Nord, il y a un pas qu'on doit se garder de franchir avant que des indices sérieux montrent une poussée en ce sens. On notera, à ce propos, qu'une éventuelle révision du Traité de Semipalatinsk pour interdire clairement tout transit des armes nucléaires dans la zone couverte par le Traité n'entraînerait pas une dénucléarisation totale : rien n'empêche Moscou, sans armes nucléaires installées dans la zone ou y transitant, de faire bénéficier les Etats d'Asie centrale de sa dissuasion sur une base conventionnelle, en ce cas le Traité de Tachkent, ou *ad hoc*. Une zone dite dénucléarisée au sens fort du terme, dans laquelle ne se trouve aucun Etat possédant l'arme ou tentant d'en disposer et où est totalement exclue la présence d'armes appartenant à des Etats extérieurs, peut très bien demeurer dans l'orbite stratégique de l'arme nucléaire (25).

Cette constatation montre que la clef du problème de la dénucléarisation est fondamentalement dans les mains des Etats dotés et qu'elle passe, en définitive, par le désarmement, par l'élimination des armes nucléaires. On sait que ce n'est pas le cours que prennent les choses au début des années 2000. Cela ne signifie pas la fin des zones exemptes d'armes nucléaires, dont le besoin va demeurer ou augmenter et qui offrent, dans leurs relations avec les Etats dotés, d'intéressants moyens d'action aux pays qui ne le sont pas. On ne peut exclure la création d'autres zones de ce type. Cependant, il est vraisemblable que la dénucléarisation par régions aura de plus en plus à subsister et à progresser, à l'avenir, dans un monde qui ne sera plus séparé entre le Nord nucléarisé et le Sud exempt d'armes nucléaires. La détention d'armes nucléaires ou la capacité d'en disposer à très brève échéance gagnant au Sud, tandis que les puissances du Nord, dont le nombre augmentera, continueront de couvrir la planète de leur dissuasion, mettront la dénucléarisation par région devant une situation nouvelle, bien différente de celle des années 1960 et 1970. Il ne s'agira plus, pour les Etats qui refuseront le nucléaire, de faire en sorte que telle ou telle

(25) Il n'est donc aucunement certain, contrairement à ce qu'affirmait la Déclaration d'Uppsala de septembre 2000 sur les zones exemptes d'armes nucléaires, qu'elles permettent d'exercer une pression constante dans le sens de la fermeture du parapluie nucléaire qu'offrent les Etats dotés à leurs alliés.

partie du monde reste hors de portée du nucléaire, qu'elle ne soit pas contaminée, mais de vivre dans un univers stratégiquement dominé par l'arme nucléaire et d'adapter la dénucléarisation par régions à une dissuasion plus largement partagée.



# LE «PROCESSUS D'OTTAWA»

## DIX ANS DE «DÉSARMEMENT HUMANITAIRE»

PAR

HENRY ZIPPER DE FABIANI (\*)

Les 3 et 4 décembre 1997 à Ottawa, au terme d'un marathon qui avait pris à contre-pied nombre de chancelleries, la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction était signée par 122 pays. Il s'agissait d'une première dans l'histoire du désarmement : la mise hors-la-loi d'une arme dont l'usage était jusqu'alors des plus répandus, les mines antipersonnel (1). L'originalité de cet événement tenait aussi au processus inédit dont il était le fruit : une dynamique enclenchée à l'automne 1996, ponctuée d'appels à l'opinion publique par les promoteurs de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel (2). Avec l'intrusion de la société civile dans les enceintes de négociation, un nouveau type de méthode diplomatique avait émergé (3), que recouvre l'expression «Processus d'Ottawa». Dix ans après, il est utile de faire le point sur ce processus et ses effets, alors que tout indique que les grandes organisations non gouvernementales (4) ont décidé de réitérer en 2008 une opération similaire au sujet des bombes à sous-munitions (5).

C'est aussi l'heure d'un premier bilan global, dans un contexte international où, entre-temps, non seulement la maîtrise des armements, mais aussi

(\*) Ambassadeur. Actuellement chargé de mission sur les questions de sécurité et de désarmement auprès du directeur des Affaires stratégiques du ministère de la Défense (France) et secrétaire général de la commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel.

(1) A la différence des armes chimiques et biologiques, sur lesquelles une interdiction d'emploi pesait déjà depuis plusieurs décennies (1925) avant que n'interviennent, à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, des traités complets de mise hors la loi (*cf. infra*).

(2) Dont le sigle anglais est le plus communément utilisé : ICBL (*International Campaign to Ban Landmines*).

(3) Dans d'autres contextes, notamment de crises régionales, on a beaucoup employé l'expression «*second track diplomacy*», qui évoque la diplomatie parallèle menée en terrain neutre par des instituts de recherche et des personnalités privées indépendantes. Dans le cas qui nous occupe, il pourrait s'agir de «*third track diplomacy*», ayant des spécifications diamétralement opposées : diplomatie publique ; convergence et non pas déconnexion des acteurs officiels et privés.

(4) Regroupées en l'occurrence sous le sigle CMC (*Cluster Munition Coalition*).

(5) Sous le sigle BASM, mais aussi appelées «munitions en grappes». Cet article n'y fera allusion qu'épisodiquement, car les sujets sont clairement distincts même si, dans la pratique, les BASM font partie de ces «restes explosifs de guerre» (REG) qui mettent en danger les populations civiles et sont incluses dans les opérations d'«action contre les mines» (*mine action*). Il n'entre pas dans le propos du présent article de discuter l'assertion des ONG concernées, suivant laquelle les BASM seraient des «mines antipersonnel de fait», même si elle ne le sont pas *de jure*.

l'art de la guerre se trouvent plus que jamais en butte à l'exacerbation de la tension, certes classique, entre efficacité et éthique : multiplication des «guerres sales», mêlant souvent acteurs étatiques et groupes non étatiques; nécessité de vaincre «à tout prix» ressuscitant la lancinante question morale de l'adéquation des moyens aux fins; difficulté de faire face aux menaces non militaires. Ainsi, le double spectre du terrorisme à grande échelle et de la prolifération ou de la dissémination des armes de destruction massive et de leurs *ersatz* pose un nouveau défi, plus aigu que jamais, à la sécurité des Etats et de la communauté internationale, mais aussi des individus et des groupes humains, des familles, des femmes, des enfants, des pauvres, des plus démunis face à l'«horreur de la guerre» (6).

La «sécurité humaine» (7) sous ses diverses formes, au cœur de bien des travaux, englobe les questions d'environnement, de santé, de migration, *etc.* Les frontières s'estompant et les maladies, les catastrophes écologiques, les migrations sauvages s'aggravant et se multipliant, le défi est considérable. Si on y ajoute les trafics de vaste ampleur – drogues, êtres humains, armes – qui se jouent des contrôles étatiques et profitent des conflits pour prospérer, la «sécurité humaine» est plus que jamais confrontée à d'énormes dilemmes.

Dans un tel contexte, la question des mines antipersonnel pourrait aujourd'hui paraître bien dérisoire. Et elle l'est bien, de fait, en terme de sécurité militaire. Si elle a pu émouvoir un temps des opinions publiques que n'avaient pas encore blasées d'autres catastrophes humanitaires, c'est précisément pour des raisons avant tout humanitaires. Elle est aussi emblématique d'une mutation d'envergure : les zones minées créent des cicatrices durables sur des territoires après un conflit – telle la balafre qui cisaille le territoire de la Bosnie-Herzégovine, ligne de cessez-le-feu bordée de champs de mines, ou bien la frontière inter-coréenne –, comme pour rappeler que, à l'heure de la mondialisation, les questions identitaires, le rapport d'un peuple à son territoire et à ses frontières prennent une importance accrue, que les populations constituent plus que jamais à la fois des enjeux et des armes.

D'où un sursaut des opinions publiques, face aux drames humanitaires qui ont émaillé la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle. Un tel sursaut a régu-

(6) Pour une approche plus exhaustive des aspects sécuritaires, cf. Isabelle MARQUES-GROSS, «Le dilemme des mines antipersonnel. Le retour vers le futur», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, pp. 782-800.

(7) Cette formule est désormais assez couramment employée, mais ne correspond à aucune définition unanimement partagée, en dépit d'efforts de clarification déployés dans les enceintes internationales. Elle reflète néanmoins une tendance exacerbée par les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocides perpétrés dans quelques-uns des pires conflits de la fin du XX<sup>e</sup> siècle, ainsi que les catastrophes écologiques et sanitaires qui prennent une importance accrue. Le Canada, par exemple, a recours à ce concept dans le cadre du Programme Glyn Berry pour la paix et la sécurité, nouvel avatar du Programme de la sécurité humaine. Le Japon a également tenté de légitimer un tel concept. L'une des principales figures de proue d'ICBL, Jodie William, le met désormais en avant pour stigmatiser l'inhumanité de gouvernements à ses yeux plus soucieux de «sécurité étatique» que de «sécurité humaine». Il n'entre évidemment pas dans notre propos de discuter la pertinence d'un concept.



lièrement éveillé les opinions et relancé la dynamique du «droit international humanitaire» (DIH), toujours vivante (8), qu'on fait remonter à la bataille de Solferino. Son tout dernier développements fut, le 12 novembre 2006, l'entrée en vigueur du Protocole V de la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (9).

Partie intégrante de ce vaste domaine, la Convention d'Ottawa se situe néanmoins sur un terrain spécifique, qu'il importe de bien cerner alors que des choix se présentent à nouveau, dans un monde encore plus instable qu'en 1997, dans des domaines touchant à la sécurité, à l'action humanitaire, au développement, en se souvenant que l'histoire ne se répète jamais.

LE PROCESSUS D'OTTAWA :  
AFFRONTER DES DÉFIS INÉDITS EN PARTENARIAT  
AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE

L'élaboration, l'adoption puis l'application de la Convention d'Ottawa consacrent le rôle nouveau de la société civile dans un processus habituellement réservé aux États.

***Engagement humanitaire et idéal pacifiste : quel désarmement et pour quoi faire ?***

Le pacifisme a souvent inspiré des combats pour le désarmement, la plupart du temps sans succès, tant sont prégnantes les réalités géopolitiques et déterminants les rapports de force dans les relations internationales. Tout au plus y a-t-il eu inflexion de certaines décisions en raison d'interactions telles que celles résultant de la mobilisation des antinucléaires pendant la Guerre froide.

L'idéal humanitaire s'est révélé plus efficace, en raison de son plus grand réalisme et de sa force émotionnelle. Ainsi, les premiers grands accords de désarmement ou de maîtrise des armements ont porté sur des règles d'emploi des armes (10). Il a même été possible de se mettre d'accord sur l'interdiction d'emploi de certaines armes (11). Une démarche similaire a pu s'appliquer au domaine nucléaire : interdiction des essais en atmosphère,

(8) Pour une introduction à ce domaine sous ses divers aspects et illustrée des principaux textes de base, cf. *Droit humanitaire. Textes introduits et commentés par Mario Bettati*, Seuil, Paris, 1999.

(9) Dont la dénomination raccourcie est «Convention sur certaines armes classiques» ou, en anglais, *Convention on Classical Weapons* (CCW).

(10) Déclarations de Saint-Petersbourg en 1868, puis de La Haye en 1899, interdisant les projectiles explosifs et les balles à effet d'expansion.

(11) Protocole de Genève de 1925 prohibant l'emploi des armes chimiques et biologiques – en réaction à l'usage des gaz au cours de la Première Guerre mondiale –, renforcé par l'adoption, en 1972, de la Convention sur les armes biologiques, puis, en 1993, par la Convention sur les armes chimiques.

puis interdiction pure et simple; prévalence *in fine* des stratégies antiforces sur les stratégies anticités.

Avec l'accélération de la mondialisation, les opinions publiques ont tendance à s'unifier autour de vastes mouvements de contestation face à des risques dévastateurs. Déjà, la mobilisation contre l'arme chimique s'était nouée sur un cas avant tout humanitaire : le massacre d'Hallabja au Kurdistan (1988) par le régime iraquien. Cela avait conduit, à l'initiative de la France, à une conférence menée tambour battant, qui déboucha sur la négociation puis l'adoption de la Convention d'interdiction des armes chimiques, véritable mise hors-la-loi d'une catégorie entière d'armements, avec la mise en place d'une organisation *ad hoc* chargée de veiller à la bonne application du Traité.

Au-delà et sur des registres différents, les conflits de la dernière décennie du siècle passé ont rappelé au monde, de manière particulièrement crue, que les civils non seulement souffrent des effets de la guerre, mais aussi sont utilisés brutalement comme des instruments à des fins politiques : déplacement de populations; nettoyage ethnique; sévices entrant dans diverses catégories, justiciables désormais des cours internationales – crimes de guerre, crimes contre l'humanité, génocides... Ce sinistre palmarès s'est illustré un peu partout dans le monde, y compris en Europe dans les conflits ayant marqué l'éclatement de l'ex-Yougoslavie.

S'agissant des mines antipersonnel, le constat lucide et sans appel des organisations humanitaires emporta vite l'adhésion des opinions publiques, puis de nombreux gouvernements : ces armes frappent sans discrimination civils et militaires, puis, après la fin des combats, uniquement les populations civiles – femmes, enfants, vieillards, autant que les hommes, mais aussi plus en raison de contraintes économiques ou sociales. Ces engins sont souvent conçus pour handicaper plus que pour tuer : leur impact est durable et touche non seulement des territoires, mais aussi des êtres qui en portent les stigmates toute leur vie, en subissent la détresse psychologique, les conséquences économiques et sociales.

Pour couronner la démonstration, il est apparu que, sous l'angle militaire, les mines antipersonnel sont d'une efficacité douteuse. Cette argumentation a été développée sous l'égide du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en 1996-1997, à point nommé pour achever de convaincre, avec le concours de divers militaires de haut rang, en activité ou dans la réserve : à suivre cette démonstration, la mine antipersonnel était déjà devenue une arme obsolète, vestige d'un autre âge (12).

(12) Cf. la publication du CICR, *Les Mines terrestres antipersonnel : des armes indispensables? Emploi et efficacité des mines antipersonnel sur le plan militaire*, Genève, mars 1996.

### *Les progrès accomplis avant l'ouverture du Processus d'Ottawa*

Les préoccupations humanitaires qui ont alors été ravivées s'appuyaient sur un socle déjà solide, élaboré depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle : c'est tout le courant issu du combat initial d'Henri Dunant qui prit une seconde jeunesse autour du CICR (13) et d'un noyau d'ONG.

D'abord, en référence avec les règles coutumières du droit de la guerre, applicables à toutes les parties à un conflit en toutes circonstances, qui reposent sur trois principes de base : distinction entre civils et combattants ; interdiction des «maux superflus» sans rapport avec l'objectif de la mise hors combat des soldats adverses ; adaptation du choix des moyens de nuire à l'ennemi (14). Le premier principe implique que les armes employées aient le plus possible des effets sur les seuls combattants ; le deuxième suppose un critère de proportionnalité interdisant des «blessures injustifiées», c'est-à-dire allant au-delà de l'effet militaire recherché ; le troisième entend encadrer la recherche d'objectifs au domaine strictement militaire. Les principes du «droit international humanitaire» concernent donc à la fois la manière de pratiquer l'art de la guerre *stricto sensu*, dont l'objet est de modifier des rapports de force, et les incidences de la bataille sur les populations et leur environnement.

Bien que ces principes soient *a priori* applicables à tous les équipements de guerre, y compris les mines, il a fallu les renforcer dans le cadre d'une approche plus stricte que les dispositions découlant des Déclarations de Saint-Pétersbourg (1868) et de La Haye (1899). C'est l'objet du «droit international humanitaire» qui, après les Conventions de La Haye (1899 et 1907), connut une nouvelle période fondatrice au sortir de la Seconde Guerre mondiale, avec les Conventions de Genève, puis leurs protocoles additionnels de 1977. Ce fut aussi et surtout l'objet de la Convention sur certaines armes classiques (CCW) (15), adoptée en 1980 et entrée en vigueur en 1983.

La CCW consacre un principe déjà ancien, en vertu duquel «*le droit de choisir les moyens et méthodes de guerre n'est pas illimité*» (16). Négociée dans le cadre des Nations Unies, elle se compose d'une Convention-cadre accompagnée de protocoles additionnels, aujourd'hui au nombre de cinq, traitant de différents types d'armements classiques ou de procédés attachés aux armements classiques (17) : (I) interdiction des armes à «éclats non

(13) Rappelons que le Comité international de la Croix-Rouge n'est pas à proprement parler une ONG.

(14) Principe de proportionnalité ou de nécessité militaire, énoncé dès 1907 dans le Protocole IV de la Convention de La Haye et qui vise notamment ce qu'on appelle aujourd'hui les «dommages collatéraux».

(15) Cf. note 9.

(16) Jacob KELLENBERGER, alors président du CICR, dans la préface à l'édition de la CCW.

(17) Respectivement abordés dans des protocoles numérotés de I à V. Ces protocoles sont des documents très hétéroclites, puisqu'ils peuvent comporter jusqu'à une quinzaine d'articles, alors que le premier d'entre eux tient en une seule phrase : «*il est interdit d'employer toute arme dont l'effet principal est de blesser par des éclats qui ne sont pas localisables par rayons X dans le corps humain*».

localisables»; (II) interdiction ou limitation de l'emploi des «mines, pièges et autres dispositifs»; (III) interdiction ou limitation de l'emploi des «armes incendiaires»; (IV) interdiction ou limitation de l'emploi des «armes à laser aveuglantes»; (V) «restes explosifs de guerre».

Sorte d'ombrelle pour la régulation de l'emploi des armes du point de vue du droit humanitaire, cette Convention est un cadre évolutif puisque de nouveaux protocoles peuvent lui être adjoints en fonction des besoins reconnus par les Etats parties. Le texte-cadre a lui aussi été renforcé par l'extension de son champ d'application aux conflits intra-étatiques (18). Dans cette dynamique d'adaptation, les acteurs non étatiques, à commencer par le CICR, ont commencé à renforcer leur capacité de plaider, à l'instar de ce qui fera le succès du Processus d'Ottawa au cours de la décennie suivante. Bien que ce texte-cadre et ses annexes spécialisées soient des documents plus normatifs ou déclaratoires que des instruments de désarmement proprement dits, leur adoption et leur mise en œuvre constituent de réels progrès dans divers domaines, dont certains sont proches du «démunage humanitaire».

L'un des points faibles de ce dispositif est l'absence de mesure de vérification et, surtout, la confusion que crée une disparité de régimes due à la possibilité de n'adhérer qu'à certains protocoles, voire de s'en tenir éventuellement à la version initiale de ceux qui sont amendés. C'est le cas du Protocole II, qui a un rapport direct avec notre sujet et dont la modification en 1996 est indissociable de la genèse de la Convention d'Ottawa, c'est-à-dire de l'émergence du Processus d'Ottawa.

### *Le «marathon» d'Ottawa*

Un «cycle vertueux» s'est mis en place dans le contexte des crises humanitaires ayant marqué la fin de la Guerre froide. Si on n'y prend pas garde, il pourrait cacher un cercle vicieux... Un rappel historique est indispensable, à l'heure où certains sont tentés de faire bégayer l'histoire.

Cinq ans avant le lancement du Processus d'Ottawa, deux dynamiques se sont nouées puis développées en contrepoint : celle des mesures et négociations officielles, centrée sur l'amélioration du cadre existant de la CCW ; celle issue de la mobilisation des sociétés civiles. Elles s'ignorèrent un temps, puis convergèrent partiellement à l'occasion d'une véritable course de vitesse où, jouant sur des orbites distinctes, les deux processus parallèles avaient peu d'espoir de se rejoindre.

Il y eut d'abord la renégociation du Protocole II de la CCW, à l'initiative de Paris. Dès février 1993, la France avait pris l'initiative d'un moratoire

(18) Tenant compte de la réalité de nombreux conflits actuels, cet amendement, adopté lors de la 2<sup>e</sup> conférence d'examen de la Convention, en décembre 2001, étendait aux Protocoles I, III et IV une mesure décidée en 1996 au profit du Protocole II relatif aux mines.

unilatéral sur l'exportation des mines antipersonnel – qu'elle avait en fait déjà cessé d'exporter depuis 1986 –, concomitamment à une proposition d'examen de la Convention de 1980, en vue notamment de renforcer les dispositions de son Protocole II. Deux années de négociations dans le cadre d'un «groupe d'experts gouvernements» débouchèrent sur une Conférence d'examen de la Convention de 1980, ouverte à Vienne en septembre 1995. Or, celle-là ne conduisit qu'à l'adoption d'un nouveau protocole, le Protocole IV, à effet théorique puisqu'il interdit l'emploi et le transfert des armes à laser aveuglantes qui ne sont en dotation dans aucune armée. Cette conférence déboucha en revanche sur une impasse au sujet du Protocole II traitant des mines et pièges.

Ajournée, la Conférence de Vienne reprit à Genève en 1996 et parvint à adopter des amendements au Protocole II, désormais incorporés à la Convention de 1980 (19), notamment l'extension de son champ d'application aux conflits internes (20). Le Protocole II modifié représente un réel progrès, y compris en terme d'universalité, mais il fut déclaré mort-né sans pouvoir faire la preuve de ses qualités. De fait, l'opinion publique internationale, révoltée par la prolifération des mines antipersonnel et les tragédies humaines des Balkans, du Sud-Est asiatique et d'Afrique, fut vite convaincue que le nouvel instrument était trop complexe et trop peu contraignant pour enrayer ce phénomène. Cela étant, il a bénéficié de l'adhésion de pratiquement tous les grands absents d'Ottawa : Etats-Unis, Russie, Chine, Inde, Pakistan, Sri Lanka, Corée du Sud, Finlande, Pologne, Maroc, Israël (21).

Le Processus d'Ottawa eut plus de succès que le Protocole II amendé à Genève et, ce, grâce au talent et au savoir-faire d'ONG appuyées par diverses capitales. Une conférence internationale intitulée «Vers l'interdiction complète des mines antipersonnel» se tint à Ottawa à l'invitation du gouvernement canadien et se termina par l'adoption d'un «plan d'action» visant à la fois à augmenter les moyens mis en œuvre pour le déminage et l'assistance aux victimes et à parvenir à la conclusion d'un traité d'interdiction complète. Les autorités canadiennes mirent la pression sur cette négociation, en prenant rendez-vous pour la signature d'un tel engagement à Ottawa en décembre 1997. Presque dans la foulée, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta par 157 voix (22) la résolution 51/458 invitant

(19) Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres explosifs, tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996.

(20) Cf. note 18.

(21) Cette liste de onze pays indique, avec le recul du temps et considérant la non-universalité de la Convention d'Ottawa, le Protocole II amendé a notamment le mérite d'engager des Etats n'ayant pas adhéré au texte d'interdiction des mines antipersonnel, créant ainsi un régime à plusieurs vitesses (cf. *infra*). Seuls 25 Etats restent hors de tout régime restreignant l'emploi ou interdisant les mines antipersonnel, dessinant ainsi une carte des zones d'isolation, de tension ou de méfiance : Proche- et Moyen-Orient, Sud-Caucase, Asie centrale, Asie du Sud et du Sud-Est, Pacifique.

(22) Dix abstentions et aucun vote négatif.

tous les Etats à conclure ce texte. L'Autriche fit aussitôt circuler un projet de texte auprès de toutes les capitales et des organisations intéressées et les invita à une session de négociations à Vienne en février 1997. L'Allemagne tint une réunion en avril pour examiner la faisabilité d'éventuelles mesures de vérification (23). Ce fut ensuite au tour de Bruxelles d'accueillir une conférence en juin 1997 qui, avec 154 participants, recueillit un succès inégalé, même si seulement 97 Etats signèrent la Déclaration de Bruxelles qui lança les négociations officielles en appelant à la réunion d'une conférence diplomatique à Oslo. Celle-là se tint dans la capitale norvégienne du 1<sup>er</sup> au 18 septembre 1997 : 91 pays participèrent aux négociations, 38 furent observateurs, de même que le CICR et l'ONG ICBL (24).

La signature de la Convention les 3 et 4 décembre 1997 à Ottawa marqua le terme de ce marathon. Le 1<sup>er</sup> mars 1999, six mois après la transmission au Secrétariat général des Nations Unies des instruments de ratification du quarantième Etat, la Convention entra en vigueur.

#### LA CONVENTION D'OTTAWA : L'EMERGENCE DU «DÉSARMEMENT HUMANITAIRE»

Comment évaluer l'efficacité d'un instrument international, *a fortiori* quand il édicte une interdiction générale sans faire l'objet d'une adhésion universelle ? Il convient de s'arrêter dans un premier temps sur la valeur intrinsèque de la Convention adoptée à Ottawa, en soulignant d'entrée de jeu ce qui distingue la Convention d'Ottawa de celle de 1980 : l'une édicte des normes d'emploi, alors que l'autre énonce une interdiction pure et simple. Il s'agit, dans un cas, du droit de la guerre (25), dans l'autre, d'une règle de désarmement.

#### *Un processus exemplaire... pour ceux qui acceptent de s'y plier*

L'économie de la Convention tient en quelques lignes de force.

D'abord, elle édicte une interdiction pure et simple : usage, stockage, fabrication, transfert sont absolument prohibés, en théorie pour les Etats signataires et pour eux seuls. Or, cette disposition synallagmatique a immédiatement été considérée comme entraînant l'équivalent d'une quasi-norme internationale. Compensant la non-universalité de la Convention (26), une dynamique s'est enclenchée, qui a tendance à mettre hors-la-loi ceux qui se

(23) Une divergence apparut clairement à cette occasion entre les tenants d'une norme avant tout humanitaire et les spécialistes du désarmement, attachés à des mécanismes efficaces de vérification, comme il était de mise dans ce domaine, en vertu de la fameuse formule «*trust but verify*».

(24) Cf. note 2.

(25) *Jus in bello* : cf. Isabelle MARQUES-GROSS, *op. cit.*

(26) En dépit de progrès indéniables en 2007, avec l'adhésion de l'Indonésie, de l'Iraq, de Koweït, du Montenegro et de Palau, portant à 156 le nombre d'Etats parties.

refusent toujours à rejoindre un club représentant les trois quarts des États de la planète.

Le premier effet de cette quasi-norme est la régression spectaculaire de l'emploi des mines antipersonnel. Seuls deux États ont été recensés à ce titre en 2006 par la dernière édition du *Landmine Monitor* : la Russie et le Myanmar. Le Népal n'y a plus recours depuis le cessez-le-feu avec la rébellion maoïste. Les rares États se hasardant à évoquer la possibilité d'utiliser ces armes, fût-ce à titre résiduel, sont aussitôt brocardés par la société civile (27). Un réel interdit s'est bien largement imposé à ceux qui se soucient de l'opinion publique internationale, fût-ce de façon épisodique (28).

Parmi les États signataires, la dimension du désarmement proprement dite est en bonne voie, même si quelques zones d'ombre subsistent. La destruction de leurs stocks, obligatoire dans les quatre ans de leur adhésion effective, a connu des succès remarquables au prix, dans certains cas, d'efforts considérables, comme ce fut le cas fin 2006 pour l'Angola (29). Alors que plus d'une cinquantaine d'États reconnaissent avoir produit des mines antipersonnel dans le passé, la fabrication a été arrêtée par les États parties et les États non parties n'ont souvent préservé qu'une capacité théorique de production. Le commerce des mines est devenu inexistant, la preuve *a contrario* étant constituée par la multiplication du recours à des «engins explosifs improvisés» (30) par les groupes non étatiques. Ce coup d'arrêt constitue en soi un grand succès.

Autre élément de succès, le processus lancé par l'«Appel de Genève», visant à obtenir un engagement de la part des acteurs non étatiques, censés être désormais parmi les principaux utilisateurs de mines antipersonnel ou d'engins improvisés équivalents, mais parfois plus dangereux pour les populations en raison de leur caractère bricolé. L'ONG suisse qui s'est lancée dans cette remarquable entreprise prend la précaution d'éviter, autant que possible, de légitimer des groupes non reconnus (31). Cependant, il y a une sorte d'effet pervers à obtenir un engagement de la part d'organismes «hors-la-loi», alors que de respectables États, non des moindres, s'autorisent toujours un recours théorique à ces engins.

En outre, une communauté parallèle du déminage humanitaire s'est constituée en marge du Processus d'Ottawa, où certains non signataires sont présents et même très actifs. Le groupe de soutien au déminage humanitaire

(27) Ainsi, les cas du Venezuela et de l'Érythrée ont été soulevés lors de la 8<sup>e</sup> réunion des États parties en novembre 2007 à Amman.

(28) Ainsi, le Pakistan a dû renoncer à miner sa frontière avec l'Afghanistan devant le tollé qu'avait suscité une annonce dans ce sens.

(29) Actuellement, la Biélorussie est, avec l'Afghanistan l'un des pays quasi certains de manquer cette échéance. A la différence de l'article 5 (déminage), l'article 4 de la Convention (destruction des stocks) n'a pas prévu de possibilité de report de l'échéance de 4 ans.

(30) Ou EEI (IED en anglais, pour *Improvised Explosive Devices*).

(31) Malgré l'incident causé à l'occasion de la 7<sup>e</sup> réunion des États parties, en septembre 2006, par la signature d'un accord avec le PKK.

(*Mine Action Support Group* ou MASG) a le mérite de réunir les grands donateurs, y compris les États-Unis, non signataires de la Convention mais très engagés dans le soutien aux pays affectés.

Autre développement remarquable : lors de la 3<sup>e</sup> assemblée des États parties (32), le Centre international de déminage humanitaire de Genève (CIDHG) a été reconnu comme « unité technique de soutien à la mise en œuvre de la Convention ». Ce Centre, basé en Suisse et soutenu par le gouvernement helvétique, est au service de la cause du déminage humanitaire, à laquelle il offre son expertise. C'est ainsi qu'il est engagé dans le développement et la mise à jour des normes internationales de déminage (*International Mine Action Standards* ou IMAS), essentielles pour assurer un niveau de sécurité reconnu et générateur de confiance dans les populations concernées.

Or, aujourd'hui, la question de la décontamination est devenue la plus grave et aussi la plus complexe, car sa lenteur affecte les populations civiles longtemps après un conflit et pèse sur la reprise d'activités normales, y compris sur le développement. Dans ces conditions, le règlement de la question du report éventuel de l'échéance des dix ans prévue par la Convention (33) risquait d'être mal interprété. Il a finalement été possible de trouver à Amman, lors de la 8<sup>e</sup> réunion des États parties, un point d'équilibre entre l'impératif de ne pas encourager le laxisme et la nécessité de se préparer suffisamment tôt à instruire d'inévitables demandes (34). Sans doute y a-t-il là un effet pervers de la Convention, certains États préférant s'abstenir d'y adhérer tant qu'ils ne sont pas certains de pouvoir respecter ses obligations. Néanmoins, les articles 5 (« Destruction des mines antipersonnel dans les zones minées ») et 6 (« Coopération et assistance internationales ») sous-tendent une dynamique susceptible de drainer les moyens nécessaires compte tenu de l'échéance de dix ans pour l'obligation de destruction. Ayant porté ses fruits dans un premier temps, cette dynamique a tendance à s'essouffler au moment où elle se trouve confrontée à l'épreuve de la durée.

### ***Le Sommet de Nairobi pour un monde sans mines (2004) : renforcement de l'approche programmatique***

La première conférence d'examen de la Convention d'Ottawa s'est tenue du 29 novembre au 3 décembre 2004 à Nairobi, cinq ans après l'entrée en vigueur du traité. Ce fut l'occasion de procéder à un bilan d'étape et de donner un nouvel élan à son application. A Nairobi, un « plan d'action » a

(32) Cf. le Rapport final de la 3<sup>e</sup> assemblée des États parties (APLC/MSP.3/2001/L.6, Managua, 18-21 sept. 2001) : mandat donné au CIDHG comme « unité d'appui à l'application » de la Convention.

(33) Son article 5, paragraphes 3 à 6.

(34) Plus de la moitié des 29 États ayant obligation de déminer d'ici 2009 ou 2010 ont déjà fait savoir qu'ils ne pourraient respecter cette clause.



été adopté, «*pour que cessent les souffrances causées par les mines antipersonnel*». Les objectifs découlant de la Convention y sont déclinés en soixante-dix actions, regroupées par grands objectifs.

D'abord, l'universalisation de la Convention. A ce jour, 156 Etats ont signé la Convention d'Ottawa, mais les principaux restent à l'écart de cet instrument juridique. Les Etats-Unis fournissent pourtant une contribution significative aux principaux objectifs de la Convention (35). Un espoir existait en 2007 que quelques pays du Proche-Orient, dont peut-être le Liban, profitent de la réunion de la 8<sup>e</sup> conférence des Etats parties, fin novembre-début décembre à Amman, pour adhérer. Finalement, l'Iraq et le Koweït sont les seuls Etats de la région y ayant adhéré au cours de l'été 2007. Ce signe encourageant n'est sans doute pas de nature à relancer la dynamique d'universalisation qui, se heurtant désormais au noyau dur des réfractaires, marque le pas.

Ensuite, la destruction des stocks de mines antipersonnel. Cette dimension de strict désarmement de la Convention progresse convenablement, mais l'Observatoire des mines (36) continue de suivre scrupuleusement ces opérations, tout en relevant que l'essentiel des stocks de mines reste conservé par les non-adhérents. Ainsi, en regard de 42 millions de mines en stock détruites parmi les signataires, il en reste 176 millions dans 46 pays, dont 10 signataires : échec ou réussite du Processus d'Ottawa ?

De plus, le nettoyage des zones minées, qui est l'engagement le plus difficile à remplir car il nécessite des moyens importants, financiers, humains et techniques, et suppose également une volonté politique résolue chez les Etats directement affectés, comme chez leurs partenaires du groupe des «pays donateurs». Il est néanmoins essentiel de progresser de manière significative et systématique dans ce domaine si on souhaite continuer à réduire le nombre d'accidents.

Enfin, l'assistance aux victimes, en aval du déminage proprement dit, est la dimension la plus directement «humanitaire». Elle est par définition pluridisciplinaire, puisqu'elle inclut non seulement un aspect de santé publique, avec ses diverses composantes (soins psychologiques, prothèses, rééducation), mais aussi un aspect socio-économique en vue de la réinsertion des survivants et de leur communauté.

Le Programme de Nairobi est par définition loin d'être mis en œuvre. Il a le mérite de viser des buts ciblés, dans une optique qui rejoint les Objectifs du Millénaire. De la sorte seulement, peut-on espérer concilier approche globale et approche ciblée : la première seule risquerait de diluer le déminage parmi d'autres priorités qui sont toutes importantes ; la seconde seule comporterait un risque de cloisonnement qui, en fin de compte, nuirait à

(35) Les Etats-Unis sont le deuxième contributeur à l'assistance aux pays affectés par les mines, après l'Union européenne (Commission et Etats membres additionnés).

(36) Communément appelé de son nom anglais, *Landmine Monitor*.

l'efficacité des opérations. C'est pourquoi il importe de rester clair sur ce que recouvre l'«action contre les mines» ou «lutte antimines» : un traitement global qui dépasse les aspects de désarmement et de dépollution pour englober les trois autres «piliers», que sont l'assistance aux victimes, la sensibilisation des populations aux risques et le plaidoyer pour l'universalisation et la pleine application du traité.

### *Le prix de l'exemplarité*

Quelques chiffres peuvent être bien plus éloquentes qu'un grand discours.

Tout d'abord, la Convention d'Ottawa n'a pu être adoptée qu'en renonçant à rechercher un consensus international, cela, en dépit du caractère militairement peu convaincant des mines antipersonnel et malgré l'absence d'un véritable dispositif de vérification. Or, la «minorité» de non-signataires rassemble la bagatelle de quelques Etats tels que les Etats-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie, la Chine, l'Inde, le Pakistan. Les stocks de mines antipersonnel détenus par ce «club» dépassent de loin les quantités déjà importantes de mines détruites du fait de la Convention d'Ottawa.

Ainsi, le bilan global n'est pas aussi brillant qu'on aimerait le croire en se focalisant sur les résultats obtenus parmi les signataires ou au bénéfice des signataires. Aujourd'hui, alors que des appels insistants invitent à réitérer, pour les armes à sous-munitions, l'opération réussie d'Ottawa, il convient de s'interroger sur le prix à payer pour l'adoption d'un instrument plus contraignant que le Protocole II de la CCW, mais encore moins universel. Cet inconvénient dépasse de loin celui de la non-universalité *stricto sensu*, puisque la communauté internationale est sans doute vouée à conserver durablement un régime hétérogène qui, par conséquent, manque de visibilité et de clarté.

La non-universalité comporte un autre prix : s'agissant d'une arme qui reste en dotation chez de nombreux non-adhérents, elle légitime indirectement l'idée que, dans certaines situations ou pour certaines causes, la violence et les dommages causés aux êtres humains et aux collectivités humaines peuvent ne pas avoir de limite répondant à une exigence éthique. Tel est le monde de l'après-Guerre froide : celui d'une violence qui n'est plus restreinte par l'équilibre de la terreur et prend parfois des proportions démesurées.

### ETHIQUE ET SÉCURITÉ :

QUEL POINT D'ÉQUILIBRE ENTRE NORMES HUMANITAIRES,  
DROIT DE LA GUERRE, DÉVELOPPEMENT ET SÉCURITÉ ?

La valeur intrinsèque de la Convention d'Ottawa est indéniable et son application depuis neuf ans encourageante. Cependant, l'entreprise reste

immense : au rythme actuel, combien de décennies faudra-t-il pour parvenir à «un monde débarrassé du fléau des mines antipersonnel»? Les moyens qui y sont consacrés sont insuffisants, même si certains grands non signataires font cause commune avec ceux qui y ont souscrit, notamment les États-Unis et la Chine, affaiblissant par la même occasion l'objectif d'universalisation.

Couvrant par définition un champ correspondant à son objet, il est logique que la Convention d'Ottawa comporte des limites intrinsèques, qui peuvent engendrer des frustrations, voire des demandes reconventionnelles. S'il importe d'être attentif aux discours et aux pratiques qui en soulignent les faiblesses et les limites, prônant la poursuite des efforts visant à renforcer les régimes régulant le champ de bataille pendant et après un conflit, on ne peut solliciter les textes au-delà du raisonnable, ni rechercher leur dépassement systématique. Or, les opérations de l'été 2006 au Liban ont été perçues par un certain nombre d'observateurs comme illustrant les failles des instruments internationaux existant et appelant donc à poursuivre les efforts dans «l'esprit d'Ottawa». Jusqu'où est-il raisonnable d'aller afin de faire toute leur place aux exigences humanitaires, sans pour autant amoindrir la sécurité dont la responsabilité première incombe aux États? Plus encore, «l'esprit d'Ottawa» peut-il utilement être ressuscité et ne risque-t-il pas d'être en contradiction avec les exigences de la défense et de la sécurité?

La force du combat initial contre les mines antipersonnel risque de se retourner contre cette noble cause. Aussi convient-il de bien cerner quel est son moteur, à l'intersection de plusieurs lignes de force toujours à l'œuvre, parfois contradictoires : d'abord, une exigence croissante de l'opinion publique désormais témoin «en direct» de tout manquement au respect dû à la personne humaine, aux biens culturels et économiques, à l'environnement, et qui peut être mobilisée pour des causes humanitaires; ensuite, une prise de conscience plus aiguë de l'ampleur des séquelles de tout conflit, ainsi que du coût des destructions et de la lenteur des processus de reconstruction; également, la banalisation et la sophistication du désarmement et de la maîtrise des armements, promus au rang d'adjuvant diplomatico-militaire systématique depuis la fin de la Guerre froide; enfin, la réapparition de la notion de «guerre juste», avec les risques d'excès qui en découlent (37).

Un acquis d'Ottawa est indubitable : la consécration du droit international humanitaire comme référence désormais inséparable des normes que les armées se doivent de respecter. L'obligation d'inculquer ces dernières dans les cycles de formation professionnelle militaire est inscrite dans les engagements internationaux. Cette dimension éthique est désormais largement intériorisée chez la plupart des personnels militaires dont, de plus en plus,

(37) On pourra se reporter utilement à un colloque organisé par le ministère de la Défense les 3 et 4 février 1998, sur le thème «Droit des conflits armés et défense» (cf. notamment les interventions du Pr Mario BETTATI, du général DOUIN, de M. RÉGIS DE BELENET, pour le cas qui nous intéresse ici) : *Actes du Colloque*, Secrétariat général pour l'administration/Ministère de la Défense, 1998.

la vocation est d'être des «soldats de la paix». L'œuvre accomplie par l'«Appel de Genève» en direction des acteurs non gouvernementaux est de nature à diffuser plus largement encore cette norme dans les forces irrégulières.

Les appels lancés soit pour élargir le champ d'application des instruments juridiques existants, soit pour en créer de nouveaux pour faire face à des situations inédites ou pour les prévenir, peuvent être considérés sous deux angles diamétralement opposés et qui expriment particulièrement bien la dualité du nouveau concept de «sécurité humaine» pris dans son acception la plus large :

Sous l'angle des pouvoirs publics, en particulier de la responsabilité qui revient ou qui devrait revenir aux Etats dans l'exercice du monopole de la violence, la question traditionnelle de l'adéquation des moyens aux fins prend une acuité particulière quand les facteurs d'insécurité se multiplient, à l'intérieur comme à l'extérieur de la sphère de responsabilité d'un gouvernement central. Les arbitrages sont de plus en plus complexes et soumis aux pressions du calendrier et de l'opinion publique. En outre, hors des frontières d'un Etat, même si l'action collective et souvent multinationale tend à l'emporter, le choix d'agir ou de ne pas agir, seul ou en coopération avec d'autres, reste du ressort exclusif de l'Etat. Ainsi en est-il particulièrement de l'engagement extérieur des forces armées, lequel suppose, bien en amont, une dotation en armements adaptée aux missions et aux doctrines d'emploi. Tout cela ne s'improvise pas et se planifie sur au moins une décennie, surtout s'agissant d'armements de haute technologie nécessitant un effort de recherche par anticipation et des moyens budgétaires importants.

Or, la question de la licéité de certains armements est posée depuis longtemps comme l'ont illustré les Conférences de La Haye fin XIX<sup>e</sup>-début XX<sup>e</sup>. Elle a pris une acuité particulière avec l'apparition de l'arme nucléaire (38), qui n'est pourtant pas une arme de champ de bataille, mais une composante de la dissuasion, précisément destinée à prévenir le déclenchement d'hostilités ouvertes. Les armes chimiques et biologiques ne bénéficient pas du même statut, bien que considérées elles aussi comme des armes de destruction massive, et ont fait l'objet de conventions d'interdiction. S'agissant des armes classiques, nous avons déjà évoqué le rôle central à la fois du droit coutumier de la guerre et, depuis plus d'un quart de siècle, de la Convention sur certaines armes classiques. La Convention d'Ottawa complète ce dispositif. La question se pose aujourd'hui de savoir comment ce corpus complexe et évolutif peut s'adapter aux réalités nouvelles de la guerre.

Les appels réitérés, en provenance notamment de la société civile, à l'interdiction des «armes à sous-munitions» (39), exacerbés par les opérations

(38) Cf. l'Avis de la Cour internationale de Justice, 8 juil. 1996.

(39) Expression générique mal définie, qui qualifie un «contenant», le «contenu» entrant dans la catégorie des «munitions en grappes».

militaires de l'été 2006 au Proche-Orient, suscitent des interrogations légitimes que reflète le rapport publié par le Sénat français en décembre de la même année (40). Ce document de référence, très complet et bien documenté par de nombreux entretiens et visites de terrain, montre à quel point le sujet est complexe. A la différence des mines antipersonnel, «*arme du pauvre*» que le CICR considère comme «*datant d'un autre âge*», les bombes à sous-munitions peuvent présenter une grande sophistication et être équipées de technologies très performantes qui répondent par avance à certaines objections.

A côté des questions d'équipement, de performance et de doctrine d'emploi, où on s'attend à ce qu'un Etat fasse le meilleur usage possible des armements qu'il a en dotation, se pose la question, à l'autre extrémité du spectre, du champ de bataille, quand les hostilités ont cessé. C'est à ce point que le «démunage humanitaire» prend le relais et qu'une approche pragmatique peut permettre de surmonter des divergences doctrinales au profit des populations affectées par les effets dévastateurs des conflits. A cet égard, l'entrée en vigueur, le 12 novembre 2006, du Protocole V de la CCW sur les restes explosifs de guerre (REG) (41), représente un nouveau progrès, tout à fait d'actualité, puisqu'il entend lutter contre le fléau des munitions et résidus de guerre non explosés qui cause plusieurs milliers de victimes de par le monde dans les zones affectées par des conflits. Des dizaines de pays sont touchés par plusieurs centaines de millions de ces débris. Visant à mieux protéger les populations civiles, ce texte rend obligatoire le nettoyage des résidus non explosés, en prévoyant une assistance technique financière ou matérielle de la part de l'Etat, mais aussi des belligérants, et cherche à améliorer, sur une base volontaire, la fiabilité des munitions.

Le Protocole V était le premier accord international de désarmement issu de Genève depuis 1996. Il est entré en vigueur au cours de la 3<sup>e</sup> Conférence d'examen de la CCW, qui s'est tenue du 6 au 17 novembre 2006 à Genève, sous présidence française. A cette occasion, il a été possible de s'accorder sur un mécanisme de contrôle du respect des dispositions de la Convention et de ses protocoles : pour la première fois depuis l'échec de la négociation sur la vérification du Protocole biologique, en 2001, il a été possible de se mettre d'accord sur une procédure de vérification (42). Le Plan d'action pour l'universalisation de la Convention, lui aussi adopté dans ce contexte, constitue un autre progrès ayant une incidence dans des domaines connexes de celui que couvre la Convention d'Ottawa. Dans le même ordre d'idées, l'adoption d'un mécanisme de parrainage au profit d'Etats démunis s'inspire directement de la Convention d'interdiction des mines antipersonnel. Le Centre de déminage

(40) Joëlle GARRIAUD-MAYLAM/Jean-Pierre PLACADE *Les Armes à sous-munitions*, rapport d'information n° 118, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, 13 déc. 2006.

(41) Adopté à Genève le 28 novembre 2003, dans le cadre de la CCW, il devait recueillir vingt ratifications pour entrer en vigueur. Ce protocole lie 27 Etats. L'Inde est le seul Etat non partie à la Convention d'Ottawa qui y adhère.

(42) Certes très légère, cette procédure n'en constitue pas moins un progrès concret.

humanitaire de Genève, déjà reconnu comme «unité d'appui à l'application» de la Convention d'Ottawa (43), gèrera également de tels programmes.

Toujours à Genève, dans le cadre de la 3<sup>e</sup> conférence d'examen de la CCW, le Protocole II de la CCW a lui aussi fait l'objet d'un renforcement, grâce à une initiative danoise sur les mines antivéhicule : 21 pays, dont la France, se sont engagés à respecter, sur une base volontaire, des normes humanitaires très exigeantes dans l'attente d'un accord international sur un texte relatif aux mines autres qu'antipersonnel («MAMAP»), qui serait négocié dans le cadre de la CCW.

A l'heure où de nombreuses voix s'élèvent pour réclamer l'interdiction pure et simple des armes à sous-munitions, sans refléter pour autant un consensus général, la communauté internationale se trouve confrontée à un dilemme qui rappelle la situation prévalant voici dix ans : prendre un raccourci afin de négocier «à l'arraché» un texte radical, au prix de laisser de côté un certain nombre d'États importants ou bien accepter de prendre le temps de rechercher un accord à portée universelle. C'est aussi la question du cadre de la CCW qui est posée : ce texte-pivot pour le droit international humanitaire risque d'en sortir affaibli alors qu'il est lui aussi un vecteur d'universalité.

Enfin, il convient de conserver à l'esprit les exigences du terrain et la raréfaction des ressources : multiplier des textes n'a de sens que s'ils ont un impact concret sur les populations et les situations. La tendance actuelle est d'élaborer des stratégies globales et pluridisciplinaires, en liaison avec des objectifs de stabilisation et de normalisation au sortir de crises. L'expérience de dix ans de mise en œuvre de la Convention d'Ottawa montre que la difficulté réside moins dans le respect des engagements pris, une fois qu'ils sont contractés, que dans le traitement des effets d'opérations menées par ceux qui n'ont pas pris d'engagement.

\* \*  
\*

Le désarmement ne consiste pas à renoncer à se défendre au nom d'une philosophie irénique. C'est un processus guidé par le souci d'équilibrer des préoccupations légitimes de sécurité et la prise en compte d'autres contraintes d'intérêt général : considérations économiques, sociales, philosophiques, idéologiques, identitaires; perceptions réciproques des postures militaires; position géopolitique; perception des risques et menaces.

La guerre étant une réalité inévitable, il convient au moins qu'elle soit encadrée par des règles visant au respect de la personne humaine, y compris des combattants, des prisonniers et des populations civiles. On se trouve en fait aux antipodes de la conception de la guerre énoncée par Clausewitz : «*un acte de violence qui ne connaît pas de limite dans sa manifestation*», un

(43) Cf. note 32.

paroxysme nécessaire. Et le moins qu'on puisse dire est que cette dernière conception est encore largement partagée. A cet égard, le 11 septembre 2001 a lancé un mouvement de régression. Comment se prémunir contre la symétrie des moyens? Contrairement à une idée reçue, les militaires, professionnels de la violence canalisée, sont par nature moins belliqueux que les politiques : ils connaissent la nature des risques et sont soucieux d'épargner des vies. Et, si les politiques portent une responsabilité écrasante, c'est aussi, dans nos démocraties, parce qu'ils sont pris dans un engrenage de perceptions et de symboles amplifiés par la médiatisation instantanée et mondialisée. C'est un des points faibles des démocraties qui, par essence, ne sont sans doute pas plus pacifiques que les régimes autoritaires. La ressource principale reste alors la capacité de nos sociétés à veiller au respect des normes : par la structuration de la société civile, au Sud comme au Nord; par le développement d'une justice adaptée; par la généralisation de règlements conformes aux droits de l'homme dans toutes les armées du monde; par le renforcement des organisation internationales, à commencer par les Nations Unies et les organisations régionales.

A ce titre, la Convention d'Ottawa et le processus qui lui est associé font figure d'exemple et de précurseur pour les questions de sécurité humaine telles qu'elles se trouvent aujourd'hui posées à une vaste échelle. Toutefois, il est indispensable de veiller à ce que chacun joue son rôle à sa place : que les sociétés civiles restent vigilantes et exigeantes, face à des Etats pleinement conscients de leurs responsabilités. Le monde d'aujourd'hui a plus que jamais besoin de normes dans tous les domaines : culture, commerce, médecine, génétique, environnement, *etc.* Les situations de conflit ne peuvent y échapper. A cet égard, la Convention sur les armes classiques de 1980 a marqué un tournant prémonitoire en reconnaissant, bien avant la chute du Rideau de fer, l'importance d'une régulation des armes classiques, alors que la Guerre froide avait été dominée par l'obsession des armes de destruction massive (44). Le regain d'inquiétude face à la prolifération et au terrorisme ne peut éclipser des préoccupations éthiques sans lesquelles l'humanité régresserait.

(44) L'Acte final de la Conférence des Nations Unies sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination l'a souligné, en rappelant que «*la nécessité d'élaborer de nouvelles conventions internationales de caractère humanitaire ou d'autres instruments juridiques appropriés, afin d'interdire et de limiter l'emploi de certaines méthodes et de certains moyens de guerre*» était apparue lors des travaux préparatoires pour les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève : «*les opinions ont prévalu que l'on devrait tenter d'aboutir à la conclusion d'un accord sur les armes conventionnelles, en laissant de côté les armes de destruction massive*» (extrait de l'Acte final).

## ANNEXES

*Éléments de chronologie de l'élaboration d'un Droit international humanitaire dans sa relation avec la régulation des armes ou le désarmement***1899 : Conventions de La Haye**

- Lois et coutumes de la guerre sur terre (II<sup>e</sup> Convention)
- Adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève de 1864 (III<sup>e</sup> Convention)

**1907 : Conventions de La Haye**

- Lois et coutumes de la guerre sur terre (IV<sup>e</sup> Convention)
- Adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève de 1906 (X<sup>e</sup> Convention)

**1925 : Protocole de Genève** sur l'interdiction de l'emploi de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques

**1929 : Conventions de Genève**

- Blessés et malades dans les forces armées en campagne (révision de la Convention de Genève de 1906, I<sup>re</sup> Convention)
- Prisonniers de guerre (complète la II<sup>e</sup> Convention de La Haye de 1899 et la IV<sup>e</sup> de 1907, II<sup>e</sup> Convention)
- Reconnaissance officielle de l'emblème du croissant rouge (premier usage en 1876)

**1949 : Conventions de Genève**

- Blessés et malades dans les forces armées en campagne (révision et développement de la Convention de Genève de 1929, I<sup>re</sup> Convention)
- Blessés, malades et naufragés des forces armées sur mer (révision et développement de la X<sup>e</sup> Convention de La Haye de 1907, II<sup>e</sup> Convention)
- Prisonniers de guerre (révision et développement de la Convention de Genève de 1929, III<sup>e</sup> Convention)
- Personnes civiles (complète la II<sup>e</sup> Convention de La Haye de 1899 et la IV<sup>e</sup> de 1907, IV<sup>e</sup> Convention)
- Les quatre Conventions comportent un article 3 commun relatif à la protection des victimes des conflits non internationaux

**1972 : Convention sur les armes biologiques**

**1980 : Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques** produisant des effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimination (CCW), avec ses protocoles (I) d'interdiction des armes à « éclats non localisables », (II) d'interdiction ou de limitation de l'emploi des « mines, pièges et autres dispositifs », (III) d'interdiction ou de limitation de l'emploi des « armes incendiaires »

**1983 :** le 2 décembre, entrée en vigueur des **protocoles I et III** à la Convention de 1980

**1993 :** le 13 février, la France décide d'un **moratoire** sur l'exportation des mines antipersonnel. Elle avait cessé d'en exporter depuis 1986

**1993 : Convention sur l'interdiction** de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi **des armes chimiques** et sur leur destruction

**1995 :** le 13 octobre, conclusion du **protocole IV** à la Convention de 1980, relatif aux **armes à laser aveuglantes** (entré en vigueur le 31 juillet 1998)



- 1996** : le 3 mai, adoption du **protocole II amendé** de la Convention de 1980 relatif à **l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs** (entré en vigueur le 3 décembre 1998)
- 1997** : signature, les 3-4 décembre, de la **Convention d'Ottawa** sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1999, ratifiée par la France le 23 juillet 1998)
- 1999** : le 20 décembre, la France achève la destruction de son stock de mines antipersonnel (bien avant l'échéance du 1<sup>er</sup> mars 2003)
- 2001** : le 21 décembre, amendement de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de 1980 (armes classiques) portant extension de son champ d'application aux conflits internes
- 2003** : signature, le 28 novembre, du **protocole V** à la Convention de 1980 relatif aux **restes explosifs de guerre** (entré en vigueur le 12 novembre 2006).
- 2007-2008** : campagne de la «Cluster munitions coalition» (CMC), puis travaux préliminaires et **négociations pour l'interdiction des «bombes à sous-munitions** créant des dommages inacceptables pour les populations»

*Mines antipersonnel : les «cercles de la vertu»*

Etats parties à la Convention d'Ottawa : 156

Etats hors d'Ottawa, mais parties au protocole II amendé : Etats-Unis, Russie, Chine, Inde, Maroc, Pakistan, Sri Lanka, Corée du Sud, Finlande, Pologne, Maroc, Israël, soit 12 Etats

Etats n'ayant adhéré qu'au protocole II de 1980 dans sa forme originelle : Géorgie, Israël, Laos, Maurice, Mongolie, Ouzbékistan, soit 6 Etats

Etats hors de tout régime de régulation ou d'interdiction des mines antipersonnel : Arménie, Azerbaïdjan, Bahrein, Egypte, Emirats arabes unis, Iran, Kazakhstan, Kirghizstan, Corée du Nord, Liban, Libye, Iles Marshall, Micronésie, Myanmar, Népal, Oman, Papousie Nouvelle Guinée, Arabie saoudite, Singapour, Somalie, Syrie, Tonga, Tuvalu, Vietnam, soit 25 Etats

Au total, début 2008, 172 Etats avaient adhéré à au moins l'un des 3 textes, 25 restant sans contrainte aucune. Il convient de souligner que certains adhèrent aux trois textes et d'autres seulement à Ottawa et que, entre ces deux extrêmes, tous les cas de figure existent.



# CRISES ET CONFLITS INTERNATIONAUX

Alexandra NOVOSSELOFF

*Introduction*

Simon P. Alain HANDY et Toussaint CHARLES

*L'Accord politique de Ouagadougou.  
Vers une sortie de crise pérenne en Côte d'Ivoire*

Renaud DORLHIAC

*Le Kosovo, entre aube et crépuscule*

Gabrielle LAFARGE

*L'Iraq en 2008. Le temps des fragmentations*

Agnès FAVIER

*Crises libanaises*

Jérôme SPINOZA et Olivier VALLÉE

*Le Nigeria, désordre de la formation  
d'une puissance sans peuple*



# INTRODUCTION

## CRISES ET CONFLITS INTERNATIONAUX

PAR

ALEXANDRA NOVOSSELOFF (\*)

Les évolutions que prennent les crises sont aussi multiples que leur nature et leurs acteurs et souvent inattendues. L'année dernière, nous avons porté un éclairage sur le Sri Lanka, où le conflit n'a cessé de s'intensifier entre la rébellion tamoule et le gouvernement de Colombo. Les articles proposés cette année sur les crises du Liban, de la Côte d'Ivoire, de l'Iraq et du Kosovo montrent que la crise se résout par les acteurs qui l'ont déclenchée.

Le cas ivoirien est à cet égard presque exemplaire, même si l'Accord politique de Ouagadougou (APO) ne constitue pas la fin de la crise, mais une étape importante vers la tenue d'élections fin 2008 (voire en 2009). La tenue d'élections générales n'est, en Côte d'Ivoire comme ailleurs, qu'une étape dans la résolution d'une crise..., en aucun cas son aboutissement. Dans leur article, Alain Handy et Toussaint Charles montrent à quel point «*l'APO incarne les limites du dogme non pas démocratique mais 'électorale'*», surtout quand l'Etat en question «*est engagé dans sa phase de construction nationale*».

Les populations d'un même pays sont les seules à pouvoir s'entendre pour régler leur conflit et cela prend du temps : en Corée, à Chypre, au Sahara occidental ou ailleurs, les parties au conflit n'auront pas besoin d'intermédiaires quand le moment sera venu de trouver une solution. Les sommets entre les deux Corées sont là pour nous le montrer. Dans l'ensemble de ces crises, l'ONU est alors là en soutien de l'accord conclu, pour appuyer toute démarche locale. Elle n'a pas les moyens de forcer un accord et doit idéalement déployer ses Casques bleus quand il existe un accord entre les parties. Cela pose la question du temps pour parvenir à cette entente et de la durée du *statu quo*. Pour Renaud Dorliac, les négociations sur le statut final du Kosovo sont «*la combinaison de l'incapacité des parties à s'entendre sur une solution commune et de l'impossibilité de maintenir le statu quo sous peine de provoquer un embrasement de la province*». Le Kosovo constituerait-il, en ce sens, un contre-exemple ?

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

Ces évolutions vers la sortie de crise posent deux questions : celle de l'équilibre des pouvoirs au sein d'un Etat comme condition *sine qua non* de stabilisation et celle du rôle des puissances régionales, parfois facteur supplémentaire de crise. La recherche des équilibres internes entraîne souvent une confrontation des mouvements de recomposition et des retournements successifs d'alliance, bref, une montée aux extrêmes entre les différentes tendances. Gabrielle Lafarge nous montre que c'est le cas en Iraq, où on assiste, depuis 2006, à une «iraquisation» du conflit, qui conduit le pays vers une guerre civile. C'est ce même mouvement qui a lieu au Liban, mais dans des proportions moins grandes et dans une crise interne pour le moment contenue. Il n'en reste pas moins, que, comme le dit Agnès Favier, *«les discordes libanaises se nourrissent des tensions régionales autant qu'elles alimentent le bras de fer qui se poursuit entre les divers pays de la région et leurs alliés sur la scène internationale»*. Dans le cas libanais, les puissances régionales (Etats-Unis, France, Arabie saoudite contre Syrie et Iran) constituent bel et bien des facteurs supplémentaires de la crise interne. Renaud Dorlhac montre également les implications régionales de la question du statut final du Kosovo, la façon dont certains Etats ou futurs Etats sont imbriqués dans leur espace régional.

L'ACCORD POLITIQUE DE OUAGADOUGOU  
VERS UNE SORTIE DE CRISE PÉRENNE EN CÔTE D'IVOIRE

PAR

SIMON P. ALAIN HANDY (\*)

ET

TOUSSAINT CHARLES (\*\*)

*«Les hommes sont comme les herbes et les plantes des champs : les espèces vénéneuses poussent à côté des espèces guérisseuses, et les plantes comestibles à côté de celles qui ne le sont pas.*

*Chez tous les hommes à part les sages et les saints, on trouve un trait commun : chacun est porté à dénigrer son ennemi ou son adversaire et à le présenter comme un vaurien.*

*Pourtant, bien peu se rendent compte qu'en diminuant la valeur de leur rival, ils ne font que minimiser leur propre valeur.»*

Amadou HAMPÂTÉ BÂ (1)

La signature de l'Accord politique de Ouagadougou (APO), le 4 mars 2007, constitue un événement marquant pour la Côte d'Ivoire, installée dans une situation de crise depuis la tentative de coup d'Etat avortée de septembre 2002. Après des années d'errément, marquées par de nombreuses tentatives infructueuses des Nations Unies et des médiations d'Etats et d'organisations régionales afin de résoudre cette crise, l'espoir d'une relance du processus politique d'une sortie de crise durable a enfin resurgi.

Bien que facilité par le Président burkinabé et les Nations Unies et respectant le cadre formel de la résolution 1 721 (2006), l'APO est le premier accord endogène entre Ivoiriens. Cette négociation mérite d'être analysée pour l'originalité de la méthode utilisée. Cela étant, la question de la portée concrète de cet accord reste encore ouverte : si ce texte a scellé la normalisation sécuritaire du pays, le relatif enlisement de sa feuille de route censée conduire la Côte d'Ivoire aux élections montre, du fait de sa complexité et

(\*) Conseiller politique aux Nations Unies. Cet article n'engage que son auteur.

(\*\*) Pseudonyme.

(1) Amadou Hampâté Bâ, écrivain, historien et traditionaliste malien (v. 1901-1991), fut l'un des principaux défenseurs de la culture orale en Afrique et l'un des premiers à la transmettre par écrit.

de l'importance des enjeux en cause, qu'il ne vaut pas pour autant aboutissement du processus politique. L'apparente accoutumance du processus de paix à ce qu'il convient d'appeler «*la Ouaga dépendance*» (2) cadre mal avec les prétentions affichées des acteurs ivoiriens à une gestion endogène et auto-entretenu de la sortie de crise.

La signature de trois accords complémentaires à l'APO, un record du genre en l'espace de huit mois – dont les deux derniers le 28 novembre à Ouagadougou –, atteste des réelles difficultés sur le terrain. Pour autant, en dépit d'une mise en œuvre laborieuse de l'APO, des progrès notables ont été accomplis. A ce titre, la persistance de nombreux écueils au processus de paix dans sa phase actuelle suggère que l'APO ne diffère pas tant que cela des cycles précédents. Pour comprendre ce blocage et esquisser des solutions de relance, il convient de remonter aux sources de l'équation politique ivoirienne. Cet exercice amène, une fois de plus, à questionner l'esprit de Marcoussis, c'est-à-dire le présupposé selon lequel un scrutin «*libre, juste et transparent*» peut constituer une issue réaliste. En d'autres termes, ne manque-t-il pas à l'APO une dernière négociation inter-ivoirienne sur la répartition des rôles post-électorales ?

#### UN ACCORD NÉ DE L'IMPASSE DES CADRES ANTÉRIEURS

Fin 2006, la Côte d'Ivoire a déjà vécu deux transitions houleuses, minées par les rapports conflictuels entre le chef de l'Etat et ses Premiers ministres successifs. Malgré l'efficacité du dispositif international de maintien de la paix (ONUCI et Force française Licorne), l'ONU semble alors en panne de solutions politiques capables d'emporter l'adhésion des Ivoiriens pour relancer le processus politique.

#### *Le tonneau des Danaïdes de l'intervention internationale*

##### *Aux sources du «stop and go» ivoirien*

Conclu début 2003 sous l'égide de la France, l'Accord de Marcoussis visait le retour à la normalité grâce à des élections «*libres, justes et transparentes*» au terme du mandat du président Gbagbo en octobre 2005, le pays devant, dans l'attente, être administré par un gouvernement incluant ex-rebelles, opposition politique et loyalistes. Aux yeux des observateurs optimistes, il allait procurer le «*médicament*» capable de résoudre les problèmes structurels qui avaient motivé la discorde civile. Cependant, ce présupposé n'avait pas de fondement :

(2) Terme utilisé pour qualifier la frénésie avec laquelle les ex-belligérants ivoiriens se précipitent à Ouagadougou pour la résolution du moindre différend, ce, malgré la présence d'un représentant spécial du président Blaise Compaoré à Abidjan.



comment, en effet, les questions (nationalité, droit foncier, donc poids démographique et électoral) qui avaient été instrumentalisées à des fins électoralistes avant la crise, cesseraient-elles de l'être sous l'effet de la volonté internationale? Au contraire, en demandant d'aller vers des élections libres, le camp présidentiel ne pouvait que redouter l'attribution des cartes d'électeur à la communauté rivale, plus nombreuse. Pourtant, l'esprit de Marcoussis a été repris par la CEDEAO, l'Union africaine et les Nations Unies.

*Une litanie d'initiatives infructueuses*

Depuis 2004, assuré de la solidité de son contrôle social à Abidjan, clef du pays, ainsi que d'un arsenal de leviers sécuritaires et économiques (cacao puis pétrole, port d'Abidjan), le président Gbagbo a œuvré pour «digérer» tous les plans successifs prescrits par la communauté internationale et – logiquement – soutenus par son opposition armée et politique. Il a su dissoudre systématiquement l'effectivité des résolutions des Nations Unies et les solutions proposées, au moyen d'arguties juridiques et de l'instrumentalisation de tensions sociales ou sécuritaires, telle celle qui a conduit à l'attaque d'un camp de l'ONUCI à Guiglo, dans l'ouest du pays, par des miliciens, au début de l'année 2006.

Ainsi, au moment de la négociation de la résolution 1721 d'octobre 2006, soit plus de trois ans après la première médiation engagée à Marcoussis (début 2003) sous l'égide de la France, la crise a déjà consommé une vingtaine de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et pas moins de vingt-quatre déclarations présidentielles. La douzaine de sommets et réunions ministérielles de l'Union africaine et de la CEDEAO n'y a rien fait, ni l'implication personnelle de l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, qui a présidé deux réunions de haut niveau en 2006 qui n'ignore rien des subtilités locales ivoiriennes en tant que natif du Ghana frontalier. Trois médiations entreprises successivement par la France, le Ghana puis l'Afrique du Sud au nom de l'Union africaine ont également été peu concluantes. Cet enlisement est aussi celui des outils internationaux, tel le groupe de médiation présidé par l'ONUCI et l'Union africaine, le groupe de travail international (GTI (3)). Il met aussi en évidence les marges de manœuvre plus que réduites du Haut-Représentant du Secrétaire général pour les élections.

Seul progrès – de taille –, la situation sécuritaire n'a cessé de s'améliorer grâce au déploiement des forces impartiales combiné à l'imposition d'un embargo sur les armes et des sanctions individuelles (4). Malgré le pic de fiè-

(3) Il regroupe, pêle-mêle, l'ONU, les Etats occidentaux, les institutions financières internationales, les organisations régionales.

(4) Devant la montée des extrémismes et les positions maximalistes de certains Ivoiriens, le Conseil de sécurité avait mis sur pied, *via* son Comité de sanction, un panel d'experts, qui a adressé un signal politique en décidant de sanctions individuelles contre des meneurs loyalistes et ex-rebelles. L'embargo vise pour sa part à empêcher l'acquisition d'armes ou de pièces détachées.

vre de novembre 2004 et des rechutes occasionnelles, les résultats obtenus par la force Licorne – notamment la pacification d'un Grand Ouest menacé de «libérianisation» en 2003 – ont été consolidés par l'arrivée de l'ONUCI en 2004 (5).

### *La remise en question de l'approche onusienne*

#### *La résolution 1 721 vidée de sa substance*

Malgré ce bilan mitigé, la communauté internationale a persévéré dans une formule politique aux résultats limités. Ainsi, en octobre 2006, la résolution 1 721 a repris les principes de la résolution 1 633 (2005), allant au bout de leur logique au prix d'inflexions dont la partialité irritait Pretoria, membre non permanent du Conseil de sécurité (6). Le Conseil de sécurité, en proie aux intérêts contradictoires de ses États membres, vote une résolution (1 721) dont les dispositions sont déconnectées de la réalité du terrain. Selon une scénographie connue, cette résolution est dès lors neutralisée par le chef de l'État ivoirien. L'exhortation quasi «intégriste» pour sa mise en œuvre dans les cercles internationaux, appuyée par les Forces nouvelles et l'opposition politique, tourne au burlesque au fur et à mesure que Laurent Gbagbo musèle son Premier ministre Konan Banny et met en pièce en toute impunité l'édifice normatif et les prescriptions du Conseil de sécurité (7).

Lucide sur le fait que l'ONU ne sera pas en mesure d'exercer de pression décisive, le Président ivoirien sait que les Américains, les Chinois et les Russes n'accepteront sans doute pas que soit franchi le pas vers la mise sous tutelle du pays, pour des raisons tant politiques que financières. Il table aussi sur la perspective du départ du président Chirac : à la fois pour gagner du temps et car la France commence à montrer moins de pugnacité dans les délibérations du Conseil de sécurité. Il sait aussi ses pairs africains peu enclins à ouvrir la boîte de Pandore de sa destitution. En outre, vis-à-vis de ses voisins immédiats, le *statu quo* est logique : l'économie du Ghana, du Mali et du Burkina Faso bénéficient de fait de la situation de la partition ivoirienne (8). De plus, la diaspora immigrée en Côte d'Ivoire lui offre un moyen de pression sur Ouagadougou et Bamako, qui seraient déstabilisés par tout exode de leurs nationaux.

(5) Fin 2006, 8 000 casques bleus et 2 800 soldats de la force Licorne, après un pic de 4 500 hommes en 2004.

(6) L'Afrique du Sud accuserait non sans raisons le texte d'être de parti pris. Alors que la résolution 1 633 (2005) mentionne les ex-rebelles et le camp présidentiel, seul ce dernier l'est dans la résolution 1 721.

(7) Depuis sa nomination en 2005, le Premier ministre Konan Banny n'a jamais été en situation d'exercer la plénitude de ses attributions telles qu'énoncées par le Conseil de sécurité (nomination aux emplois civils et militaires, pouvoir de gouverner par ordonnance et prise de décrets). De plus, la résolution 1 721 s'est vue opposée l'argument d'inconstitutionnalité par le camp présidentiel.

(8) Après une phase initiale délicate à gérer, le report du trafic marchand sur les ports de Lomé, Cotonou, Temah, le trafic de cacao et d'or de contrebande, les investissements des Ivoiriens enrichis par la crise leur procurent des revenus conséquents.

*L'ONU poussée à réagir*

Le Président ivoirien a ainsi graduellement réussi à marginaliser l'ONUCI. De son Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU, Pierre Schori, certains avaient pensé qu'il saurait gérer le conflit ivoirien grâce à la proximité potentielle avec Laurent Gbagbo due à son passé à l'Internationale socialiste. Ses relations n'auront cependant jamais été bonnes avec le Président ivoirien. Elles se sont même dégradées, au point que, fin 2006, Schori n'est plus reçu au palais présidentiel. Au sein même de l'ONU, ses liens avec l'ensemble des chefs des agences, fonds et programmes se distendent progressivement, obérant le développement de synergies au service de l'émergence d'un front commun du système des Nations Unies, susceptible de favoriser un retour rapide et durable à la paix. Empêtré dans le «micro-management» de l'ONUCI, il perd de vue l'inéluctable inflexion politique qui s'annonce. Sa méconnaissance du système onusien le fragilise au niveau interne et l'amène à référer la moindre décision au Bureau des opérations du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) à New York, transformant *de facto* cette dernière en gestionnaire de l'ONUCI.

Ayant tout misé sur la résolution 1 721, le Conseil de sécurité fait preuve d'une réactivité défaillante et manque ainsi de nombreuses opportunités. C'est dans ce contexte que le Burkina Faso, agissant pour le compte de la CEDEAO se retrouve en charge du dossier.

DE L'ORIGINALITÉ D'UNE INITIATIVE ENDOGÈNE  
DE RÉOLUTION DES CONFLITS

Si la dynamique de l'APO était devenue nécessaire du point de vue de l'intérêt général, elle ne coulait pas de source. En l'absence de coercition extérieure majeure, le – profitable – *statu quo* restait l'option la plus logique. De plus, la suspicion résiduelle, fruit de l'état de belligérance, entre une classe politique et des chefs de guerre qui se connaissaient intimement enrayait par avance toute avancée. Aussi, il semble indiqué d'analyser l'origine et les modalités de cet accord.

*Autour de l'établissement du dialogue direct, préalable à l'APO**Prémises du dialogue direct*

Au début du dialogue à Ouagadougou, l'optimisme était tel que le président Gbagbo a cru un moment pouvoir emporter un accord au bout d'une dizaine de jours. La visite d'une délégation du Rassemblement des Houphouétistes pour la démocratie et la paix (RHDP), le 21 février 2007, laissa même penser que les partis politiques avaient trouvé un compromis

avec le président Gbagbo pour que les élections se fassent le plus tôt possible, en raison de calculs politiques et au détriment du processus général d'identification de la population. Tout au long du mois de novembre 2006, des rencontres discrètes se tiennent à Bouaké, Abidjan et Ouagadougou : il s'y est agi notamment de définir les paramètres de la discussion qui s'ouvrira officiellement le 5 février 2007 à Ouagadougou. Ainsi, lorsque le Président ivoirien annonce officiellement l'intention de négocier directement avec les Forces nouvelles, les enjeux de la discussion sont déjà bien ficelés.

Le 19 décembre 2006, selon un *leitmotiv* utilisé depuis Marcoussis, Laurent Gbagbo parachève sa stratégie de disqualification de la résolution 1 721, en annonçant publiquement qu'il ne permettrait pas l'application des dispositions contraires à la constitution ivoirienne. Dans le même temps, il évoque un plan de sortie de crise en cinq points (9), dans le cadre d'un dialogue direct entre forces belligérantes, à l'exclusion des partis politiques traditionnels. L'érosion graduelle et substantielle d'une opposition politique aux déclarations tonitruantes, mais peu à même de tenir la rue, formait un élément favorable de plus. Si la marginalisation de l'opposition est nette, celle de l'ONU doit être nuancée. Au cours d'un aparté avec la Mission d'observation et de suivi de l'ONUCI (10), Désiré Tagro, actuel ministre de l'Intérieur, ex-sherpa juridique et porte-parole de Laurent Gbagbo, a confié avoir discuté pour la première fois du principe d'un dialogue direct avec Gérard Stoudmann, alors Haut-Représentant pour les élections en Côte d'Ivoire, lors du sommet de la CEDEAO d'Abuja (14 juin 2006).

#### *L'obtention du consentement des parties à la crise*

Début 2007, le principe du dialogue direct est entériné par toutes les parties, y compris les instances africaines (CEDEAO, puis Union africaine), auxquelles le Groupe de travail international (GTI) a confié la responsabilité de relancer le processus de paix ivoirien jugé dans l'*«impasse totale»* à la mi-janvier 2007. Dès lors, le dialogue direct devient la méthode officielle pour la relance du processus de paix dont le cadre général reste néanmoins – figure oblige – la résolution 1 721 tant décriée par le camp présidentiel. En effet, il s'agit d'une des conditions posées par Guillaume Soro pour accepter le dialogue direct. Le Secrétaire général des Forces nouvelles, mandaté par un rassemblement très hétéroclite (appelé «G7»), essentiellement fédéré par l'opposition à Gbagbo, pour conduire les négociations, en pose deux autres :

(9) Proposition de dialogue direct avec la «rébellion»; démantèlement de la zone de confiance; établissement d'un service civique national pour les jeunes; amnistie générale, excepté pour les crimes économiques et crimes contre l'humanité sur la base de la législation en vigueur; mise en place d'un programme d'assistance pour les retournés et déplacés de guerre.

(10) Cette Mission a été mise en place pour permettre à l'ONUCI d'être partie prenante du dialogue direct inter-ivoirien, sur demande expresse du Secrétaire général des Nations Unies, M. Ki-moon Ban. Le président Compaoré a marqué son accord à sa présence à Ouagadougou et la Mission a débuté ses activités dès le 8 février 2007.

la transparence et l'association de l'ensemble des acteurs de la crise ivoirienne. Après une phase d'incubation dont la célérité mérite d'être saluée, le dialogue direct se matérialise et prend véritablement forme le 5 février 2007 à Ouagadougou, sous les auspices du médiateur/facilitateur Blaise Compaoré, Président du Burkina Faso.

La présence de Blaise Compaoré comme facilitateur est la clef de voûte du dialogue direct. Doyen des chefs d'Etat de la CEDEAO, il est doté d'une assise régionale incontestée et bénéficie du soutien du président en titre de l'Union africaine, le Ghanéen Kufuor, trop heureux de se défaire de la confrontation avec un Gbagbo qu'il n'apprécie guère. Fin politique, pragmatique et efficace, Compaoré, s'il a été l'homme des alliances avec Kadhafi (11) et Taylor, est aussi le parrain du dialogue inter-togolais, dont la conclusion à l'été 2006 sert de prototype à l'APO, à la nuance près que les législatives seules y sont en jeu. Compaoré possède une parfaite connaissance de la politique ivoirienne et son influence sur Guillaume Soro est nette – il a été accusé, à tort ou à raison, de soutenir les Forces nouvelles au départ du conflit ivoirien. Enfin, il est concerné au premier chef en raison de l'imbrication des populations burkinabées et ivoiriennes : en cas de reprise des troubles, le retour d'une fraction de la diaspora risquerait de déstabiliser un Burkina fragile au plan économique. Par la suite, au fur et à mesure, les autres parties endosseront le principe, jusqu'à la France, qui prend implicitement acte de l'impasse de la résolution 1 721, qu'elle a longtemps portée à bout de bras, sans toutefois – eu égard au caractère ivoirien du processus – s'y associer. Marginalisée et pâtissant de l'inimitié due aux errements de novembre 2004 et à la défiance entre les présidents Chirac et Gbagbo, elle tente *in extremis*, mais avec peu de succès, d'influencer les débats (12).

### *Une paternité ambiguë*

Ainsi donc, la voie au dialogue direct a été ouverte par la rencontre de plusieurs volontés, ivoiriennes comme internationales. Laurent Gbagbo expose la nature de ce processus lors de la cérémonie de la « flamme de la paix » du 30 juillet 2007, à Bouaké : *« quand j'ai estimé que les résolutions qui venaient du dehors avaient échoué et que j'ai proposé une nouvelle solution, il fallait que la main tendue soit saisie, il fallait que quelqu'un me réponde positivement pour que nous puissions discuter. Il a fallu que Soro Guillaume dise oui pour que ce dialogue ait lieu. Soro Guillaume, je te remercie pour ça [...]. Mais il a fallu être encadré. J'ai parlé de ce problème à des amis. Toumani Touré qui est là m'a dit : Parle avec Blaise. Quand j'ai parlé avec*

(11) L'hôtel Sofitel Ouga 2000, siège des négociations du dialogue direct inter-ivoirien entièrement financé par la Libye, s'appelait au départ Hôtel Libya.

(12) Implication de Michel de Bonnecorse, conseiller à l'Elysée pour les affaires africaines, et de Brigitte Girardin, ministre déléguée à la Coopération, au Développement et à la Francophonie.

*Blaise, il m'a dit : Je suis avec toi. Blaise Compaoré est d'accord, Toumani Touré est d'accord, Soro Guillaume est d'accord..., comme dirait l'autre, voilà le dialogue direct!*» Si d'autres sources attribuent la paternité du dialogue direct à une suggestion du président sud-africain Thabo M'Beki, le rôle du Président ivoirien est en toute hypothèse cardinal.

### ***Un ouvrage diplomatique ardu, fondé sur des «prouesses artisanales»***

#### *Une interface au service de protagonistes variés*

L'ossature du dispositif de la médiation burkinabée a reposé sur un trio de représentants, dont le centre opérationnel s'installe au onzième étage, dans la suite présidentielle de l'Hôtel Sofitel Ouaga 2000 (13). Ce dernier fonctionne sans secrétariat, pour éviter des fuites inopportunes. D'ailleurs, le dialogue s'est ouvert sous le signe de l'omerta face à la presse, en particulier ivoirienne. Dans la phase embryonnaire des négociations, le mantra favori des protagonistes confrontés au besoin avide d'information des médias consista à répondre «*Demandez au président Compaoré!*» Formule qui restera célèbre dans les arcanes de l'Hôtel Sofitel Ouaga 2000.

#### Le facilitateur

Le président Compaoré expose sa méthodologie en désignant une équipe réduite, avec un mandat et des marges de manœuvre larges. Djibril Bassolé, son ministre de la Sécurité, est la figure de proue du dispositif; il est directement assisté par Vincent Zakane, conseiller juridique du Président. Ils bénéficient de l'assistance de Youssouf Ouedraogo, ministre des Affaires étrangères, qui restera en retrait, quoique partie prenante des pourparlers. Aux côtés des Burkinabés, il faut ajouter un représentant de la Communauté de Sant' Egidio, en relation directe avec les présidents Gbagbo et Compaoré, ainsi que le Français Jean Guion, affable et accessible. Installé au Burkina depuis plus de vingt ans, ce conseiller diplomatique de Compaoré jouera un rôle d'électron libre.

#### Le camp ivoirien loyaliste

Désiré Tagro, truculent porte-parole de Gbagbo, exprime une détermination à toute épreuve pour parvenir à la signature d'un accord. Il dirige entre autres le flegmatique Alcycde Djédjé, alors fraîchement nommé Représentant permanent de la Côte d'Ivoire auprès des Nations Unies à New York. Faussement débonnaire, il a fait montre d'une vision analytique tou-

(13) Du 5 février au 4 mars 2007, toutes les négociations se tiennent principalement au Sofitel Ouaga 2000 (et villas adjacentes), lieu de résidence de tous les protagonistes, y compris les représentants de l'ONU.

jours juste dans les moments cruciaux de la négociation. Il y a également Konaté Navigué, le président des Jeunes du FPI, auquel le Président ivoirien semble faire confiance envers et contre tous.

### Les Forces nouvelles

Les Forces nouvelles sont représentées par Dacoury Tabley, aux côtés duquel se trouvent Sidiki Konaté, porte-parole des Forces nouvelles, et Alain Lobognon, chargé de communication des FN. Gravite en outre autour de la délégation une foule de *missi dominici* sans portefeuille officiel : les uns représentent les partis politiques traditionnels, les autres le Premier ministre Banny, tels Léon Koffi et Bictogo Adama, qui changera de camp à la fin du dialogue pour devenir conseiller diplomatique de Guillaume Soro, illustrant ainsi le peu de cohésion de l'opposition.

### *Ingrédients pour une « négociation en chambre » (14) réussie*

Le *modus operandi* de la facilitation a reposé sur une série de principes pragmatiques : i) absence de pression sur les parties dans le but de maximiser les gains potentiels et d'inventer des options; ii) éviter un fourre-tout en terme de participation et mettre en exergue uniquement les Forces nouvelles et le camp présidentiel; iii) confiner les parties dans un même espace résidentiel, pour multiplier et humaniser les contacts tout en désamorçant les rancœurs. Les acteurs du dialogue ont pu ainsi passer d'une chambre à l'autre de manière informelle. La transcription concrète de cette configuration a d'ailleurs valu au dialogue le surnom de « négociation en chambre ». Paradoxalement, il ne fut pas toujours direct dans sa phase initiale : en effet, il n'y eut pas de confrontation directe autour d'une table entre les parties belligérantes. Le facilitateur a réalisé une première ébauche d'accord en collaboration avec les parties ivoiriennes et l'a remise aux délégations du camp présidentiel et des Forces nouvelles. Après examen, ces délégations y ont apposé des annotations et mis des objections, lesquelles ont été recueillies par la facilitation lors de discussions séparées. Sur cette base, le facilitateur a formulé des options que les parties ont eu le loisir d'accepter ou non. En répétant ce cycle, la négociation s'est opérée étape par étape, résolvant chaque question l'une après l'autre.

(14) Cf. les travaux de Roger Fisher et William Ury, dans le cadre du Harvard Negotiation Project : Roger FISHER / Bill URY, *Getting To Yes : Negotiating Agreement Without Giving In*, Houghton Mifflin, Boston, 1981, où on peut lire que « la médiation est devenue [...] la procédure de règlement à l'amiable des litiges sans doute la plus populaire aux Etats-Unis, où elle révolutionne le domaine du contentieux et s'est révélée efficace pour alléger le coût du recours en justice devant les tribunaux ».

*Un défi pour l'ONU*

Du point de vue de l'ONU, le dialogue direct, en ce qu'il mettait en porte-à-faux la résolution 1 721, risquait de la marginaliser et d'affecter son image de garant de l'application des décisions de la communauté internationale. Si certains protagonistes pouvaient bien viser sa marginalisation et étaient à cet effet servis par la pusillanimité de Pierre Schori, elle est toutefois restée incontournable, bénéficiant notamment de ses liens étroits avec la CEDEAO et l'Union africaine. Ainsi, sa place dans la préparation et l'assistance au dialogue direct, rappelée par le gouvernement burkinabé (15), n'a pas été négligeable : assistance multiforme des Nations Unies (aide financière, expertise technique et soutien logistique pour la mobilité des acteurs). C'est d'ailleurs par un avion de l'ONUCI que Guillaume Soro est arrivé à Ouagadougou le 4 mars 2007 pour signer l'APO. Celui-là conclu, la responsabilité de le soutenir, de l'accompagner et d'en dresser les bilans d'étapes, conformément aux dispositions pertinentes de la résolution 1 765, reviendra à l'ONU, laquelle a aussi réussi à faire en sorte que les termes de l'APO soient compatibles avec les dispositions de la résolution 1 721.

## L'APO CONFRONTÉ AUX RÉALITÉS IVOIRIENNES

L'APO, outre qu'il ait été un ouvrage remarquable au plan technique, signe sans nul doute la réappropriation, par les Ivoiriens, du dialogue politique, dans le respect formel du cadre onusien. Son enlèvement, à la fin de l'année 2007, incite tout de même à s'interroger sur les motivations fondamentales des acteurs : il n'est pas dit que cet accord ait finalement été autre chose qu'un cycle supplémentaire de temporisation, subtilement amené par les principaux protagonistes et cautionné par une communauté internationale démunie d'alternative et prête à se payer de mots.

(15) Correspondance du ministre burkinabé des Affaires étrangères adressée au Secrétaire général des Nations Unies, Ki-moon Ban : «le 17 janvier 2007, vous avez marqué votre adhésion au processus du dialogue direct et exprimé votre soutien solennel à la médiation du président Compaoré [...] Le 14 février, vous avez réitéré la disponibilité des Nations Unies à accompagner le processus du dialogue direct et à appuyer la Facilitation. Cette disponibilité de l'ONU à accompagner le Dialogue direct s'est traduite notamment par des missions ponctuelles des structures de gestion de la crise ivoirienne et la mise en place d'une mission d'observation et de suivi de l'ONUCI. [...] Nous nous réjouissons de cette mission permanente de l'ONUCI à Ouagadougou, dont la permanence est assurée par M. Handy, Conseiller politique, sous la direction de Mme Gamatie-Bayard, Directrice de la Division politique de l'ONUCI, dont la collaboration et le dévouement se sont avérés à bien des égards fructueux et positifs».



***Tout change pour que rien ne change... Qui bono? (16)****Un modus vivendi sans risques majeurs*

L'APO signe d'abord la marginalisation de l'opposition politique, en dépit des postes ministériels offerts en guise de compensation. Devenu Premier ministre en lieu et place de Konan Banny, agneau sacrificiel de l'accord, Guillaume Soro – s'il s'est fait prier au départ – acquiert enfin la carrure qui lui manquait face aux «éléphants» du PDCI et du RDR, pour lesquels le dialogue direct transcrit l'échec de quatre années de tergiversations.

Pour le chef de l'Etat comme pour son ex-élève des années Fesci (17), l'APO offre des garanties :

- i) il laisse cohabiter deux zones autonomes en termes financiers et sécuritaires : ainsi, la réunification des armées ne passe pas par un brassage, mais seulement par un «collage» limité à la tête (Centre de commandement intégré) et à la zone de confiance appelée à devenir une ligne verte (patrouilles mixtes), ce qui limite la portée du redéploiement prévu de l'administration.
- ii) il assure à Gbagbo l'adhésion de son appareil sécuritaire (milices du Grand Ouest, Jeunes patriotes) grâce à l'espoir de levées de sanctions individuelles, tout aussi utile aux yeux des «comzones» de Guillaume Soro; ces anciens sous-officiers, dont les lucratives féodalités sont intouchées ont, en outre, tout lieu de se satisfaire des perspectives d'intégration dans les forces armées réunifiées à des grades d'officier supérieur.
- iii) le service civique désamorce le risque de troubles au sein des démobilisés et des jeunesse urbaines, qui plus est sur financement international (Union européenne, PNUD).
- iv) enfin, le compromis sur la question centrale de l'identification générale de la population va dans le sens des exigences de Gbagbo : ainsi, le fichier électoral des présidentielles sera celui de l'année 2000, abondé des jeunes ayant atteint l'âge de voter et d'un nombre modéré de recensés et de la poursuite des audiences foraines (18).

De la sorte, si l'APO prévoit des modalités plus réalistes pour la préparation des élections, il permet surtout de perpétuer, sous une forme plus politiquement correcte et apaisée au plan sécuritaire, la très rentable «confédération ivoirienne» existant *de facto* depuis 2003 sous la houlette de Laurent Gbagbo au Sud et de Guillaume Soro au Nord.

(16) Locution latine signifiant «A qui profite le crime?»

(17) Comme Charles Bé, Guillaume Soro appartient à la génération des meneurs de la Fédération estudiantine et scolaire de la Côte d'Ivoire qui coopéra avec le FPI durant les années 1990. A ce titre, Laurent Gbagbo a été son mentor. Cf. Y. KONATÉ, «Les enfants de la balle», *Politique africaine*, n° 89, mars 2003.

(18) Réunions sur la place publique permettant aux populations de venir participer au processus.

### *L'APO à l'épreuve de l'enlèvement*

Malgré des signaux encourageants, quoique imparfaits (19), sur le volet sécuritaire, l'essentiel de la feuille de route de l'APO n'a pas encore été correctement mise en œuvre à la fin de l'année 2007. Le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) est loin du compte, tout comme celui des milices (DDM). Le redéploiement de l'administration patine (20), tandis que l'identification et l'inscription sur les listes restent largement inachevées. Quand bien même le choix de l'opérateur technique est validé, la question de l'organisme de contrôle reste posée (Institut national de la statistique, plus proche de Gbagbo, *versus* Commission électorale indépendante). Aussi l'APO s'est-il finalement lentement enlisé au cours de 2007, au point de provoquer le report des élections du terme initialement prévu pour le 4 janvier 2008 au 30 juin 2008. Il n'est pas dit que ce report soit le dernier du genre, ne serait-ce qu'en raison des contingences matérielles et juridiques que comporte la préparation du scrutin. De plus, l'attentat manqué, le 29 juin 2007, contre le Premier ministre Soro témoigne de la fragilité de l'Accord. Si ces retards importants dans l'exécution des dispositions de l'APO risquent de remettre en cause les efforts déployés de bonne foi depuis le printemps 2007, ni la grogne des forces loyalistes sur les «grades Soro» (21), ni la baisse de la cohésion interne des Forces nouvelles mise à mal par l'isolement du Premier ministre ne doivent être surinterprétées au vu des bénéfices tirés de la temporisation par chaque camp, sauf celui de l'opposition du RHDP.

Au fond, il semble bien que l'équation politique ivoirienne explique ce blocage, qui risque d'user la facilitation ivoirienne et dont la communauté internationale fait les frais, tant l'ONU que la France, dont la force Licorne est «l'assurance-vie» de l'ONUCI (22) à raison de 30 millions d'euros par mois.

### *La stratégie inchangée des acteurs*

S'il convient de ne «pas être fétichiste des dates», comme l'a souligné, à l'automne 2007, Blaise Compaoré, le report de la date butoir des élections montre que l'APO ne déroge pas à la règle, en s'inscrivant dans la lignée du schéma bien connu des cycles de négociation (euphorie, blocage, négoc-

(19) La coexistence *de facto* de deux chaînes de commandements (FDS-CI et FAFN) obère les efforts de restructuration des forces armées. Le centre de commandement intégré (CCI), responsable notamment des aspects sécuritaires de l'APO et de la mise en place d'un mécanisme pour le DDR/DDM, n'est pas encore totalement opérationnel.

(20) Dû à une insuffisance de ressources financières et d'équipements adéquats dans les parties du pays où des administrateurs d'Etat doivent être redéployés, voire à la peur dans certains cas.

(21) L'intégration des chefs de guerre du Nord («comzones»), qui sont d'ex-sous-officiers, au grade de commandant est peu goûtée.

(22) Aux termes d'un contrat opérationnel, elle est la force de réaction rapide de l'ONUCI qu'elle assiste dans la sécurisation du processus pré-électoral et le suivi de l'embargo. Elle assure en outre la sécurisation des ressortissants étrangers présents dans le pays.

ciations, *etc.*) qui jalonne les années écoulées depuis le cessez-le-feu de 2003. Cela rappelle que le processus de sortie de crise – officiellement lié à la tenue d'élections présidentielles puis législatives crédibles – dépend avant tout des déterminants de l'équation politique actuelle. Or, ceux-là incitent à un optimisme mesuré.

Laurent Gbagbo, qui se sait minoritaire même avec les listes de 2000, n'ira à des élections que s'il est assuré de les emporter. La perte du pouvoir pourrait avoir, par-delà la simple marginalisation politique et économique, des implications dramatiques pour son clan (23). Vu les estimations actuelles, il faudrait ainsi qu'il soit capable de dépasser Konan Bédié au premier tour, afin de bénéficier de l'effet «*tout sauf ADO*» (24) au second. Cette stratégie suppose qu'il réussisse à emporter l'adhésion d'un nombre suffisant de terroirs et de notables baoulés. Ce pari est risqué, quand bien même Gbagbo a marqué des points depuis 2004 (25) et bénéficie encore de l'image du «résistant à la France post-coloniale» gagnée lors des affrontements de fin 2004, transcendant les clivages ethniques, en particulier auprès de la jeunesse urbaine, qui est une des clefs du scrutin.

A défaut, Gbagbo, juridiquement légitime (26), lucide sur le caractère improbable d'une mise sous tutelle internationale tant que la crise restera «à feux doux», n'a pas intérêt à sortir de la situation actuelle et saura ralentir le processus au moyen de leviers éprouvés depuis 2004 (arguties juridiques, tensions sécuritaires, utilisation des dissensions au sein de l'opposition). Avec l'essor des revenus pétroliers qui dépassent désormais ceux du cacao, à la tête de la «*Côte d'Ivoire utile*», il dispose aussi de moyens sécuritaires suffisants pour tenir, voire pour faire face à l'éventualité d'une erreur de calcul de sa part. En cas de premier tour défavorable, il pourrait décréter l'état d'urgence afin de reporter *sine die* le second tour. Face à lui, la menace formée par les ex-rebelles, désormais «investis» dans la gestion de leurs lucratives féodalités (27), est limitée, tandis que l'opposition politique n'a pas convaincu quant à sa capacité à mobiliser les masses.

(23) Un certain nombre de crimes commis depuis 2000 lui sont imputés par ses opposants (notamment les massacres perpétrés par les gendarmes en 2000 et l'assassinat du général Gueï en 2002). Compte tenu de la tradition de *vendetta* ivoirienne, on ne peut exclure des représailles expéditives, peut-être du type de celles infligées au président Doe au Liberia voisin.

(24) Alassane Dramane Ouattara.

(25) «Conversion» d'hommes politiques PDCI, UDPCI et même RDR de 2004 à 2007, investissements au profit de la zone baoulée : électrification et lancement du *pipeline* Abidjan-Bouaké.

(26) Aux termes de la constitution (articles 38 et 39), les élections ne peuvent être tenues tant qu'il existe une atteinte à l'intégrité territoriale du pays. Tant que cette situation perdure, le Président reste en place.

(27) Bien qu'on s'achemine probablement vers le premier exercice fiscal «réunifié», la zone Nord reste une vaste zone de libre-échange, où les taxes vont directement aux comzones.

### *Quelle issue au blocage de l'échiquier ivoirien?*

#### *Un dilemme indépassable?*

Le dilemme est donc net : dans un contexte de surveillance électorale internationale et de maîtrise du pays utile par le chef de l'Etat, les élections ne se tiendront que si ce dernier a la garantie de l'emporter. Or, si tel était le cas, l'opposition RDR et PDCI, avec ses chefs actuels, aurait beau jeu d'utiliser l'arme du boycott. Ils annuleraient ainsi *de facto*, aux yeux des Ivoiriens comme de l'ONU, l'intérêt d'un scrutin qui ne serait alors pas plus crédible que celui de 2000. Aussi l'enlèvement semble-t-il répondre à une stratégie de temporisation délibérée d'une partie des acteurs ivoiriens, les autres concourant pour leur part objectivement au blocage, en s'arc-boutant sur le *leitmotiv* de leur «victoire naturelle» en cas d'élections «libres, justes et transparentes», perspective naturellement difficile à accepter par le camp présidentiel.

Vue sous cet angle, la logique de l'APO, fût-il inter-ivoirien, est héritier de l'esprit de Marcoussis et ne déroge donc pas aux limites des cadres antérieurs, où les élections sont plus un problème qu'une solution. Il reste donc aux parties ivoiriennes à trouver l'étage qui manque à la fusée de l'APO. A cet égard, il semblerait logique de fonder ce dernier effort de négociation sur la réalité des rapports de force et non l'inverse.

#### *L'option d'une «refondation» démocratique du pacte houphouëtiste*

Un tel compromis serait assez simple, à supposer que la réunification du pays soit réellement l'objectif des acteurs de la crise. En contrepartie de son accord pour laisser Laurent Gbagbo à la présidence, l'opposition politique et les ex-rebelles obtiendraient des garanties sur leur place dans l'architecture politique post-électorale et, surtout, des parts effectives dans le pouvoir économique. Ainsi, servi par la manne pétrolière, son aptitude à gérer la jeunesse et la dimension initialement multiethnique de son FPI, Gbagbo pourrait accepter une démocratie formelle. Reprenant et modernisant le pacte houphouëtiste, où un des groupes ethnoculturels du pays occupe la fonction de *primus inter pares* mais est tenu à une redistribution des avoirs, il serait même capable de désamorcer les deux ferments majeurs des turbulences du pays que sont la question de la nationalité et celle de la propriété foncière. Dans une telle hypothèse, mêlant les formules de la transition togolaise et du mode de gestion angolais, deux modèles qu'il a pour le moins attentivement suivis, Gbagbo redonnerait un sens à la Refondation, thèse fondatrice de son action politique (28).

(28) Laurent GBAGBO publie en 1983, aux éditions de L'Harmattan, un ouvrage intitulé *La Côte d'Ivoire pour une alternative démocratique*, suivi, en 1987, d'un ouvrage collectif présentant le FPI et son programme de gouvernement, *Les Propositions pour gouverner*.

Cette approche est séduisante, mais reste néanmoins sujette à des obstacles. Abstraction faite du prix du sang en jeu pour certains, il est difficile de savoir si l'opposition saura faire confiance au «boulangier» (29) et si ce dernier respecterait son engagement une fois réélu. En toute hypothèse, l'ONU, assistée des autres partenaires traditionnels de la Côte d'Ivoire, CEDEAO et France en tête, pourrait servir de garante à un tel *modus vivendi*.

\* \*  
\*

Face à la tragédie ivoirienne, le principe de réalité pourrait donc enfin s'imposer. Lorsque les conditions seront mûres à Abidjan, un dernier effort pourrait faire aboutir l'APO même si, pour certaines parties, cela impliquera d'aller à Canossa.

L'APO peut ainsi être interprété comme un double révélateur. D'une part, il illustre les limites d'une approche extérieure prescriptive de solutions dans le cas de troubles civils et l'intérêt pour l'ONU de savoir prendre du recul par rapport à la *doxa* des résolutions. D'autre part, l'APO incarne les limites du dogme non pas démocratique, mais «électorale». Celui-là se révèle trop souvent contreproductif lorsqu'un Etat est engagé dans sa phase de construction nationale, à plus forte raison si sa genèse est aussi «artificielle» que celle de la Côte d'Ivoire (30). L'exemple récent du Nigeria montre le défi que constitue une telle construction en l'absence d'homogénéité initiale des peuples, langues et religions (31).

(29) Surnom que lui vaut son aptitude à rouler ses adversaires dans la farine.

(30) En l'occurrence, la Côte d'Ivoire fut définie presque par défaut entre deux colonies anglaises et une limite nord mouvante.

(31) Le mélange de coercition et d'idéologie requis par ce processus est d'autant plus fort en Afrique que la doctrine d'Adis y a globalement empêché les Etats de se cristalliser en nation autour de la défense de frontières extérieures. Cf. J. HERBST, *State and Power in Africa*, Princeton University Press, 2000.



## LE KOSOVO, ENTRE AUBE ET CRÉPUSCULE

PAR

RENAUD DORLHIAC (\*)

Le constat d'échec des négociations sur le statut du Kosovo, le 19 décembre 2007, au Conseil de sécurité des Nations Unies, marque la fin d'un processus qui trouve son origine dans les émeutes du mois de mars 2004 (1). La flambée de violence qui avait embrasé le Kosovo avait alors conduit la communauté internationale à relancer les perspectives de règlement du statut, lesquelles s'étaient peu à peu effacées derrière l'accomplissement d'une série de paramètres fonctionnels, certes nécessaires, mais profondément dénués de dynamique interne. Alors que les premières années de la présence internationale avaient été marquées par des avancées politiques et l'adoption de mesures significatives (2), les derniers temps s'étaient caractérisés par une progressive dérive technocratique (3). Rendu public le 3 octobre 2005, le rapport commandité par le Secrétaire général des Nations Unies (SGNU) à l'ambassadeur Kai Eide, sur l'évaluation des normes au Kosovo, mettait bien en évidence le décalage entre la politique volontariste des «normes avant le statut», défendue par la MINUK, et la dimension intrinsèquement politisée de nombreux paramètres techniques. En substance, il apparaissait illusoire de traiter les symptômes sans s'attaquer au cœur du problème : le statut final du Kosovo.

En conséquence, le Groupe de contact (4) édicta, au mois de novembre 2005, une série de principes directeurs (5) devant encadrer les discussions censées doter le Kosovo d'un statut et dont la conduite fut confiée à Martti Ahtisaari, nommé envoyé spécial du SGNU. Posées dès le lancement des discussions, les contraintes ont d'emblée orienté – stérilement – le positionnement de l'ensemble des acteurs, alors que l'objectif de recherche d'un

(\*) Chargé des questions balkaniques à la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense (France). Cet article était rédigé fin janvier 2008.

(1) Les affrontements qui se déroulèrent du 16 au 18 mars se soldèrent par la destruction de plusieurs dizaines d'églises orthodoxes, plus de 900 blessés et 4 500 personnes déplacées.

(2) Adoption d'un cadre constitutionnel, le 15 mai 2001, devant doter le Kosovo d'institutions provisoires.

(3) Des «Standards pour le Kosovo» furent promulgués le 10 décembre 2003. Le 31 mars 2004, un Plan de mise en œuvre – excessivement détaillé – vint structurer l'ensemble de l'activité gouvernementale.

(4) Le Groupe de contact Balkans a été créé en avril 1994 pour tenter de trouver une issue au conflit en Bosnie-Herzégovine, avant de se saisir de la question kosovare en mars 1998. Il est composé des pays suivants : Etats-Unis, Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni et Russie.

(5) Il était notamment stipulé que le nouveau statut ne pouvait marquer un retour à la situation antérieure à celle du mois de mars 1999 et qu'aucune atteinte ne serait portée aux limites territoriales actuelles – exclusion de la partition et/ou de la réunion du Kosovo avec un Etat limitrophe.

accord bilatéral requérait la plus grande souplesse. Opérer un bilan de ces négociations et envisager les perspectives à leur issue permet de mettre en évidence les enjeux, avoués ou non, que sous-tend le règlement de la question kosovare.

#### BILAN DES NÉGOCIATIONS SUR LE STATUT FUTUR DU KOSOVO

Le 2 février 2007, à l'issue de quinze mois de négociations, M. Ahtisaari remit aux parties serbe et kosovare une proposition globale de règlement du statut du Kosovo. Sa mise en œuvre constitua l'un des enjeux des discussions engagées devant le Conseil de sécurité, d'avril à juillet 2007, dans le but d'adopter une nouvelle résolution rendant possible l'accès du Kosovo à l'indépendance (6). Le document s'efforce de définir les conditions de mise en œuvre d'une société réellement multi-ethnique, respectueuse de l'Etat de droit et viable économiquement. Le dispositif de protection des droits de toutes les communautés en est l'élément central, garanti par une supervision internationale civile et militaire, dont la durée, non définie préalablement, doit faire l'objet d'évaluations périodiques. Les dissensions révélées par les discussions autour des propositions de M. Ahtisaari et l'impossibilité de trouver un consensus au sein du Conseil de sécurité ont fait apparaître deux lignes de fracture qui méritent toutefois d'être nuancées.

#### *Une position européenne consolidée?*

Une fois acquise la certitude d'un blocage russe au Conseil de sécurité, en juillet 2007, l'Union européenne (UE) s'est empressée de convaincre les Etats-Unis de la nécessité de relancer les discussions. Cette tâche fut confiée, quatre mois durant, à une troïka russe, américaine et européenne. Ces négociations n'ont pas été inutiles, malgré le constat d'échec qui en résulte. Pour autant, leur véritable succès ne réside ni dans l'établissement de contacts directs et de haut niveau entre les parties, ni dans la conduite de discussions relativement libres sur tous les sujets d'intérêt commun. De fait, chaque partie aura pu s'exprimer librement sur une multiplicité de formules statutaires (décentralisation, statuts d'autonomie, confédération, partition...), contrairement à ce qui avait prévalu durant les négociations précédentes. Cependant, l'opposition constitutive entre deux argumentaires radicalement opposés – l'indépendance (kosovare) contre l'autonomie (serbe) – privait les débats d'enjeux concrets. On peut difficilement repro-

(6) En remplacement de la résolution 1 244 en date du 10 juin 1999 mettant en place un mécanisme de supervision internationale du Kosovo, tout en reconnaissant la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie – dont la Serbie est l'héritière.



cher à la troïka d'avoir échoué là où elle ne pouvait réussir; son succès est à rechercher ailleurs.

D'ailleurs, le souci de trouver un accord entre les parties ne constituait pas l'objectif primordial de prolongation des négociations. Cette dernière visait surtout à octroyer un gain de temps supplémentaire à l'Union européenne pour uniformiser quelque peu les positions de ses Etats membres. En effet, la mauvaise évaluation par les chancelleries occidentales de la position russe sur le Kosovo et le blocage du processus au Conseil de sécurité n'ont pas permis à l'UE de considérer sérieusement et suffisamment tôt la perspective d'un scénario unilatéral. Alors que l'attention et les démarches à New York s'étaient focalisées sur l'attitude des membres non permanents du Conseil qui auraient à se prononcer sur une nouvelle résolution durant l'année 2007 – notamment de ceux supposés hostiles ou incertains (7) –, l'UE prit conscience de l'existence de sensibilités différentes en son sein.

L'offre d'une relance des négociations reposait sur un constat de faiblesse et une incapacité à aller de l'avant, sous peine de provoquer de fortes dissensions politiques au sein de l'UE. Si le rôle d'intermédiaire et de facilitation entre les parties est mis en avant dans le mandat confié à la troïka par le SGNU, le 1<sup>er</sup> août 2007, l'objectif sous-jacent de fédérer les positions européennes transparait néanmoins à beaucoup d'égards. Contrairement aux formats *ad hoc* de décisions que sont le Quint (8) et le Groupe de Contact, l'UE apparaît dans la troïka comme un acteur à part entière. Le fait qu'elle en ait assuré la conduite montre que, pour beaucoup, l'eupéanisation de la question kosovare constitue peut-être le meilleur moyen de contourner l'affrontement entre les Etats-Unis et la Russie. Le changement de portage reflète la volonté – et la nécessité – pour l'UE de s'approprier pleinement la problématique kosovare. En outre, la distance rapidement prise avec les principes du Groupe de contact et l'amplitude des sujets abordés n'ont eu d'autre but que de démontrer aux Etats européens réticents au processus unilatéral que tout le nécessaire avait bien été fait pour obtenir un accord entre les parties. En ce sens, il n'est pas incongru de considérer partiellement l'échec de la troïka comme un succès.

La position unie affichée par les Etats membres lors du Conseil européen du 14 décembre 2007 entérine cette évolution. Elle marque aussi le consensus minimal possible sur le sujet : l'accord obtenu porte sur le déploiement d'une mission au Kosovo relevant de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), indépendamment de l'adoption du futur statut et dans un contexte où l'ONU souhaite passer le relais. Cette déconnexion des enjeux sécuritaires et politiques souligne, dans ce cas précis, la primauté

(7) Afrique du Sud, Indonésie...

(8) Le Quint est constitué des pays du Groupe de contact, à l'exception de la Russie.

accordée au premier. Elle entérine aussi une certaine fébrilité politique, alors que tout le monde s'accorde sur la nécessité de prévenir d'éventuels dérapages.

Les divergences politiques, que la réunion du Conseil ne cherche pas à surmonter, sont – schématiquement – de plusieurs natures. Les moins profondes reposent sur une sensibilité particulière envers la Serbie, une volonté de ne pas rompre les équilibres régionaux et des réticences envers l'octroi de droits collectifs à des minorités ethniques (Grèce, Roumanie). D'autres craignent qu'une solution sous-tendue par des oppositions ethniques n'ait des répercussions sur leurs équilibres internes (Slovaquie) ou leurs minorités outre-frontières (cas des Hongrois de Voïvodine). D'autres redoutent qu'une solution non validée par le Conseil de sécurité ne fragilise leur position dans le règlement des questions les intéressant (Chypre). Quant à l'Espagne, le dossier kosovar lui offre également l'occasion d'affirmer son mécontentement de n'être pas partie prenante des principales instances de décision, au-delà d'un éventuel impact sur les mouvances séparatistes qui l'affectent.

Même après l'échec des discussions devant le Conseil de sécurité, ces pays continuent de penser qu'une solution négociée, avalisée par une nouvelle résolution des Nations Unies, est la seule formule souhaitable. La plupart d'entre eux pensent – au moins en silence – qu'une prolongation des discussions, sans délai préalablement fixé, aurait eu une chance de déboucher sur une solution commune. Pour autant, l'artifice juridique retenu tant par l'UE que par l'OTAN pour légaliser leur future présence au Kosovo (9), une fois l'indépendance proclamée – et reconnue –, satisfait la première de leurs préoccupations : l'existence d'une base légale reconnue le plus largement possible. En outre, la décision de l'UE de laisser ses membres libres de reconnaître ou non une indépendance unilatéralement proclamée répond à leur seconde attente : préserver leurs opinions publiques et les relations de confiance avec la Serbie.

### *Le partenariat serbo-russe : des convergences circonstancielles ou de fond ?*

Cette approche intermédiaire présente beaucoup de similitudes avec les positions défendues par la Serbie et par la Russie. La défense de l'ordre juridique international et la conviction qu'un règlement unilatéral constituerait un précédent pour d'autres conflits soutiennent largement leurs argumentaires. Les parallèles russes effectués avec de nombreux autres conflits latents ou gelés (Transnistrie, Abkhazie, Ossétie du Sud...), les menaces ser-

(9) Lors de la réunion des 6 et 7 décembre 2007, les ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'OTAN se sont entendus pour que la résolution 1244 serve de base juridique au maintien de la KFOR. Cela suppose une lecture « sélective » de la résolution 1244, seules les dispositions favorables à l'indépendance et à la future supervision internationale étant encore considérées en vigueur après la reconnaissance de l'indépendance.

bes de représailles contre les pays reconnaissant l'indépendance sont là pour donner plus de corps à ces prémonitions. Pour autant, la similitude des deux argumentaires recouvre des motivations distinctes.

Forte du soutien russe, la Serbie a longtemps et sincèrement cru que sa tutelle sur le Kosovo ne pourrait être abrogée. Le maintien en vigueur de la résolution 1244 – en l'absence de consensus au Conseil de sécurité – était compris à Belgrade comme une perpétuation de fait de la souveraineté serbe sur le Kosovo. Qui plus est, d'un point de vue éthique, les autorités serbes ne comprennent pas pourquoi on retirerait à un gouvernement démocratique une tutelle confirmée au régime de Slobodan Milosevic en 1999. Ces assurances puisées dans la légalité internationale et la solidarité démocratique ont d'abord conduit la Serbie à se retrancher derrière une posture rigide. Durant la première phase des négociations du statut du Kosovo, cette posture s'est déclinée autour de formules énigmatiques («plus que l'autonomie, moins que l'indépendance») et de plans de décentralisation très poussés (10). En revanche, la médiation habile menée par la troïka et, surtout, la conviction grandissante qu'on s'orientait vers une solution en dehors des Nations Unies poussèrent la Serbie à faire preuve de davantage de souplesse. Après huit années de tutelle internationale sur le Kosovo, celle-là n'a jamais réellement envisagé de gérer à nouveau la province. Plus que l'attention portée au sort de la population serbe et au patrimoine orthodoxe, l'attachement au cadre territorial explique cet acharnement à préserver certains attributs symboliques sur une région investie d'un fort capital idéologique (11). Aspirer à plus aurait été une tâche irréaliste tant la problématique de l'intégration des populations albanaises est étrangère aux autorités serbes (12).

Cela étant, la question kosovare a grandement occupé l'espace politique serbe depuis le lancement des négociations. La fragilité de la coalition gouvernementale a certainement favorisé le retour au premier plan de cette question. Cette instrumentalisation s'est faite de plus en plus tranchée, depuis les élections législatives anticipées du 21 janvier 2007, la constitution en mai du nouveau gouvernement (13) et jusqu'aux élections présidentielles des 20 janvier et 3 février 2008. La mise sur pied d'un ministère du Kosovo

(10) La Serbie reprit ses projets de décentralisation à la faveur des émeutes de mars 2004. Un «Plan pour une solution politique de la situation au Kosovo et en Métochie» a notamment été adopté par le Parlement le 30 avril 2004.

(11) Maintien de liens de souveraineté, contrôle de la représentation internationale et de l'appareil de défense...

(12) Le corollaire logique du maintien d'une souveraineté serbe sur le Kosovo, à savoir la place réservée à la population albanaise dans la société et la vie politique de Serbie à commencer par la représentation parlementaire, n'est pas même envisagé par les autorités de Belgrade.

(13) Conçue pour mettre en échec le Parti radical de Serbie (SRS), la coalition démocratique réunissant DSS, DS et G17+ recèle néanmoins d'importantes nuances. Conduit par le Premier ministre Vojislav Koštunica, le DSS affiche un caractère nationaliste beaucoup plus marqué que le DS, parti du président Boris Tadić, et son petit allié. Ces deux dernières formations ont également un engagement européen nettement plus marqué.

et de Métochie (14) – concurrent du ministère des Affaires étrangères – et les changements de personnes au sein du Centre de coordination du Kosovo (CCK) (15) marquent une mainmise du parti politique du Premier ministre, le DSS, sur la conduite des affaires du Kosovo – au détriment de son partenaire, le DS, parti du Président, plus enclin à l'ouverture. Il ne serait pas usurpé de dire que, à l'heure actuelle, les contraintes de politique intérieure ont relégué au second plan la place du Kosovo dans l'imaginaire serbe.

En Russie, l'assise dont jouit l'équipe gouvernementale limite l'intérêt de la question kosovare sur un plan interne. En revanche, cette dernière constitue une opportunité unique de marquer radicalement le retour de Moscou au premier plan de la scène internationale. D'ailleurs, la Russie a rapidement évalué l'usage qu'elle pourrait faire d'un processus appelé à se conclure devant le Conseil de sécurité – où elle dispose d'un droit de veto. Elle a tout aussi rapidement apprécié l'élément faible du dispositif politique : l'UE. Alors que les supputations allaient bon train sur les raisons d'un durcissement de la Russie sur le dossier kosovar (volonté de faire payer à ses partenaires occidentaux sa marginalisation politique dans les Balkans; souhait de marchander son assouplissement contre l'abandon de certaines orientations de l'OTAN à sa périphérie...), Moscou cherchait surtout à fixer un point d'abcès au cœur du voisinage immédiat de l'UE et, ce faisant, à la fragiliser durablement. Accessoirement et cyniquement, la Russie n'a pas non plus hésité à monnayer son soutien à la Serbie contre différents avantages économiques et énergétiques (16).

#### PERSPECTIVES ET ENJEUX DU FUTUR STATUT DU KOSOVO

L'échec de la médiation conduite par la troïka entre les parties serbe et kosovare, ainsi que la ferme opposition de la Russie à cautionner au Conseil de sécurité toute solution non agréée mutuellement rendent incontournable une déclaration unilatérale d'indépendance de la part des autorités kosovares. Dans son principe même, celle-là contient deux enjeux sous-jacents : l'ancrage d'une légitimité interne, depuis l'origine au cœur de la démarche indépendantiste, et la reconnaissance d'une légitimité externe, beaucoup plus récente aux yeux des dirigeants kosovars. Pour diverses raisons, le processus de négociations engagé depuis 2006 a contribué à clarifier ces deux dimensions.

(14) Pour les Serbes, la province du Kosovo recouvre deux régions historiques : le Kosovo – correspondant à la plaine centrale – et la Métochie – recouvrant le Sud-Ouest.

(15) Cet organisme gère la distribution de l'aide ainsi que les projets d'investissements serbes au Kosovo.

(16) Le dernier accord gazier, signé le 25 janvier 2007 à Moscou, comporte aussi la prise de contrôle par Gazprom de la compagnie publique serbe NIS, couvrant l'ensemble de la gamme de production et de distribution de produits pétroliers.

Dans le premier cas, la nécessité d'afficher un front commun devant la partie serbe a conduit à la mise sur pied d'une équipe de négociations (17), comprenant aussi bien des membres de la coalition gouvernementale que de l'opposition (18). Cette structure, largement voulue par la communauté internationale, ne traduisait pas une approche réellement concertée de la part des dirigeants kosovars. En effet, depuis les élections législatives du mois d'octobre 2004 et la constitution d'un gouvernement restreint (19), la tendance était davantage à la fragmentation de la scène politique locale albanaise plutôt qu'à la recherche d'un consensus. Néanmoins, cette petite structure aura réussi à donner l'illusion qu'une profonde unité de vues existait au sommet de l'Etat, même si cela s'est parfois fait au détriment du Parlement et des appareils politiques (20).

Dans le second cas, les autorités kosovares ont mis un certain temps à réaliser que les enjeux en cours au Kosovo dépassaient largement le seul devenir de la province. Il est vrai que cette maturation n'a pas forcément été facilitée par la communauté internationale, persuadée de l'absence de divergences de fond entre les principaux partenaires du Conseil de sécurité. De son côté, l'UE s'est longtemps abstenue de chercher à clarifier les positions de chacun des Etats membres de peur d'apparaître, une fois de plus, comme un interlocuteur fragile. Finalement, seule la certitude croissante d'un raidissement russe sur la question rendit nécessaire une telle catharsis au sein de l'UE et imposa à cette dernière de communiquer sur ce sujet avec les autorités kosovares. Bon gré mal gré, celles-là ont finalement intégré à la problématique de la proclamation d'indépendance celle de sa reconnaissance. Plus que le maintien de perspectives européennes – encore bien peu concrètes au Kosovo –, ses dirigeants se savent tributaires des principaux bailleurs de fonds.

En conséquence, si le principe d'une prochaine déclaration unilatérale d'indépendance est acquis, il est certain qu'elle sera le fruit d'une concertation étroite avec les principaux partenaires occidentaux. Fort de sa légitimité acquise lors du scrutin législatif du 17 novembre 2007 (21), le nou-

(17) Dite, de façon révélatrice, «équipe de l'unité».

(18) Outre des représentants de la coalition gouvernementale LDK-AAK, formations associées depuis les élections législatives du mois d'octobre 2004, l'équipe comprenait aussi des représentants des partis d'opposition PDK et ORA. Cette coalition réunissait le parti fondé par Ibrahim Rugova et celui de l'un des principaux commandants de l'Armée de libération du Kosovo (UÇK), Ramush Haradinaj. Le PDK, principal héritier de l'UÇK, s'est trouvé, lui, réuni à la formation civique ORA, fondée par Veton Surroi, journaliste réputé.

(19) Jusqu'à l'automne 2004, l'option retenue était plutôt de favoriser un gouvernement d'union nationale.

(20) Tout au long des négociations, les membres de l'équipe kosovare de l'unité se sont vus reprochés de ne pas informer suffisamment, consulter ou tenir compte des sensibilités de leurs partis ou de la représentation parlementaire.

(21) Le nouveau gouvernement est principalement constitué autour d'un axe réunissant le PDK à la LDK Conformément à la pratique institutionnelle, des formations minoritaires en font également partie. Il s'agit du Parti démocratique ture du Kosovo (KDTP) et, surtout, du Parti libéral indépendant (SLS), constitué de Serbes du Kosovo.

veau gouvernement, investi par la Parlement le 9 janvier 2008 et conduit par Hashim Thaçi (22), a d'autant moins intérêt à brusquer les choses – et mettre dans l'embarras ses principaux soutiens – que la proclamation d'indépendance et les reconnaissances les plus attendues interviendront durant son mandat. Au-delà des déclarations intempestives, qui sont souvent le fait d'acteurs locaux marginalisés ou en perte de vitesse, la classe politique albanaise pourra patienter jusqu'au créneau le plus favorable pour l'ensemble des acteurs.

L'accès du Kosovo à l'indépendance pose principalement des problèmes de nature politique et sécuritaire, les deux étant naturellement étroitement liés.

### *L'indépendance comme aboutissement?*

L'une des principales interrogations de la période post-statutaire porte sur la capacité des autorités locales à perpétuer le consensus forcé par l'objectif de l'indépendance. Si les dirigeants ont compris qu'elle était moins une fin en soi que le début d'une nouvelle étape, il n'est pas sûr que chacun soit prêt à associer ses adversaires dans un contexte où la compétition politique devrait devenir plus ouverte. Pourtant, les multiples défis qui attendent les autorités kosovares nécessitent le maintien d'une certaine dynamique. Le corpus législatif prôné par M. Ahtisaari suppose l'implication du plus grand nombre. Si les autorités ont, en dépit des recommandations formulées par les représentants internationaux, concentré leurs efforts sur les textes de lois les plus favorables à la majorité, les questions les plus sensibles devront, tôt ou tard, être abordées.

Compte tenu des enjeux, celles-là tiennent naturellement à la situation et aux droits des minorités. Qui plus est, les accommodements ne pourront se contenter d'être formels et se cantonner à la distribution de quelques sièges parlementaires ou de postes ministériels réservés. Sans contester l'utilité de ces mesures, la réussite des nouvelles autorités s'appréciera à l'échelon local. C'est ici que la faiblesse du pouvoir central – et de la tutelle internationale – se fait principalement sentir. Elle se manifeste tout autant par la difficulté des appareils politiques à imposer à leurs structures locales des décisions controversées (23) que par la persistance de structures parallèles dans les municipalités et les enclaves majoritairement serbes. La tâche s'annonce d'autant plus difficile et délicate que Belgrade a tout mis en œuvre ces dernières années pour contrôler au plus près les aspirations de la communauté serbe du Kosovo. Cette démarche centralisatrice a largement bénéficié de la

(22) Ancien *leader* politique de l'UCK, Hashim Thaçi est le président du Parti démocratique du Kosovo (PDK).

(23) Lors de la précédente législature, plusieurs attentats avaient visé le ministre de l'Administration locale, Lutfi Haziri, principal promoteur des projets de municipalités pilotes préfigurant une décentralisation poussée en faveur des minorités.

défiance des Serbes du Kosovo envers leurs congénères albanais, consécutivement au traumatisme des émeutes du mois de mars 2004 (24). La réactivation d'un tissu multi-ethnique ou, pour être plus juste, de relations de confiance entre Serbes et Albanais du Kosovo est prématurée. Pourtant, rien ne dit que l'accès du Kosovo à l'indépendance ne permettra pas cette évolution.

Une minorité de Serbes du Kosovo y est déjà prête, dans les enclaves situées au sud de l'Ibar (25), comme l'a montré sa participation aux dernières élections législatives et municipales (26), malgré les consignes de boycott venant de Serbie (27) et l'inclusion du SLS dans le nouveau gouvernement (28). Sans doute serait-elle plus large si Belgrade ne disposait de moyens de pression économiques et financiers envers cette population. Pourtant, la réalité de l'indépendance s'imposera tôt ou tard à la Serbie. Peut-être dans un cadre territorial intact, peut-être dans une version amputée... Quoi qu'il en soit, il est évident que la population serbe au sud de l'Ibar n'a d'autre choix que de s'intégrer. La pression démographique, sociale ou économique y est telle qu'il n'est nul besoin de recourir à la violence et à des mouvements de population pour qu'une albanisation de ces régions se dessine. Elle n'a pas commencé en 1999. D'ailleurs, une présence serbe y serait-elle encore significative si la population n'était largement subventionnée? L'évolution des mentalités et le relâchement de la tutelle de Belgrade sont étroitement liés au retour de la confiance inter-communautaire. C'est en ce sens que les autorités du Kosovo ont un rôle essentiel à jouer. Le temps et l'ouverture jouent en leur faveur. En outre, le rapport démographique est tel qu'aucune minorité n'y occupe un seuil critique pour l'équilibre du futur Etat.

Toutefois, la situation des populations serbes situées au sud de l'Ibar n'est pas transposable, telle quelle, à celles situées au nord. La très faible présence albanaise dans ce secteur Nord, le contrôle total par les dirigeants serbes des municipalités de Leposavië, Zveëan et Zubin Potok – ainsi que de la partie nord de Mitrovica, qui n'a pas un tel statut – et l'incapacité de la MINUK à s'immiscer dans les prises de décisions locales rendent très abstrait l'ancrage de cette zone dans un Kosovo indépendant. Si on y ajoute l'adossement de la région à la Serbie, l'existence de voies de circulations aisées traversant la frontière administrative, l'offre éducative com-

(24) Les Serbes partisans d'une participation aux institutions provisoires avaient alors en grande majorité quitté leurs fonctions officielles, tant au Parlement que dans les ministères.

(25) En l'absence de recensement opéré par la MINUK, on estime qu'à peu près 60 % de la population serbe vivent en milieu majoritairement albanais, dans des enclaves ou isolée, contre 40 % au nord de l'Ibar, en secteur homogène.

(26) Malgré le désistement contraint de nombreuses formations politiques, six petits partis locaux assureront la représentation de la communauté serbe du Kosovo au sein du nouveau Parlement.

(27) Contrairement aux élections du mois d'octobre 2004, où le président Tadië avait invité la communauté serbe à prendre part au scrutin, l'ensemble des autorités serbes a, cette fois-ci, appelé au boycott.

(28) Il est symptomatique que le Parti Libéral Indépendant (SLS) ait été fondé par Slobodan Petrović, résidant à Goraždevac (aux abords de Pejë/Peć), l'une des enclaves les plus vulnérables du Kosovo.

plète depuis le déplacement des enseignements supérieurs serbes de l'Université de Prishtina à celle de Mitrovica nord, on voit mal quelles raisons pourraient conduire la population serbe à vouloir s'intégrer dans un Kosovo indépendant. Le martèlement de beaux principes multi-ethniques pèse de peu de poids au regard de ces réalités bien concrètes. La partition, si logique au demeurant, présenterait l'avantage de renvoyer chacun à ses propres problématiques. Elle instaurerait également une grande cohérence d'ensemble. L'argument généralement avancé pour refuser une telle perspective repose sur un refus de prendre en compte des découpages « ethniques ». Certes, mais, dans un Kosovo constitué à près de 90 % d'Albanais, comment expliquer que l'accès à l'indépendance n'entérine pas, aujourd'hui, un clivage ethno-national entre Serbes et Albanais ? Plus que la perte de souveraineté sur le Kosovo – qu'on sait perdue depuis longtemps à Belgrade –, l'iniquité des arguments avancés par la communauté internationale pour exclure toute forme de réciprocité est probablement la chose la plus difficilement acceptable en Serbie. Le rejet de la partition – qui n'a pas toujours été un sujet tabou (29) – repose, là encore, sur des analyses régionales et des arguments facilement contestables.

### *Le Kosovo : une question régionale ?*

#### *La « vallée de Preshevë » ou le « Kosovo oriental »*

Il est vrai que des liens étroits existent de longue date entre le Kosovo et les régions albanophones du sud de la Serbie – également connue sous le terme « vallée de Preshevë » (30) – recèle de nombreuses connexions. Le terme « Kosovo oriental » (31), parfois employé par les Kosovars albanais, reflète la densité des liens familiaux et culturels liant les deux zones, de part et d'autre de la frontière administrative. Etant donné le faible développement économique de la région, la difficile intégration de cette population albanophone dans la société serbe (32), il est naturel que ses débouchés éducatifs et professionnels se fassent en milieu albanais (33). L'insatisfaction y est grande et la possibilité de voir éclater des troubles, comme durant l'hiver 2000-2001, n'est pas à exclure (34). Les mesures de rééquilibrage pri-

(29) En 2003, les premiers ministres kosovar et serbe avaient entamé des tractations secrètes portant sur la partition du Kosovo, avant que l'assassinat du dernier n'y mette un terme.

(30) Liens encore renforcés par l'établissement de réfugiés albanais, dans l'est de la province (principalement dans le secteur de Gjilanë), après les troubles de 2000-2001.

(31) Bien que les limites actuelles de la province ne datent que du lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le terme « Kosovo » s'applique aussi à des circonscriptions administratives – aux extensions géographiques d'ailleurs extrêmement variables – depuis la fin de l'époque ottomane.

(32) Cette population a d'ailleurs presque intégralement boycotté le référendum constitutionnel serbe des 28 et 29 octobre 2006.

(33) Certains quotas de place sont d'ailleurs réservés aux étudiants originaires du sud de la Serbie, tant au Kosovo qu'en Macédoine ou en Albanie.

(34) Une armée de libération de Preshevë, Medvexhë et Bujanovac (UÇPMB) – du nom des trois municipalités de Serbie comportant une présence albanaise significative – avait sévi quelques mois durant.



ses en 2001 en faveur de la communauté albanaise (35) ont largement été revues à la baisse et les projets de développement économique gelés dans l'attente du règlement du statut du Kosovo. Les connexions politiques avec Pristina sont tout aussi nombreuses que les velléités de lier le sort de la vallée de Preshevë à celle du Kosovo. L'imbrication est si étroite que, dans leur plate-forme commune du 14 janvier 2006, les représentants albanais du sud de la Serbie avaient demandé un haut degré de décentralisation et d'autonomie territoriale, semblable aux réclamations belgradoises pour la minorité serbe du Kosovo (36). Cette formulation raisonnable avait été dictée par les autorités kosovares soucieuses de ne pas fragiliser leurs positions au moment où les négociations devaient commencer. *A contrario*, le parallèle opéré entre la situation des minorités serbe et albanaise, de part et d'autre de la ligne administrative, ne laisse aucun doute quant aux demandes de rattachement de la vallée de Preshevë au Kosovo, en cas de partition du nord de la province.

Une telle perspective est difficile à accepter et à mettre en place pour au moins deux raisons : la première tient à la situation éminemment stratégique de la région que traverse le principal axe serbe de communication vers la Méditerranée et le port grec de Thessalonique (37); la seconde tient à l'orientation géographique de la vallée, très nettement séparée du Kosovo par une chaîne de montagnes modeste mais limitant considérablement les possibilités de liaison et de développement avec le Kosovo. Qui plus est, l'implantation de la population albanophone en Serbie méridionale présente quelques particularités : d'une part, elle est disjointe; d'autre part, elle n'est réellement majoritaire que dans la municipalité de Preshevë, à l'extrême sud de la Serbie; le reste de l'implantation albanaise n'est qu'un gradient décroissant à mesure qu'on remonte vers le nord du pays. En conséquence, une solution équilibrée aurait été d'encourager les autorités serbes et kosovares à traiter également leurs minorités respectives – d'autant plus qu'elles représentent le même poids démographique.

#### *La Macédoine entre influences et confluence*

L'existence de liens étroits entre les populations albanaises du Kosovo, de Serbie méridionale et celles de Macédoine ne suffit pas à établir un parallèle entre les situations qui prévalent dans ces régions. La contestation de l'intégrité territoriale de la Macédoine n'est le fait que d'une petite minorité d'activistes. Les affrontements qu'a connus le pays en 2001, comme les

(35) Approuvé par l'OTAN le 8 mars 2001, le Plan Èoviae visait à favoriser une meilleure intégration de la population albanophone dans la société serbe. Le Centre de coordination de Sud-Serbie, créé l'année précédente, a été réorienté pour en mettre en œuvre ses dispositions.

(36) Cette ligne a été confirmée dans une déclaration politique en date du 29 septembre 2007, réclamant l'extension du dispositif Ahtisaari à la vallée de Preshevë.

(37) Cet axe (Morava-Vardar) suit la principale voie de communication Nord-Sud reliant la Méditerranée à l'Europe centrale. Il doit notamment accueillir l'un des futurs axes européen (corridor 10).

Accords d'Ohrid qui en ont marqué la fin au mois d'août de cette année-là s'inscrivaient dans le cadre d'une revalorisation de la situation des minorités au sein de l'Etat macédonien (38). Le processus est long, fragile, encore imparfaitement adopté et mis en œuvre, mais nullement contesté. Certes, le difficile dialogue politique interne en Macédoine entretient un climat d'instabilité malvenu dans le contexte actuel. Pourtant, les fondements du débat ne sont à peu près jamais posés en termes exclusivement inter-ethniques, les clivages les plus exacerbés s'inscrivant généralement au sein de chaque communauté.

Ce particularisme politique conduit la Macédoine à adopter une position originale à l'égard du cas kosovar. Malgré sa proximité avec les autorités de Serbie, le gouvernement actuel a depuis longtemps fait connaître son intention de reconnaître l'indépendance du Kosovo, y compris en cas de scénario unilatéral. Celle-là n'interviendra toutefois qu'après les puissances occidentales. Une telle approche répond à différentes contraintes : préserver un équilibre interne en tenant compte des attentes de la minorité albano-phonie, entretenir de bonnes relations avec les autorités kosovares dans la perspective du règlement du différend frontalier dans le secteur de Tanusevci-Debelde (dans la Skopska Crna Gora) et, enfin, donner des gages de bonne volonté à ses partenaires occidentaux dans le cadre de son rapprochement avec l'UE et l'OTAN. La Macédoine est très attentive à prévenir toute exportation sur son territoire de dérapages provenant du Kosovo. Le renforcement de la coopération frontalière avec les autorités kosovares et la KFOR, la réimplantation de l'Etat dans les traditionnelles zones limitrophes de non-droit reflètent cette acuité extrême. De plus, contrairement à 1999, l'afflux de réfugiés en cas de mouvements de populations devrait être limité, les communautés susceptibles de rechercher une implantation durable en Macédoine étant peu nombreuses (39). La configuration politique actuelle en Macédoine et au Kosovo devrait aussi contribuer à prévenir des interférences néfastes. En effet, l'arrivée au pouvoir du PDK s'est également accompagnée d'un retour du principal parti albano-macédonien d'opposition – avec lequel il entretient d'excellentes relations – à des positions plus constructives (40). Toutes les raisons évoquées rendent très improbables des répercussions sérieuses en Macédoine, y compris en cas de partition du Kosovo. On ne peut exclure toutefois des tentatives de déstabilisation individuelles ou de la part de groupuscules radicaux.

(38) Au premier rang desquels les Albanophones, qui constituent environ un quart de la population.

(39) L'intérêt de la population serbe – notamment dans la municipalité enclavée de Sterpce – se limite à un transit par ce pays.

(40) L'Union démocratique pour l'intégration (BDI) est le parti formé par Ali Ahmeti, ancien *leader* politique de l'Armée de libération de Macédoine (UÇK-M), dans les mois suivants la signature des Accords d'Ohrid.

*Le Monténégro ou l'apprentissage de la fragilité*

A certains égards, ce particularisme macédonien se retrouve également dans le cas monténégrin. Le renforcement constant des appartenances communautaires y compris depuis l'accès du pays à l'indépendance en mai 2006 se combine néanmoins à des pratiques citoyennes réelles.

Si la population albanophone y représente une part moindre qu'en Macédoine – autour de 8 % –, elle joue un rôle déterminant dans les équilibres politiques du pays. Son affiliation majoritaire au principal parti au pouvoir, le DPS (41), comme le soutien de formations minoritaires à la coalition gouvernementale (42) lui assurent un écho certain auprès des plus hautes autorités. Cependant, le gouvernement monténégrin doit également tenir compte d'un électorat qui se déclare serbe à plus de 30 % – chiffre en hausse ces dernières années – et tend, de ce fait, à aligner ses revendications sur celles de Belgrade. Le souhait commun de préserver de bonnes relations transparait aussi bien dans l'attitude conciliante de Belgrade sur la plupart des dossiers d'intérêt partagé, depuis la séparation, et les facilités accordées à la minorité monténégrine en Serbie, depuis la séparation. De plus, les autorités craignent un afflux de réfugiés serbes en provenance des enclaves de l'ouest du Kosovo et leur implantation dans des zones de peuplement majoritairement serbe.

La combinaison complexe de ces paramètres internes et externes conduit les autorités à faire preuve de beaucoup de prudence sur l'avenir du Kosovo, même si l'accès à l'indépendance est considéré comme un fait acquis ne posant pas de problème éthique en soi. D'ailleurs, les autorités comptent s'appuyer sur le renforcement de leurs perspectives européennes (43) pour justifier, le moment voulu, leur décision de reconnaître l'indépendance unilatéralement proclamée du Kosovo.

*L'Albanie, centre de gravité de l'albanité?*

Le cas de l'Albanie est naturellement très différent. La solidarité ethnographique nationale fonctionne efficacement dans ce cas de figure et l'Albanie s'empressera de reconnaître l'indépendance du nouvel Etat. Les propositions de facilitations portuaires ou de désenclavement routier de la province pourraient s'avérer fort utiles en cas d'embargo économique décrété par Belgrade contre le Kosovo. Bien qu'ayant peu de chose à redouter d'un dérapage du processus, les autorités se sont employées à peaufiner leur image internationale durant la phase de négociations. L'alignement de leurs

(41) Comme l'ensemble de la population musulmane du Monténégro, la population albanophone – également constituée de catholiques – vote majoritairement pour le parti de Djukanovic, lequel n'a pas un profil ethnique.

(42) Appuyant des revendications à caractère ethnique modérées, l'Union démocratique des Albanais (BDSh) est un partenaire traditionnel du DPS.

(43) Un Accord de stabilisation et d'association (ASA) a été signé le 15 octobre 2007.

positions sur celles du Groupe de contact, le soutien appuyé au Plan Ahti-saari, les appels lancés à la concertation et à la modération traduisent autant une volonté de contribuer à la stabilisation de la région qu'un désir de se positionner favorablement dans les processus de rapprochement avec l'UE et l'OTAN. Cette volonté de ne pas laisser les événements extérieurs interférer avec les échéances propres à l'Albanie se traduisent régulièrement par des interventions ou des conciliations avec les partis albanais du Kosovo, de Macédoine ou de Serbie.

Pour autant, ce souci de concertation ne s'apparente aucunement à des visées pan-albanaises. Les lignes de fracture dans les zones de peuplement albanais sont au moins aussi grandes que les points de convergence. Il faudra des circonstances et des contraintes autrement plus grandes que le sort du Kosovo pour qu'un processus d'unification soit susceptible d'émerger un jour.

*La Bosnie-Herzégovine ou le discours sans fin(s) ?*

Les autres interférences évoquées au sujet du Kosovo relèvent tout au plus du discours. La Bosnie-Herzégovine en offre le cas le plus éloquent. Le parallèle opéré entre l'accès du Kosovo à l'indépendance et le droit à l'auto-détermination de la République serbe de Bosnie-Herzégovine (RS) n'est pas récent. Toutefois, il est principalement le fait de déclarations de dirigeants de Serbie. Les Bosno-Serbes sont généralement plus évasifs sur le sujet, même s'il est vrai que, depuis la campagne électorale du printemps 2006, leurs *leaders* entretiennent habilement le doute. Cette stratégie, initiée par Milorad Dodik – alors président d'un parti d'opposition, le SNSD (44) –, lui aura permis de retrouver le poste de Premier ministre de RS, à l'automne 2006, et de jouir d'un statut incontesté auprès de l'électorat bosno-serbe.

Le décalage des discours entre Belgrade et Banja Luka n'est pas seulement tactique. Alors que la Serbie cherche à régionaliser la question kosovare pour inverser un rapport de force qui lui est défavorable, les Bosno-Serbes l'utilisent surtout pour porter un coup d'arrêt à la centralisation du pays et faire entendre leur voix en faveur d'une décentralisation raisonnée de la Bosnie-Herzégovine. Il est de fait étonnant que cette option, pourtant promue dans nombre d'autres pays de la région, continue de ne recevoir aucun écho auprès des principaux décideurs internationaux intéressés au devenir du pays (45) (PIC).

(44) Union des sociaux-démocrates indépendants.

(45) Les grandes décisions sont prises au sein du Conseil de mise en œuvre des Accords de Dayton (PIC), organisme *ad hoc* réunissant sur une base semestrielle les principaux Etats et organisations internationales intéressés au sort du pays.

## *Les enjeux sécuritaires*

### *Les risques de dégradation*

L'absence de solution concertée accroît les risques de tension sur le terrain. Cependant, dans la mesure où l'indépendance répond aux attentes de la très grande majorité de la population, l'impact devrait être limité. Les autorités kosovares savent aussi qu'elles seront jugées sur leur capacité à maintenir un environnement sécuritaire stable et à faciliter la bonne intégration des minorités. Même si les perspectives européennes et atlantiques sont des horizons trop lointains pour être un facteur réellement déterminant, les autorités ne peuvent se permettre de laisser la situation se dégrader.

L'attitude de la Serbie est plus incertaine. Le refus de prendre en compte cette indépendance et la nécessité de préserver une présence serbe au Kosovo en sont les deux pôles extrêmes. Si le premier paramètre l'emporte, on peut prévoir que la communauté serbe continuera de se détourner des autorités locales et internationales, pour ne reconnaître comme interlocuteur que les institutions parallèles serbes. Aussi pénalisant soit-il, ce cas de figure ne modifie pas fondamentalement l'ordre actuel des choses : les autorités kosovares savent que la réintégration de la communauté serbe dans la société et dans le jeu politique s'effectuera sur le long terme. On peut prédire qu'elles accepteront avec un certain soulagement que le futur Bureau civil international et l'OSCE – aussi longtemps que sa présence sera maintenue (46) – intercèdent auprès des populations récalcitrantes.

En revanche, des déclarations péremptoires des représentants serbes du Kosovo, voire leur volonté de rattachement du nord de la province à la Serbie, peuvent conduire à des réactions violentes de la part des Kosovars. S'il est peu probable qu'ils cherchent à reprendre le contrôle de cette zone, véritable *terra incognita* pour la plupart d'entre eux, on peut craindre que les représailles ne s'exercent en priorité contre les enclaves, secteurs beaucoup plus vulnérables. La tentation pourrait alors être grande d'encourager des mouvements de population vers les municipalités septentrionales ou la périphérie de la province, accélérant ainsi un processus d'homogénéisation ethnique de longue date et répondant d'abord à des contraintes socio-économiques déconnectées du contexte politique. Dans un rapport de force déséquilibré avec les puissances occidentales, sans possibilité d'intervenir militairement au Kosovo, les dirigeants serbes pourraient être tentés de jouer les cartes du désastre humanitaire et de l'explosion sociale afin de démontrer l'incurie des autorités kosovares. Les menaces d'embargo écono-

(46) La Russie et la Serbie ont d'ores et déjà annoncé leur intention d'engager le processus de fermeture de la structure locale de l'OSCE (OMIK) dès la proclamation d'indépendance. Depuis le début d'année, son mandat n'est plus reconduit que tacitement et sur une base mensuelle.

mique et énergétique laissent penser que cette orientation est privilégiée à Belgrade.

Toutefois, il se peut aussi que la Serbie adopte une posture plus pragmatique, malgré des discours d'un radicalisme sans ambiguïté. La préservation de la population serbe et du patrimoine religieux et culturel passe par le maintien d'une relation de confiance avec les autorités locales. Bien que la tentation du réalisme anime déjà certaines formations démocratiques de Serbie (DS, G17+, LDP (47)), le rapport de force n'est pas en leur faveur. L'ouverture à Mitrovica nord, le 10 décembre 2007, d'une antenne du ministère du Kosovo et de Métochie illustre clairement l'optique opposée dans laquelle se situe le Premier ministre serbe. Une des clefs de la réaction serbe au Kosovo réside dans les rapports de force internes entre les formations politiques de Serbie. Leur évolution est très difficile à anticiper.

#### *Les facteurs de stabilisation*

Le rôle de l'OTAN pourrait être crucial durant cette phase délicate. Le désengagement de la MINUK, le retard de déploiement et les incertitudes affectant la future mission PESD, les capacités incertaines des structures locales de police et de maintien de l'ordre – et les possibles répercussions en leurs seins de tensions communautaires – font que la KFOR est à l'heure actuelle le seul organisme capable de maintenir un environnement sûr au Kosovo. Cela est d'autant plus vrai que, suite aux événements de mars 2004, celle-ci a opéré un profond réaménagement de sa structure sectorisée, lui garantissant plus de mobilité sur l'ensemble du territoire y compris au Nord, où elle s'est réimplantée de façon permanente. Enfin, le 20 décembre 2007, l'OTAN a décidé de prendre en compte dans ses réflexions l'hypothèse d'un scénario unilatéral – ce qu'elle s'était refusée jusque-là – afin de pouvoir parer aux différents cas de figure.

Ce processus d'ajustement à la situation locale s'est doublé d'intenses négociations entre pays membres afin que les capacités de réaction de la KFOR ne soient pas affectées par des désaccords politiques sur le statut du Kosovo. Le maintien de la résolution 1 244 constituant une base suffisante pour la plupart des Etats, les retraits de contingents, comme le renforcement des restrictions d'emploi des troupes devraient être limités. Enfin, si nécessaire, la KFOR pourra également compter sur le soutien des bataillons de réserve opérationnelle et stratégique.

Cependant, l'action de l'OTAN sera d'autant plus efficace qu'elle ne sera pas isolée. Le contexte fortement politisé et la nature des troubles poten-

(47) Le Parti libéral démocrate est, depuis les dernières élections législatives, la principale formation démocrate d'opposition en Serbie. Elle est aussi la seule à se prononcer ouvertement en faveur de l'indépendance du Kosovo.

tiels lui enjoignent de maintenir une relation étroite avec les structures serbes de défense ainsi qu'avec les instruments civils que l'UE va déployer.

Dans le premier cas, l'effort de la KFOR porte sur la sécurisation de la frontière administrative avec la Serbie – notamment en prévention de débordements dans la vallée de Preshevë –, sur celle des zones de peuplement serbe, du patrimoine orthodoxe et, surtout, sur son autonomie d'appréciation de la situation et de réaction – y compris en cas de tentative de partition du nord du Kosovo.

Dans le second cas, la KFOR entretient des liens étroits avec l'équipe de planification de la future mission PESD. Conçue pour être la plus substantielle jamais programmée, elle jouira d'une composante de maintien de l'ordre et d'un mandat exécutif pour intervenir dans les champs policiers, douaniers et judiciaires. En dissociant les dimensions politique et sécuritaire du dossier kosovar, le Conseil européen du 14 décembre 2007 est parvenu à surmonter les désaccords qui en avaient freiné le déploiement (48). Pour autant, l'opposition de Belgrade à cette mission (49) et la volonté de nombre de ses partenaires européens de ne pas fragiliser le camp démocratique ont conduit à reporter au-delà des élections présidentielles serbes l'adoption de l'action commune nécessaire à son lancement. Un délai de mise en œuvre de quatre mois étant prévu, cette mission ne devrait être pleinement opérationnelle qu'autour de l'été 2008.

Enfin, les questions sécuritaires dérivant directement du contexte politique, il convient de privilégier ce champ d'action. En premier lieu, il est crucial que le futur Bureau civil international obtienne des engagements concrets des autorités kosovares à mettre en œuvre le dispositif du Plan Ahtisaari. L'idéal aurait même été que les reconnaissances de l'indépendance n'interviennent qu'après une période probatoire permettant de s'assurer de l'application correcte des textes législatifs. L'autre mission fondamentale sera d'intercéder entre les autorités kosovares et les représentants des communautés rétives à l'indépendance (50). Ce rôle modérateur et d'arbitre – dans les cas les plus sensibles – est l'une des mesures fortes du dispositif de M. Ahtisaari. Elle vise à régler les différends avec souplesse et dans le temps. Toutefois, on peut craindre que l'absence de supervision internationale forte, dès les premiers mois de l'indépendance, n'obère la tâche qui devrait être la sienne.

(48) En outre, les pays européens les plus favorables à la Serbie (Chypre, Grèce, Roumanie...) souhaitent que le lancement intervienne avant la proclamation d'indépendance, s'appuyant ainsi sur une base juridique moins contestable.

(49) Les autorités serbes ont fait savoir que, en vertu de la résolution 1244, elles ne reconnaîtraient que la MINUK comme interlocuteur.

(50) Outre les Serbes, certaines communautés ont une position partagée à l'égard de l'indépendance. Il s'agit principalement des Roms (Ashkalis, Evgjits...) et des Gorans (populations musulmane et macédonophone). Il est intéressant de constater que ni l'appartenance religieuse ni les pratiques linguistiques ne constituent un facteur explicatif.

De façon complémentaire, le meilleur moyen d'atténuer la riposte serbe serait de renforcer les perspectives européennes et otaniennes du pays. Les voisins européens de la Serbie ne cessent de plaider en ce sens, jugeant insuffisant le paraphe de l'Accord de stabilisation et d'association avec l'UE, le 7 novembre 2007 (51). Nombre d'entre eux réclament l'octroi à la Serbie du statut de candidat européen, dès l'année 2008, et une libéralisation du régime des visas. Ils considèrent aussi que l'achèvement de ses engagements envers le Tribunal pénal international pour les crimes commis en ex-Yougoslavie (TPIY) ne devrait être exigé qu'au moment de son intégration. Il importe aussi de rassurer la Serbie quant au caractère spécifique du cas kosovar et à la perspective européenne commune à l'ensemble de la région. Au-delà des difficultés que traverse actuellement ce pays, nous ne devons pas méconnaître son importance stratégique. La Serbie constitue à n'en pas douter le principal facteur de stabilisation – ou de déstabilisation – régionale. Des mesures d'accompagnement restitueraient à ce pays sa juste place dans le concert européen et tiendraient compte des préoccupations de ses partenaires régionaux.

\* \*  
\*

L'achèvement unilatéral du processus de règlement du statut du Kosovo est une solution par défaut. Il est la combinaison de l'incapacité des parties à s'entendre sur une solution commune et de l'impossibilité de maintenir le *statu quo* sous peine de provoquer un embrasement de la province. Pour autant, cette solution qui n'offre pas toutes les garanties de stabilité soulève beaucoup d'interrogations, dont on mesure encore mal la portée. Le contournement du Conseil de sécurité et, plus encore peut-être, l'adoption d'un artifice juridique hautement contestable (52) offrent d'innombrables potentialités de complications. La présence internationale relèvera d'un imbroglio juridique qui requerra une coordination de tous les instants entre les différentes organisations internationales et régionales impliquées. Même l'esprit du Plan Ahtisaari (53), appelé à animer les réformes du futur Etat kosovar, risque d'en grever lourdement la normalisation. Sous couvert de promotion de la multi-ethnicité, il crée un fonctionnement profondément inique (54). Il n'est pas sûr que ce déséquilibre incite la majorité albanaise à promouvoir

(51) Face au blocage néerlandais, l'Union européenne n'a pu s'accorder sur une signature de l'ASA, le 28 janvier 2008, recommandant la conclusion d'un «accord politique intérimaire», formule innovante mais ambiguë.

(52) La résolution 1 244 – et donc la souveraineté serbe sur le Kosovo – ne vaut clairement que le temps de la période transitoire. Soutenir son maintien après avoir reconnu une proclamation d'indépendance crée une situation inconfortable et ambivalente.

(53) Dans le fond autant décrié par les Serbes que par les Kosovars.

(54) Contrairement à la solution retenue en Macédoine par les Accords d'Ohrid, le Plan Ahtisaari ne repose pas sur une représentation équitable des communautés. Le statut ouvertement privilégié dont jouira la communauté serbe posera inévitablement des problèmes de fonctionnement à long terme, dans la mesure où il ne permet pas son identification et son intégration dans le futur Etat.



sans réticences une identité commune à la population vivant au Kosovo (55).

Le plus rassurant tient sûrement dans la capacité de l'UE et des Etats-Unis à avoir su adapter leur posture à un contexte délicat et évolutif. Remarquablement, depuis l'été 2007, les Etats-Unis ont accepté les différents glissements de calendrier suggérés par les Européens. La poursuite, voire l'accélération des processus d'intégration euro-atlantiques dans les Balkans, en constituerait le prolongement naturel. Encore faut-il que les problèmes soient traités en amont, équitablement et quand l'opportunité se présente. En ce sens, un partage du Kosovo, s'il requérait l'assentiment des parties, constituerait à coup sûr la solution idoine. Plus que les admonestations, une solution concertée ferait seule du Kosovo un cas réellement *sui generis*, limitant ainsi les risques que d'autres visées séparatistes, dans les Balkans ou ailleurs, ne cherchent à l'ériger en précédent.

(55) L'équipe kosovare de négociation avait, de façon révélatrice, refusé d'inclure en son sein des représentants des minorités pourtant favorables à l'indépendance (Bosniaques, Turcs...).



# L'IRAQ EN 2008

## LE TEMPS DES FRAGMENTATIONS

PAR

GABRIELLE LAFARGE (\*)

Il est délicat de vouloir saisir la situation actuelle en Iraq sans risquer de la figer et de la déformer en utilisant des schémas réducteurs, voire simplificateurs. Une lecture pragmatique, avant tout fondée sur l'interprétation de données statistiques portant sur le nombre d'attaques, d'attentats et l'ampleur des pertes engendrées (1), tendrait à relever une baisse de la violence. Cette évolution est présentée au bénéfice de la « nouvelle stratégie » pour l'Iraq qui, depuis son annonce par le président George W. Bush en janvier 2007 (2), suscite de nombreuses critiques, notamment au sein de l'opposition démocrate. Ce « *new way forward* » a en effet impliqué un engagement supplémentaire de soldats américains – près de 30 000 hommes. Il s'est traduit par le lancement, depuis février 2007, d'un « plan de sécurisation » sans précédent de Bagdad et des régions environnantes, complété par un programme d'actions civilo-militaires visant à encourager le ralliement de composantes locales iraqiennes aux côtés de la coalition.

Dans son discours « *Return on Progress* » du 13 septembre 2007, G.W. Bush justifiait ce choix en relevant plusieurs résultats encourageants mis sur le compte du « *surge* ». Ce discours permet à la Maison-Blanche d'envisager de premières réductions de troupes pour revenir, à l'été, au niveau *ante* de 130 000 hommes, sans pour autant s'engager sur la question politiquement sensible du retrait. Il est néanmoins probable que le dispositif militaire américain soit redéfini à l'horizon 2009 (3). Les résultats brandis jusqu'alors

(\*) Pseudonyme.

(1) Face à des critiques de plus en plus fortes des méthodes de comptabilisation, le Pentagone a pour la première fois inclus les données statistiques iraqiennes dans son rapport de décembre 2007 sur la situation sécuritaire. Les autorités de Bagdad présentent en effet depuis longtemps des pertes civiles iraqiennes bien plus élevées que celles reconnues par les Etats-Unis. La baisse de moitié du nombre de victimes civiles iraqiennes est toutefois relevée depuis octobre 2007, tant par les statistiques américaines que par la comptabilisation iraqienne. Les données iraqiennes pèchant par manque de précision, de capacité et d'objectivité, sont cependant loin d'être fiables. Cf. « A fuller picture : US looks to Iraqi data », *New York Times*, 1<sup>er</sup> déc. 2007.

(2) Cf. le discours du président George W. Bush, 10 janv. 2007.

(3) A l'occasion du renouvellement pour un an du mandat de la force multinationale en décembre 2007, les autorités iraqiennes ont fait savoir qu'elles n'envisageaient pas sa reconduction fin 2008. Cela signifierait que, passé cette date, le maintien d'une présence militaire étrangère en territoire iraqien nécessiterait la conclusion d'un accord de sécurité et de défense avec Bagdad.

semblent donc davantage répondre à des impératifs du calendrier américain, marqué par la campagne pour les élections présidentielles, qu'à de véritables signaux qui pourraient indiquer que l'Iraq est désormais engagé sur la voie de sa stabilisation.

Si certaines violences ont diminué, notamment à Bagdad et dans la province d'al-Anbar, la nature multiple des affrontements qui frappent toujours le reste du pays conduit à considérer certaines réalités qui pèseront encore longtemps en Iraq et dans la région (4). Les flambées de violences ou les accalmies ne correspondent pas nécessairement au calendrier politique et militaire de la coalition; les violences qui traversent le pays depuis 2003 suivent aussi des dynamiques propres: elles connaissent des mutations; elles ne sont pas de nature comparable selon les zones géographiques concernées; elles correspondent de plus en plus à des moments précis d'un agenda iraquien sur lequel jouent aussi les diverses influences des pays voisins (5).

L'année 2006 a constitué un tournant important dans ce phénomène d'«iraquisation» du conflit, l'attentat de Samarra marquant le basculement symbolique vers une logique de guerre civile. La période 2007-2008 se présente comme une étape critique supplémentaire: la violence est de plus en plus locale, fragmentée, recouvrant des enjeux dont la lisibilité politique n'est pas toujours saisissable. Sans surprise, cette fragmentation des violences se manifeste à travers l'exacerbation des tensions entre tendances chiites concurrentes, l'Assemblée suprême de la révolution islamique en Iraq (ASRII, depuis peu rebaptisée en ASII) voulant traduire son ascendance sur le système en s'imposant sur la scène chiite, à Bagdad comme dans les régions plus au Sud. Elle apparaît également au sein du paysage compliqué de l'opposition sunnite, traversée par des mouvements de recomposition et des retournements successifs d'alliance conduisant les formations djihadistes à modifier leur posture. Elle pourrait aussi gagner les autorités régionales du Kurdistan iraquien qui, jusqu'alors relativement épargnées, doivent aujourd'hui faire face à de nombreux défis.

#### 2006, L'«IRAQUISATION» DU CONFLIT

##### *Retour sur les «événements de Samarra»*

L'attentat frappant le sanctuaire chiite de Samarra le 22 février 2006 a marqué un tournant décisif dans l'évolution de la situation en Iraq. Au-delà

(4) Cf. Gareth STANSFIELD, «Accepting realities in Iraq», *Middle East Programme Briefing Paper*, Chatham House, mai 2007.

(5) Cf. Gabrielle LAFARGE, «Iraq», *Les Nouveaux Mondes rebelles*, Michalon, Paris, 2005, pp. 25-39; Peter HARLING, «Les dynamiques du conflit irakien», *Critique internationale*, n° 34, janv.-mars 2007; Gareth STANSFIELD, *ibid.*

du nombre de morts, du symbolisme du lieu (6) et des manifestations massives qui ont suivi, cet attentat attribué à des éléments d'Al Qaïda en Iraq a marqué le signal au déchaînement des affrontements confessionnels. Au cours des mois qui ont suivi, le pays a en effet connu une explosion sans précédent des violences entre Chiïtes et sunnites. En quelques semaines, les premières représailles contre des dizaines de lieux de culte et de religieux sunnites ont basculé vers un débordement de violences perpétrées par deux camps enfermés dans un cycle sans fin de revanche. Accompagnées par l'intensification des déplacements forcés de population (7), les atrocités commises tout au long de l'année 2006 ont été comprises comme autant de signes de fractures désormais insurmontables au sein de la société. Pour de nombreux Iraquiens et observateurs étrangers, les «événements de Samarra» ont en effet brisé un tabou et constituent, à ce titre, l'élément déclencheur du passage à une logique de guerre civile (8).

Rupture symbolique majeure, les «événements de Samarra» doivent aussi être replacés dans la suite logique des rendez-vous électoraux de 2005 (9). Premiers scrutins pour l'installation d'autorités iraqiennes «pleinement souveraines» (10), les élections de janvier 2005 avaient, sans surprise, consacré la prédominance des courants communautaires – brandissant des identités ethniques ou confessionnelles – sur les partis laïcs et nationalistes. Cette nouvelle étape dans la communautarisation assumée du jeu politique iraquien (11) est allée de pair avec, d'une part, l'affirmation du phénomène islamiste chiïte et de ses milices et, d'autre part, la consolidation des courants historiques kurdes et de leurs peshmergas. Dans ce contexte, si les élections de décembre 2005 ont permis l'arrivée de certains représentants arabes sunnites au Parlement (12), les deux principaux blocs chiïte et kurde

(6) Le mausolée, qui contient les tombes des dixième et onzième imams Ali et Hussein, est l'un des hauts lieux saints de l'Islam chiïte.

(7) Selon les dernières évaluations du Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR), depuis 2003, au moins 2,4 millions d'Iraquiens ont été déplacés à l'intérieur du territoire national et au moins 2,2 millions se sont réfugiés à l'extérieur du pays, essentiellement en Syrie et en Jordanie. Ces déplacements de population se sont fortement accrus après l'attentat de Samarra et se poursuivent depuis au rythme de 50 000 nouveaux cas par mois, malgré quelques retours constatés, qui s'expliquent du fait des contraintes imposées par les pays hôtes : aucun des deux pays ne reconnaît le statut de réfugiés à ces populations interdites de travail et soumises au renouvellement régulier du titre de permis de séjour.

(8) Cf. Myriam BENRAAD, «L'Irak dans l'abîme de la guerre civile», *Politique étrangère*, n° 1, 2007, pp. 13-26.

(9) Premières élections parlementaires en janvier 2005, référendum constitutionnel en octobre 2005 et nouveau scrutin parlementaire en décembre 2005.

(10) Les premières élections générales de janvier 2005 ont conduit à la formation d'une Assemblée et d'un gouvernement transitoires, puis à l'adoption, par référendum, d'une Constitution, en octobre 2005. Les nouvelles élections de décembre 2005 devaient permettre l'installation d'un gouvernement et d'institutions permanentes. Après plusieurs mois de tractations difficiles, le «gouvernement d'union nationale» de Nouri al-Maliki a été investi en mai 2006.

(11) Le principe des quotas communautaires, qui a guidé toute la période officielle d'occupation et de transition, a été rapidement intégré et assimilé, au point de devenir un élément structurant du jeu politique iraquien. Cf. Fanny LAFOURCADE, *Le Chaos irakien*, La Découverte, Paris, 2007.

(12) Alors que les principaux courants arabes sunnites avaient boycotté les élections de janvier 2005, un certain nombre d'entre eux choisirent finalement de participer au référendum constitutionnel en échange de la promesse d'une révision du texte en 2006, puis aux élections législatives de décembre 2005.

conservaient toutefois l'essentiel des positions acquises avec les premières élections générales de janvier 2005 et l'adoption de la Constitution en octobre 2005 (13). Plus encore, fin 2005, la prééminence de l'Assemblée suprême de la Révolution islamique en Iraq (ASRII), côté chiite, et, côté kurde, de l'Union patriotique du Kurdistan (UPK) et du Parti démocratique du Kurdistan (PDK) semblait posée.

Photographie des calculs politiques et des rapports de force sur le terrain, ces résultats donnaient à ces principaux vainqueurs la possibilité de forger une alliance tactique afin d'aborder en position de force les âpres tractations pour la formation du premier «gouvernement iraquien permanent» (14). Voulant avant tout mettre la main dans l'appareil d'État sur les postes qui leur permettraient de faire avancer leur projet régional kurde, l'UPK et le PDK donnèrent ainsi à l'ASRII et à son bras armé, le corps Badr, l'occasion de contrer tous les autres acteurs pouvant remettre en cause son ascendance sur le système, qu'ils soient arabes sunnites, mais aussi chiites. Cela laissait redouter l'explosion d'une violence inter-iraquienne en tant qu'expression de la compétition entre communautés, courants concurrents, milices et factions diverses.

### *Les affrontements sunnites / chiites au miroir de la course pour le pouvoir*

Dans ce contexte, on pouvait craindre que l'ASRII ne cherche à traduire plus avant ses succès politiques sur le terrain de la violence et des affrontements armés (15). Sans surprise, Bagdad fut le théâtre principal de cette lutte, bien avant l'attentat de Samarra, qui apparaît alors comme un événement amplificateur d'un processus déjà bien engagé.

Dès les élections de janvier 2005 et la formation du gouvernement transitoire en avril, l'ASRII avait en effet transformé sa «victoire» électorale en véritable stratégie d'assaut et de purge antisunnite, en premier lieu centrée sur les ministères stratégiques et les diverses autres instances administratives, tant au niveau national que local. Cette stratégie a été particulièrement poussée dans un ministère aussi important que celui de l'Intérieur : elle s'est traduite par l'infiltration du ministère et de ses forces de police par le corps Badr, bras armé de l'ASRII, jusqu'à son contrôle effectif que la formation du gouvernement al-Maliki en mai 2006 et la nouvelle distribution des portefeuilles ministériels n'ont pas suffi à

(13) Le consensus entre Kurdes et Chiites est si fort sur les points majeurs du texte constitutionnel définissant les contours du fédéralisme que les Sunnites se voient dans l'impossibilité de réunir une majorité des deux tiers dans trois gouvernorats nécessaires pour obtenir son amendement.

(14) Après d'âpres négociations, le gouvernement de Nouri al-Maliki est finalement formé en mai 2006.

(15) Cf. «Shiite politics in Iraq : the role of the Supreme Council», *Crisis Group Middle East Report*, n° 70, 15 nov. 2007.

enrayer (16). Un nombre croissant d'enlèvements, de disparitions, d'actes de torture, d'assassinats ciblés et d'exécutions de masse à l'encontre de la population sunnite ont alors été attribués à des policiers et des unités spéciales de la police – les terriblement célèbres «escadrons de la mort».

Dès l'été 2005, le cycle infernal des représailles et contre-représailles était donc enclenché, chaque camp visant à faire de plus en plus de victimes civiles chez ses adversaires. Aux attaques et attentats aveugles frappant des bus, des marchés, des écoles, *etc.* dans les quartiers populaires à forte population chiite à Bagdad et dans les localités environnantes (17) ont répondu des assassinats ciblés, des rafles ou des opérations des forces de sécurité perçues comme des actions punitives antisunnites (18). Par effet miroir, le déchaînement des violences antisunnites, frappant tout d'abord des figures associées au régime précédent de Saddam Hussein, s'est en effet élargi à des personnes ciblées du seul fait de leur appartenance confessionnelle. Le nombre de corps mutilés et les charniers de Sunnites régulièrement découverts dans les faubourgs de la capitale ou dans les eaux du Tigre témoignent de l'ampleur de ce phénomène, lequel a impliqué des Iraquiens qui n'étaient pas tous des membres actifs du corps Badr. De fait, après l'attentat de Samarra, l'Armée du Mahdi a ouvertement participé à ces actions, amenant derrière elle ses bases populaires avant tout constituées des plus déshérités de la communauté; certains d'entre eux avaient déjà intégré les nouvelles forces de sécurité et leurs unités spéciales (19). D'autres Chiïtes sont aussi venus grossir les rangs des forces de sécurité et des milices ou ont encore créé leurs propres factions. Leurs motivations ont été multiples, que ce soit pour des raisons crapuleuses et financières, pour défendre leur quartier ou venger des proches, par réflexe clientéliste et confessionnel ou encore pour satisfaire des enjeux de pouvoir.

(16) Il faudra attendre la fin de l'année 2006 pour qu'une vaste réforme du ministère de l'Intérieur et de ses forces soit entamée. Elle se voit marquée par le renvoi de responsables et des membres des unités spéciales et des commandos impliqués dans des violences antisunnites et des exactions. Selon le général Petraeus, commandant des forces américaines en Iraq, 2 300 personnes ont été renvoyées et plus de 5 000 enquêtes internes sont en cours. Il reste que la terrible réputation de ces forces, toujours composée à plus de 85 % de Chiïtes, est tenace auprès des populations qui les considèrent encore comme des instruments mis au service de l'ASRII et du courant de Sadr.

(17) La terreur de la population chiite est telle que, le 31 août 2005, près de 1 000 personnes trouvent la mort sur le pont d'al-Aïma à Bagdad, lorsqu'une fausse alerte d'attentat déclenche un mouvement de panique dans la foule des pèlerins rassemblés à l'occasion des festivités religieuses d'Achoura.

(18) Le siège puis la prise de la ville de Tall Afar en septembre 2005 ont été vécus comme une mesure de punition collective de la population sunnite, cette localité située au nord de Bagdad apparaissant alors comme une deuxième «ville martyre» après Fallouja.

(19) Certains Chiïtes ayant rejoint les rangs des forces de sécurité et leurs unités spéciales, bien qu'opérant sous l'autorité de commandants désignés par l'ASRII, exprimaient surtout leur loyauté pour Moqtada al-Sadr. Cf. «Shiite politics in Iraq...», *op. cit.*

*L'exacerbation des compétitions inter-chiïtes : le cas de l'ASRII et du mouvement de Sadr*

Ce retour sur les circonstances ayant conduit aux «événements de Samarra» mène à s'interroger sur la validité d'une grille de lecture qui privilégierait sur toute autre la dimension communautaire des violences inter-iraquiennes (20). L'extension des affrontements sunnites/chiïtes tout au long de l'année 2006 a permis aux principaux courants antagonistes d'accomplir une recomposition plus poussée des espaces symboliques et des territoires : avec la fuite et les déplacements forcés de populations accompagnant les violences ciblées, l'un et l'autre camp ont progressivement redessiné la cartographie des zones urbaines et rurales de population mixte, jusqu'à la constitution de bastions «communautairement homogènes». Les résultats de ce processus sont particulièrement flagrants dans Bagdad et sa ceinture, la capitale étant actuellement grossièrement divisée le long de l'Euphrate en deux grandes rives antagonistes (21) ou encore à Bassora, ville portuaire traditionnellement cosmopolite, dont les populations minoritaires anciennement bien implantées (sunnites, chrétiens, sabéens...) ont aujourd'hui presque disparu (22). Néanmoins, cette territorialisation des affrontements ne doit pas tromper : les violences inter-iraquiennes pour le contrôle du pouvoir, des ressources et des territoires ne se résument pas à la seule lutte entre communautés antagonistes ; elles recouvrent aussi des compétitions à l'intérieur d'une même communauté, entre courants concurrents.

A ce titre, le basculement, en 2006, de l'Armée du Mahdi dans la lutte antisunnite mérite d'être discuté au miroir des relations inter-chiïtes, notamment de la compétition acharnée qui oppose le courant sadriste à l'ASRII. Si l'attentat de Samarra a été suivi d'une riposte chiïte unifiée, cette «alliance sacrée» entre partis chiïtes fut en effet de courte durée et s'est rapidement retournée contre le courant sadriste. On peut penser que l'ASRII a joué un rôle central dans ce retournement de situation, voyant une opportunité pour tenter de marginaliser son principal compétiteur à Bagdad (23).

(20) Comme le font remarquer Hamit Bozarslan et Peter Harling : sinon comment expliquer que le nouvel attentat perpétré à Samarra en 2007 n'ait pas constitué un nouvel élément déclencheur pour des règlements de compte généralisés entre chiïtes et sunnites ? Cf. *Critique internationale*, n° 34, janv.-mars 2007.

(21) S'il existe des enclaves de chaque côté de la rive droite du Tigre, majoritairement sunnite, et de la rive gauche, majoritairement chiïte, les quartiers non homogènes sont devenus extrêmement rares. Le nouveau plan de sécurisation de la capitale a figé cette situation, la construction de barrières et de murs autour des quartiers transformant de fait Bagdad et sa ceinture en une succession d'enclaves.

(22) Selon le HCR, le nombre d'homicides commis à Bassora a enregistré une croissance rapide, passant d'une quinzaine par mois à plus d'une centaine à partir du printemps 2006. Le caractère antisunnite de ces violences ciblées s'est imposé après la destruction du mausolée chiïte de Samarra, alors que les autres minorités, en premier lieu les chrétiens, étaient fortement incitées à quitter la ville. Cf. UNHCR, *Basrah Governorate Assessment Report*, août 2006.

(23) Le courant de Moqtada al-Sadr jouit d'une base sociale particulièrement développée dans la capitale, notamment à Sadr-city qui demeure son bastion.



Une fois installé au gouvernement en juin 2006, l'ASRII a, de fait, modifié sa posture. Ses miliciens du corps Badr, beaucoup plus structurés et hiérarchisés que les groupes armés sadristes, se sont alors attachés à réduire leur implication dans les violences antisunnites ou, du moins, à en donner l'impression, pour mieux se fondre et s'assimiler aux forces de sécurité officielles iraqiennes (24). Ils ont ainsi laissé l'Armée du Mahdi occuper le devant de la scène, le courant sadriste apparaissant alors aux yeux des autorités américaines comme l'acteur le plus professionnalisé, le plus radical, le plus violent et, donc, le plus proche de Téhéran. Les tendances les plus radicales au sein du courant de Sadr y ont vu un encouragement, celles-là critiquant de plus en plus ouvertement les positions jusqu'alors défendues par Moqtada al-Sadr (25). Cette stratégie de délégitimation du courant sadriste a été efficace sur le court terme : Moqtada al-Sadr, quittant précipitamment l'Iraq pour l'Iran, a paru débordé par ses milices (26), lesquelles sont devenues, en plus de l'«insurrection sunnite» et d'Al Qaïda en Iraq, une cible prioritaire pour les Etats-Unis dans le cadre de la préparation de leur nouvelle stratégie. L'ASRII, bientôt rebaptisée, est au contraire sortie renforcée, assurée d'un soutien américain en vue de la consolidation de ses positions sur la scène chiïte, à Bagdad comme à l'extérieur de la capitale (27).

Entamé en février 2007, le nouveau plan de sécurisation de Bagdad a donc constitué une opportunité pour les milices de l'ASRII. N'étant plus stigmatisées dans les discours officiels, assimilées de fait au sein des forces iraqiennes de sécurité, ces dernières ont pu orienter certaines missions de sécurisation à leur propre bénéfice. Les premières opérations «coup de poing» s'accompagnant de quadrillage de secteurs entiers, de raffles, d'arrestations, de saisies d'armes se sont concentrées dans les quartiers Ouest de la capitale, donnant l'impression aux Iraquiens, en premier lieu aux Sunni-

(24) Reidar VISSER, «L'Iran, l'Assemblée suprême pour la révolution islamique en Iraq et la lutte pour le contrôle de Bassora», *Les Cahiers de l'Orient*, n° 87, sept. 2007, p. 66.

(25) Le courant de Sadr est à l'origine un mouvement social – fondé sur la revanche des bases chiïtes les plus déshéritées –, mettant en avant son «iraquité» – par opposition à l'ASRII, mouvement créé en Iran sous le parrainage des Gardiens de la révolution islamique – et sa dimension nationaliste (lutte contre l'occupation étrangère, refus des clivages communautaires et attachement à la préservation de l'unité de l'Etat iraqien). Cela avait amené Moqtada al-Sadr à conclure une alliance avec certains groupes sunnites afin de faire face ensemble aux grandes offensives lancées en 2004 par les forces américaines à Najaf et Fallouja.

(26) A l'heure actuelle, on ne sait toujours pas exactement où se trouve Moqtada al-Sadr, certains responsables iraqiens affirmant qu'il demeure encore en Iran. Sa dernière apparition publique à Koufa date du printemps 2007.

(27) «L'invitation faite à Abd al-Aziz al-Hakim de se rendre à Washington au début du mois de décembre [2006] traduisait, de manière officielle, l'intronisation par les Etats-Unis d'un seigneur de la guerre chiïte» : cf. Reidar VISSER, *op. cit.*, p. 67. Ce nouveau soutien américain n'est pas dénué de paradoxe. L'ASRII, fondée et financée à la fin des années 1980 par les Pasdaran, est, sur un plan historique, le courant islamiste iraqien qui a entretenu les liens les plus intimes avec l'Iran. Sa nouvelle dénomination est significative : l'Assemblée suprême de la révolution islamique en Iraq est devenue en mai 2007 l'Assemblée suprême islamique en Iraq (ASII), comme si le fait d'enlever le terme «révolution» voulait convaincre de son indépendance vis-à-vis de ses parrains iraniens. Son rapprochement affiché avec la direction religieuse chiïte de Najaf participe de cette stratégie. L'ASII se prépare ainsi aux prochaines échéances électorales de 2009 : elle souhaite apparaître comme un parti profondément iraqien, capter les bases populaires chiïtes plus acquises à Sadr et empêcher tout autre courant chiïte, tel le Da'wa auquel appartient le Premier ministre al-Maliki, d'entraver sa course vers le pouvoir.

tes, d'assister au déroulement d'un « plan chiite ». Dans un deuxième temps, les opérations ont surtout visé les bastions sadristes, ne touchant que très peu les autres milices chiites : dès mars 2007, 600 soldats américains, appuyés par 550 soldats iraqiens, lançaient une vaste opération de fouilles et de désarmement à Sadr-City. Décrété à l'été 2007, le gel volontaire pour six mois des activités de l'Armée du Mahdi dans la capitale a symbolisé pour certains l'affaiblissement du courant de Sadr. De même que le retrait du courant sadriste de l'Alliance iraquienne unifiée, principale coalition parlementaire chiite, suivi en octobre 2007 par la conclusion d'un accord officiel de réconciliation entre Moqtada al-Sadr et le chef de l'ASRII, devenue entre-temps l'ASII. Il reste que cette marginalisation du mouvement sadriste doit être confirmée sur le plus long terme (28). Cela, d'autant que nombre de ses partisans, fuyant la capitale, sont descendus plus au Sud, où, dans les provinces, des heurts plus violents que par le passé opposent régulièrement sadristes, miliciens du corps Badr et autres factions chiites.

#### 2007, LE MORCELLEMENT DES CONFLITS

##### *Des enjeux de plus en plus locaux : l'exemple de la bataille pour Bassora*

Les affrontements inter-chiites se concentrent surtout en dehors de Bagdad depuis l'automne 2006, période durant laquelle la question du fédéralisme est entrée au cœur des débats parlementaires. C'est à ce moment que l'ASRII a intensifié sa campagne de communication en faveur de la création d'une grande région fédérale englobant, au centre et au Sud, toutes les zones où les Chiites sont majoritaires. Son projet d'organisation fédérale des régions en grandes entités communautaires a trouvé un premier écho positif au sein des populations chiites, encore sous le choc des événements de Samarra, et un soutien évident des partis kurdes y voyant une opportunité supplémentaire pour consolider leur propre projet au Kurdistan iraquien. Il a au contraire été perçu comme une source de menace supplémentaire pour les Arabes sunnites lesquels, déjà fortement marginalisés dans le système politique et administratif à Bagdad, craignaient de voir leur poids encore diminuer face à deux énormes régions kurde et chiite qui auraient alors concentré la plupart des richesses et des ressources naturelles du pays (29). Cette idée a aussi divisé la scène politique chiite : certains y ont vu une tentative de l'ASRII d'affaiblir l'autorité déjà moribonde du gouvernement de Bagdad, d'exercer un quasi-monopole sur les villes saintes chiites et leurs

(28) A l'instar des autres quartiers de la capitale, Sadr-City est un secteur quadrillé, emmuré, soumis à des contrôles réguliers et des couvre-feux successifs. Pour autant, les forces américaines et iraqiennes se limitent jusqu'à présent à des incursions ponctuelles, reconnaissant être incapables de pénétrer plus avant pour tenir des positions sur le long terme.

(29) Joost HILTERMANN, « Iraq and the new sectarianism in the Middle East », 10 juillet 2007.

richesses tirées de l'économie des pèlerinages (30), de gagner le contrôle des provinces du Sud qui lui résistent encore (31) et de mettre la main sur Bassora, son pétrole et son économie parallèle de contrebande.

*In fine*, l'idée maximaliste de l'ASRII n'a pas eu gain de cause. La loi fédérale adoptée par le Parlement irakien en octobre 2006 prévoit une procédure complexe, donnant plus de chance à des régions de petite taille de voir le jour qu'à de grosses entités qui rassembleraient plusieurs gouvernorats. L'organisation effective de ces dispositions étant reportée à 2008, la question fédérale n'en constitue pas moins dans l'intervalle une cause majeure de tensions, que ce soit entre politiciens à Bagdad ou dans les diverses provinces du pays (32). Les tensions et les violences locales ne sont néanmoins pas toujours guidées par les logiques politiques que voudraient leur donner leurs *leaders* politiques regroupés à Bagdad. Ces derniers peuvent buter sur des réseaux locaux de corruption et de patronage qui parfois leur échappent.

La situation régnant à Bassora est particulièrement significative de la nature des compétitions à l'œuvre dans tout le pays. Le calme relatif qui y régnait a été rompu depuis que, à la faveur des élections provinciales de 2005, le gouvernorat, tenu par l'ASRII, est tombé entre les mains du Hizb al-Fadhila, parti d'assise essentiellement locale, produit d'une scission avec le courant sadriste. Cette prise de pouvoir du gouverneur Al Waeli s'est accompagnée par l'élimination systématique, dans les instances locales, des cadres désignés par son prédécesseur. Aux attaques quasi quotidiennes contre les forces britanniques en charge de ce secteur et à la politique d'intimidation et de répression des minorités religieuses se sont ajoutés des règlements de compte inter-chiites prenant un tour de plus en plus violent. Cette lutte concerne la répartition des postes au sein de l'administration et des forces de sécurité locales pour le contrôle de l'industrie pétrolière et des gains tirés des économies parallèles particulièrement lucratives que sont la contrebande de pétrole, le trafic d'armes et de marchandises (33). Les instances sécuritaires, administratives et économiques sont ainsi accaparées par une myriade de réseaux concurrents : le parti al-Fadhila du gouverneur Al Waeli, perçu comme collaborant avec les autorités britanniques, chapeaute les instances du gouvernorat et la Force de protection des infrastructures pétrolières; l'ASII, les services de renseignement; le courant de

(30) Les affrontements survenus à Kerbala les 27 et 28 août 2007, lors des festivités chiites célébrant la naissance de l'imam Mahdi, causant une centaine de victimes ont encore illustré la violente concurrence qui oppose les sadristes à l'ASII pour le contrôle des forces de sécurité, des villes saintes et du pouvoir local dans les provinces du centre et du sud du pays. La ville est depuis régulièrement placée sous couvre-feu.

(31) L'ASII contrôle les gouvernorats de Samawa et de Nassiriya, le courant de Sadr celui d'Amara, le parti Fadila celui de Bassora.

(32) Cf. Reidar VISSER, «The draft law for the formations of regions : a recipe for permanent instability in Iraq?» et «Federalism from below in Iraq : some historical and comparative reflections», disponibles sur le site Internet [Internet historiae.org](http://historiae.org).

(33) Significativement, les trois ports sont sous le contrôle respectif du parti Fadila, de l'ASII et d'une tribu locale très influente.

Sadr, la police locale, le service de protection rapprochée des administrations provinciales, ainsi que les autorités portuaires; le petit parti local du Hezbollah, la police des mœurs, *etc.* Ce tableau est d'autant plus complexe que l'Iran cherche naturellement à tirer parti de ces compétitions locales en les instrumentalisant (34).

La logique qui prévaut à Bassora est en effet très proche de celle des gangs criminels et mafieux (35). Elle correspond à une forme d'«économie de guerre» (36) qui implique des trafiquants, des hommes d'affaires, des industriels, des syndicats, des factions locales, des représentants tribaux, *etc.* jusqu'aux plus hautes autorités du gouvernorat. Sur la foi de leur unique lien de loyauté vis-à-vis d'un courant, d'une faction ou d'une figure, les «clients» accèdent à un poste, obtiennent un contrat, gèrent un secteur d'activité économique... Des pans entiers de l'administration provinciale et des secteurs économiques ont ainsi été happés par ces réseaux concurrents qui, se tenant les uns les autres, s'affrontent régulièrement. Leur pouvoir se nourrit de l'insécurité ambiante, les factions locales et leurs milices participant à la violence, mais prouvant par là même leur utilité en assurant à la population une forme de protection. La violence représente donc une forme de réajustement perpétuel d'alliances tactiques, celles-là évoluant en fonction de calculs de court terme, d'intérêts économiques et financiers immédiats.

Dans ce contexte, l'opération de sécurisation chapeauté par les forces britanniques de septembre 2006 à mars 2007 (Opération «Sindbad») n'a provoqué qu'une amélioration ponctuelle de la situation sécuritaire, suivie par une rapide reprise en main de la ville par les diverses milices et factions concurrentes. Opéré mi-décembre 2007, le transfert officiel de responsabilité aux forces iraqiennes de sécurité constitue donc un test pour les mois à venir, ces forces, traversées par des loyautés multiples, pouvant s'avérer incapables de juguler une violence qui ne demande qu'à ressurgir (37). Les diverses factions et milices locales se sont d'ailleurs préparées à cette échéance en concluant de nouveaux accords (38). La tenue de nouvelles élections provinciales, dont la date n'est toujours pas fixée, pourrait faire voler en éclats ces alliances tactiques et déboucher sur de plus amples affrontements.

(34) Sur la question de la stratégie iranienne dans le sud iraquien, cf. Reidar Visser, «L'Iran, l'Assemblée suprême pour la révolution islamique en Irak et la lutte pour le contrôle de Bassora», *op. cit.*

(35) Cf. «Irak : les leçons de Bassora», *Crisis Group Middle East Report*, n° 67, 25 juin 2007.

(36) Cf. «The war economy of Iraq», *Middle East Report*, n° 243, 2007.

(37) Le 12 décembre 2007, quatre jours avant le transfert officiel par les Britanniques du contrôle de la province de Bassora, un triple attentat a eu lieu à Amarra, capitale de la province voisine de Missane, qui est placée depuis avril 2007 sous la responsabilité exclusive des forces iraqiennes.

(38) C'est en ce sens qu'on peut interpréter la conclusion d'un pacte d'honneur engageant 22 groupes et partis de Bassora à ne plus interférer dans les affaires judiciaires et sécuritaires du gouvernorat, *Al-Iraqiyya*, 5 déc. 2007.

### *L'affirmation des milices tribales : une source de fragmentation supplémentaire*

Le processus de criminalisation et de fragmentation de la violence relevée à Bassora montre combien les enjeux en cours en Iraq peuvent être déconnectés des débats officiels rythmant la vie de la «zone verte» à Bagdad. La situation à Bassora témoigne d'un phénomène plus général de «cannibalisation» de l'Etat iraquien qui, tant au niveau des autorités centrales que dans les provinces, voit des pans entiers de ses institutions politiques, administratives et sécuritaires être partie prenante d'un système fonctionnant avant tout selon des logiques miliciennes et clientélistes (39). L'effondrement de l'Etat iraquien est d'autant plus marqué que ce mouvement est indirectement encouragé par une approche américaine de terrain («*bottom-up*») qui, renouant ainsi avec les expériences passées des Ottomans et des Britanniques, vise à accompagner l'affirmation de nouveaux acteurs locaux tribaux perçus comme des émanations positives de la «société civile» (40).

L'expérience menée depuis 2006 avec les tribus arabes sunnites de la province d'al-Anbar illustre cette tendance. Principal foyer d'insurrection dès 2003, terrain propice au développement de divers groupes islamistes et djihadistes et bastion d'Al Qaïda en Iraq, cette province suscite un intérêt renouvelé de la part des autorités militaires américaines (41). Depuis l'été 2005, des tensions croissantes sont apparues entre la mouvance qaïdiste et la population locale. La terreur que ces groupes faisaient régner, la rigueur des lois islamiques qu'ils imposaient et la fréquence des frappes aériennes qu'ils attireraient sur cette province ont eu raison de la plupart de leurs soutiens locaux. Les chefs tribaux d'al-Anbar ont en effet très vite compris l'intérêt à canaliser le rejet exprimé par leurs bases, alors même que les combattants djihadistes bafouaient leur autorité et les privaient de leurs sources traditionnelles de revenus fondées sur le clientélisme, les activités de contrebande et les trafics aux frontières saoudienne, jordanienne et syrienne toutes proches. Après plusieurs tentatives malheureuses, marquées par des divisions inter-tribales et des assassinats, ce n'est qu'en septembre 2006 qu'un conseil des tribus de la province, le «réveil d'al-Anbar», a pu voir le jour. Après avoir rencontré le Premier ministre Al Maliki, le conseil déclarait alors la guerre à Al Qaïda. Un mois après, la ville de Ramadi était «libérée» et placée sous le contrôle des tribus.

(39) Cf. «Iraq calmer, but more divided», *The Los Angeles Times*, 10 déc. 2007 : «Iraq is moving in the direction of a failed State, a highly decentralized situation – totally unplanned, of course – with competing centers of power run by warlords and militias. The central government has no political control whatsoever beyond Bagdad, maybe not even beyond the Green Zone».

(40) Outre la politique menée à l'égard des tribus sunnites d'al-Anbar et des provinces avoisinantes, des expériences similaires commencent en effet à prendre forme auprès de tribus chiïtes, comme en témoigne la pétition signée en novembre 2007 par plus de 300 000 Chiïtes, campagne encadrée par des cheikhs et visant à protester contre le rôle joué par l'Iran dans le Sud iraquien.

(41) Sur l'évolution plus spécifique du paysage djihadiste et qaïdiste, cf. notamment Mathieu GUIDÈRE, «L'Irak ou la terre promise des djihadistes», *Critique internationale*, n° 34, janv.-mars 2007.

Réaction locale de rejet très probablement encouragé par des incitations et des aides saoudiennes et jordaniennes (42), ce mouvement tribal a aussi été mis à profit par les autorités américaines. Le «réveil d'al-Anbar» a très tôt bénéficié de soutiens financiers et logistiques *via* la mise en œuvre d'un programme d'actions civilo-militaires inspiré des Provincial Reconstruction Teams (PRTs) lancé depuis 2002 en Afghanistan (43). Ce regroupement de plus de 25 tribus s'est ainsi chargé de trouver de nouvelles recrues pour la police locale, dont le chef est désormais acquis au mouvement. Cette plate-forme a aussi formé sa propre milice tribale, aujourd'hui composée de plusieurs milliers d'hommes. Les responsables militaires américains ont également offert au «réveil d'al-Anbar» une forme de reconnaissance politique, en lui désignant un chef en la personne du cheikh Abdel Sattar Albou Richa, personnage pourtant très controversé au sein de la confédération des Doulaymi comme de sa tribu et de son propre clan, qui paiera d'ailleurs de sa vie sa rencontre très médiatisée avec le président George W. Bush en septembre 2007. Une délégation emmenée par son frère a même été accueillie peu de temps après à Washington.

S'appuyant sur l'amélioration de la situation sécuritaire depuis l'apparition de ces formations tribales, l'administration américaine a choisi de présenter cette expérience à al-Anbar comme un de ses succès majeurs. Elle tente donc de reproduire ce schéma à Bagdad et dans les provinces à forte population sunnite, que ce soit dans les gouvernorats voisins de Salah al-Din et de Diyala, dans le gouvernorat de Ninive plus au Nord ou encore au Sud, à Kerbala, Babil et Wassit. Les autorités américaines voient en effet dans la revivification du phénomène tribal un moyen de lutter contre Al Qaïda, mais également une voie nouvelle pour tenter de réintégrer les Arabes sunnites dans le processus politique, administratif et sécuritaire iraquien. Selon leur plan, au total, 60 000 miliciens tribaux – désignés comme «*concerned local citizens*» – devraient être intégrés dans les Forces de sécurité iraquiennes (44).

Cette politique tribale soulève néanmoins de nombreuses interrogations et incertitudes. En premier lieu, cette expérience semble difficilement

(42) Les tribus iraquiennes d'al-Anbar, membres de la grande confédération des Doulaymi, entretiennent une proximité ancienne et des contacts nourris avec leurs cousins, de l'autre côté de la frontière, avec lesquels ils traitent d'affaires multiples et font du négoce. Les Doulaymi représentent une confédération tribale très puissante : connue pour avoir fourni de nombreux soutiens au régime de Saddam Hussein, puis rendue célèbre à l'étranger depuis sa participation à la tentative de coup d'État en juillet 1992 contre ce même Saddam Hussein, cette confédération s'appuie aussi sur des ramifications très développées avec le monde du négoce et des affaires en Jordanie et en Arabie saoudite. On peut supposer que des aides financières jordaniennes et saoudiennes ont transité par ces réseaux de solidarité tribale. Plusieurs rencontres entre chefs tribaux iraquiens ont d'ailleurs été organisées ces derniers mois à Amman.

(43) Cf. Robert PERITO, «The US experience with Provincial Reconstruction Teams in Iraq and Afghanistan», présentation devant le Congrès, United States Institute of Peace, 18 oct. 2007.

(44) En novembre 2007, déjà 37 000 de ces combattants étaient rémunérés par le Pentagone. Cf. «Iraq : post-Saddam governance and security», *CRS Report for Congress*, 30 nov. 2007, p. 29.

reproductible en dehors d'al-Anbar, province iraquienne peu peuplée mais très homogène, tant dans sa composition ethnico-confessionnelle que dans l'organisation de ses structures sociales tribales. Une fois exporté, ce « modèle » provoque ainsi dans d'autres lieux des frictions entre tribus, qui se disputent la reconnaissance et, plus encore, les aides financières et les armes distribuées par la coalition. Il suscite en outre l'inquiétude croissante des autres communautés vivant dans des provinces à forte population sunnite, mais qui restent néanmoins des zones de population mixte. La sincérité du ralliement des tribus à la logique suivie par la coalition est en outre discutable. Leurs motivations sont multiples et certainement opportunistes. Certaines d'entre elles conservent en particulier des liens avec divers groupes islamistes composant le paysage compliqué de l'insurrection sunnite (45). On peut s'interroger sur la destination finale d'une partie des aides américaines (argent, armes). Ces nouvelles formations tribales, considérées par les autorités américaines comme des éléments stabilisateurs, pourraient à l'avenir se retourner contre des courants et des populations qui leur sont hostiles. Ce risque serait d'autant plus fort dans l'hypothèse où les Arabes sunnites demeurent en marge de l'appareil d'Etat. Déjà, le gouvernement iraquien et, en son sein, les principaux *leaders* chiites voient dans l'affirmation de ces milices tribales le nouveau visage d'une opposition arabe-sunnite désormais légitimée et de plus en plus intégrée au dispositif sécuritaire élaboré par la coalition.

### *Kirkouk et le Kurdistan iraquien : la prochaine bataille ?*

Cette expérience tribale, qui vient désormais soutenir les opérations américano-iraquiennes menées sur Bagdad et dans les provinces avoisinantes, constitue un certain revers pour Al Qaïda en Iraq et les groupes affiliés. Au-delà d'al-Anbar, la sécurité demeure pourtant aléatoire dans ces régions, tout particulièrement au nord de la capitale, comme l'illustre la bataille rangée survenue mi-décembre à Baaqouba entre miliciens tribaux et combattants qaïdistes – une trentaine de victimes dans chaque camp. Plusieurs responsables tribaux ont aussi été assassinés, notamment dans les provinces de Diyala et Salah el-Din (46).

Le nouveau plan de sécurisation entamé en février 2007 semble avoir provoqué un regain de violence djihadiste plus au Nord, jusque dans ces zones de peuplement mixte qui, comme à Tall Afar, Mossoul ou Kirkouk, constituent déjà des foyers majeurs d'instabilité, notamment entre populations

(45) Cf. « Risky US alliances in Iraq : frustrated with the Iraqi army, US forces cultivate ties to ex-insurgents », *The Christian Science Monitor*, 17 juillet 2007.

(46) Le 4 décembre 2007, dans un message audio-diffusé sur un site islamiste, le commandant de l'Etat islamique d'Iraq, Abou Omar Al Baghdadi, annonçait la formation des brigades al-Sadiq, forces spécialement dévolues à la lutte contre le mouvement du Réveil d'al-Anbar et appelait à mener une nouvelle campagne d'attentats dans la durée.

arabes (sunnites, chiïtes et chrétiennes), turcomanes et kurdes (47). Le regroupement de combattants djihadistes dans ces régions est donc porteuse de risques supplémentaires et laisse même redouter des débordements vers le Kurdistan iraquien jusqu'alors relativement épargné. La vague d'attaques-suicides qui a touché Mossoul et Kirkouk depuis le printemps 2007 et les deux attentats survenus à la même époque à Erbil, capitale administrative du gouvernement régional du Kurdistan iraquien ont sonné comme un avertissement. A la même période, une crise aigüe était entamée avec Ankara qui, au nom de la lutte contre des éléments du PKK ayant trouvé refuge dans les monts Qandil (48), a désormais choisi d'intensifier ses opérations militaires (49).

Les autorités régionales du Kurdistan iraquien font donc face à de nombreux défis. La question de Kirkouk, dont le rattachement est réclamé par le gouvernement régional du Kurdistan iraquien (GRK), constitue un point d'abcès majeur. Les diverses pressions qui se sont exercées ces derniers mois à proximité ou sur le territoire de la région kurde iraquienne illustrent le caractère explosif de cette question, alors que la tenue du référendum populaire sur le statut de Kirkouk et des «territoires contestés», prévu avant la fin de l'année 2007 selon les termes de la Constitution (article 140), a été reportée à une date ultérieure. Ces pressions se font d'autant plus fortes que les ambitions autonomistes kurdes ont suscité tout au long de l'année 2006 des tensions croissantes avec le gouvernement central de Bagdad, avec les divers courants locaux arabes et turcomanes qui, dans les localités de population mixte, à la lisière du Kurdistan iraquien, ont dû faire face à un vaste programme de «rekurdisation» (50), et, enfin, avec la Turquie, pour laquelle la question de Kirkouk constitue certainement une ligne rouge.

(47) L'embuscade visant, le 10 décembre 2007, un convoi emmené par le responsable des approvisionnements en armes et munitions pour la police provinciale de Kirkouk est encore venue illustrer le niveau de violence qui perdure dans cette zone.

(48) L'intensification de la pression militaire turque sur la frontière iraquienne a été présentée par Ankara comme une réponse à la vague d'attentats ayant frappé son territoire depuis le printemps et l'automne 2007, opérations montrées comme étant organisées et perpétrées par des éléments du PKK ayant trouvé refuge dans le nord de l'Iraq. Ces attentats, par leur nombre et leur ampleur, n'ont pourtant pas été plus soutenus que par le passé; ils n'ont eu que peu d'impact au sein de la population kurde du Sud-Est anatolien, de plus en plus distante vis-à-vis du PKK; enfin, il reste à prouver qu'ils aient effectivement été lancés par des éléments du PKK présents en territoire kurde iraquien. Cf. Gareth STANSFIELD / Robert LOWE / Hashem AHMADZADEH, «The Kurdish policy imperative», *Middle East Programme Briefing Paper*, Chatham House, déc. 2007.

(49) Le 30 novembre 2007, le Parlement turc a donné à l'armée l'autorisation formelle de conduire des incursions au nord de l'Iraq afin de poursuivre les militants du PKK. Le 15 et le 16 décembre, l'aviation turque a procédé à des bombardements sur des camps et des villages situés côté kurde iraquien, dans la région du mont Qandil. Ces opérations, bientôt suivies de premières incursions, surviennent alors que la Turquie dit avoir massé depuis six mois près de 100 000 hommes aux frontières.

(50) Les représentants arabes et turcomanes estiment que 350 000 Kurdes ont été volontairement réimplantés à Kirkouk depuis 2003. Forts des résultats des élections provinciales de 2005, par laquelle la liste kurde unifiée remporta 59,19 % des suffrages, les Kurdes détiennent 26 des 41 sièges que compte le conseil municipal, contrôle les administrations ainsi que les forces de sécurité de la ville. A ces tensions anciennes s'ajoutent celle que pourrait constituer la nouvelle présence du courant de Sadr, qui a ouvert en 2006 un bureau à Kirkouk et se positionne pour défendre les droits des populations arabes chiïtes encore présentes dans la ville.



Au-delà des revendications historiques sur Kirkouk, le gouvernement régional du Kurdistan iraquien a en effet réalisé certaines avancées concrètes depuis sa formation en mai 2006 et la réunification des deux administrations d'Erbil et de Souleymanieh (51). Profitant du fait que l'organisation fédérale de l'Etat iraquien est repoussée à 2008, le GRK s'est attaché dans l'intervalle à préparer l'avenir en exploitant toutes les ambiguïtés et les faiblesses de la Constitution nationale iraquienne. Il s'est ainsi donné les capacités administratives, législatives, sécuritaires et économiques d'asseoir son projet d'autonomie régionale poussée, quelle que soit l'organisation future de l'Etat fédéral iraquien. Tirant parti d'une situation sécuritaire incomparable et jouissant d'une situation économique et sociale beaucoup plus favorable au regard du reste du pays, la région autonome du Kurdistan iraquien a donc en quelques mois travaillé sur son propre projet de constitution, voté une loi sur les investissements destinée à attirer les capitaux étrangers et préparé un texte législatif sur le pétrole (52). Survenu en décembre 2006, le transfert officiel des responsabilités aux Peshmergas est aussi venu confirmer la forte autonomie dont jouit le Kurdistan iraquien. Ce transfert a consacré une situation par laquelle près de 60 000 combattants kurdes, dorénavant qualifiés de «gardes régionaux», assurent le contrôle effectif de la région et développent leur présence jusqu'aux localités situées plus au Sud, dans les zones agitées allant de Mossoul à Kirkouk (53).

Les questions économiques et énergétiques concentrent certainement les sources les plus vives de tensions, car elles engagent l'avenir même de la région du Kurdistan iraquien. Les dirigeants kurdes ont misé sur le développement rapide de leur région : il s'agit de s'assurer de la gestion de leur patrimoine pétrolier, pièce maîtresse de leur autonomie, alors que la loi nationale sur les hydrocarbures, toujours en discussion au Parlement iraquien, renforce les prérogatives des autorités centrales. Dans cette logique, le futur statut de Kirkouk et des autres territoires contestés, dont les réserves pétrolières prouvées représenteraient 12 % des réserves totales iraqiennes, sera donc particulièrement impliquant. Pour autant, les ambitions maximalistes des autorités kurdes se voient de plus en plus contrariées au fur et à mesure de leurs avancées. Le GRK pourrait être contraint d'adopter des positions plus pragmatiques, imposées par certaines réalités. La région enclavée du Kurdistan iraquien demeure en effet très liée à son environnement. Son projet d'autonomie reste soumis au cours de ses relations avec Bagdad, avec les Etats-Unis, mais aussi avec la Turquie, qui repré-

(51) Signé le 21 janvier 2006, l'accord d'unification a théoriquement mis fin au partage des trois gouvernorats qui composent la région du Kurdistan iraquien, par lequel le gouvernorat de Souleymanieh était administré par l'UPK et celui d'Erbil et de Dohuk par le PDK.

(52) Cf. «The Kurds in post-Saddam Iraq», *CRS Report for Congress*, 12 déc. 2006.

(53) De nombreuses recrues kurdes ont aussi été intégrées dans l'armée nationale iraquienne et certains bataillons participent ainsi activement au plan de sécurisation entamé depuis février 2007. Les détachements de la nouvelle armée iraquienne stationnés au Kurdistan iraquien et dans les régions adjacentes sont en réalité exclusivement composés de soldats kurdes.

sente son principal partenaire économique. Les Kurdes sont en effet totalement dépendants des transferts de fonds du gouvernement central iraquien, qui représentent encore aujourd'hui près de 97 % de leur budget; ils utilisent le dinar iraquien et sont alimentés par le réseau électrique national; en outre, leurs ambitions pétrolières restent liées à la station de raffinage de Baiji, véritable carrefour stratégique situé à proximité de Kirkouk, et au tracé du *pipeline* acheminant le pétrole vers le port turc de Ceyhan. Enfin, leur projet de développement économique dépend en premier lieu du bon vouloir d'Ankara, les sociétés turques, particulièrement bien implantées dans les secteurs du bâtiment, du commerce, des transports et des télécommunications, constituant les principaux investisseurs étrangers au Kurdistan iraquien.

Ces réalités pourraient être particulièrement difficiles à concilier pour les autorités régionales kurdes. Le non-règlement de la question de Kirkouk, qui porte en elle une forte charge émotive (54), ou encore la question des relations avec Bagdad, Ankara et Washington représentent en effet des sujets cruciaux à même de faire ressurgir des divisions inter-kurdes toujours latentes. Déjà, la crise ouverte avec la Turquie a suscité de vives tensions entre responsables de la communauté kurde iraquienne (55), révélant ainsi toutes les contraintes auxquelles est soumis le gouvernement régional du Kurdistan iraquien. Alors que Massoud Barzani, président du GRK et chef du PDK, multipliait ses prises de position maximalistes, les opérations militaires turques, entamées avec l'aide tacite des Etats-Unis, ont illustré les limites de ses capacités : les autorités de Bagdad et, en leur sein, le président iraquien Jalal Talabani, chef de l'UPK, tout en condamnant la violation du territoire iraquien par Ankara, ont conduit le GRK à signifier sa volonté symbolique à mieux lutter contre la présence du PKK sur ses terres. Cet aveu de faiblesse du *leader* du PDK survient alors que les critiques se multiplient au sein même de ses rangs, jusqu'au sein du clan des Barzan. Le risque de voir ressurgir des querelles inter-kurdes est à considérer, à un moment délicat où l'UPK et le PDK devraient au contraire s'entendre pour procéder à une nouvelle redistribution des postes au sein de leur gouvernement régional (56). Le report du référendum sur Kirkouk, la question de la succession de M. Barzani – âgé et qu'on dit malade – par son neveu, qui masque de moins en moins ses ambitions, mais aussi les mécontentements

(54) Kirkouk est communément désigné comme le «cœur» ou la «Jérusalem» des Kurdes – non comme référence religieuse, mais plutôt pour souligner les enjeux territoriaux qui lui sont liés.

(55) On peut d'ailleurs penser que l'objectif principal de la Turquie, renouant ainsi avec de vieilles pratiques, consiste, non pas vraiment à éradiquer la menace constituée par le PKK au nord de l'Iraq, mais bien plus à semer de nouvelles zizanies entre Kurdes. Cf. Gareth STANSFIELD / Robert LOWE / Hashem AHMADZADEH, *op. cit.*, p. 5.

(56) Selon un accord passé en juillet 2007, le PDK de Massoud Barzani et l'UPK de Jalal Talabani doivent s'entendre pour échanger les principaux portefeuilles et postes dans le gouvernement et l'administration de la région. Ainsi, le poste de Premier ministre, détenu par Nechirwan Barzani, devrait notamment revenir à un membre de l'UPK.

émanant de la population kurde, dont le niveau de vie reste modeste face à des autorités régionales enrichies et corrompues, sont autant de sujets de frictions pesant de plus en plus lourdement sur le Kurdistan iraquien.

\* \*  
\*

En quatre ans, on est passé, en Iraq, d'une guérilla contre l'«occupant américain» et ses symboles iraqiens à une guerre entre milices et factions. Depuis les élections de 2005, la violence est devenue partie intégrante des stratégies de divers courants iraqiens placés en situation de compétition. L'Etat iraquien en ressort «cannibalisé»: à tous les niveaux, des pans entiers des institutions politiques, administratives et sécuritaires ont été happés par des réseaux clientélistes ultra-personnalisés. Ce glissement se fait d'autant plus rapidement, au fur et à mesure que les Américains et les Britanniques opèrent un transfert de responsabilités aux autorités iraqiennes, à Bagdad et maintenant dans les provinces (57). Peu crédibles, noyautées et instrumentalisées par diverses factions et milices, les forces iraqiennes de sécurité, alors placées en première ligne, constituent des acteurs impliqués dans les violences qu'elles sont censées combattre. Ce phénomène de fragmentation est de plus amplifié par une approche américaine flattant le localisme: la redécouverte hâtive et peu maîtrisée du fait tribal débouche *de facto* sur la formation de nouvelles milices. Présentée comme un franc succès, cette expérience crée de nouvelles sources d'affrontements inter-iraquiens.

Dans ce contexte, la relative accalmie relevée par Washington doit passer l'épreuve du temps. On peut donc se demander si les diverses parties prenantes au conflit n'attendent pas des «jours meilleurs» pour reprendre leurs combats. La perspective d'un allègement de la présence militaire américaine et les préparatifs des élections générales iraqiennes en 2009 pourraient constituer un nouveau signal pour de plus amples violences. Les causes profondes du conflit sont de fait toujours présentes: aucun compromis ne semble pouvoir émerger à court terme sur la question du partage du pouvoir, des territoires et des ressources. L'absence de progrès sur des questions aussi fondamentales que le fédéralisme, le pétrole ou le statut de la ville de Kirkouk laissent augurer un avenir encore sombre pour les Iraquiens.

(57) Fin 2007, neuf des dix-huit provinces du pays sont passées sous le contrôle des autorités irakiennes.



# CRISES LIBANAISES

PAR

AGNÈS FAVIER (\*)

La profonde crise qui s'est nouée autour de l'élection présidentielle libanaise dans la seconde moitié de l'année 2007 a dominé toutes les autres disputes libanaises, tant l'élection d'un Président maronite par les députés libanais demeure traditionnellement un moment-clef de la réaffirmation d'un accord politique intercommunautaire. Or, les désaccords politiques profonds persistent entre les principaux chefs communautaires. S'ils puisent leurs racines dans l'absence d'un réel processus de réconciliation nationale et dans l'ébauche d'une reconstruction chaotique, inégalitaire et sous tutelle à l'issue d'une guerre civile de quinze ans (1975-1990), les conflits interlibanais se sont exacerbés en deux temps, où s'entrecroisent deux logiques, qui constituent la trame récurrente des principales crises libanaises depuis l'indépendance du pays en 1943. En septembre 2004, l'adoption de la résolution 1 559 du Conseil de sécurité de l'ONU ouvre la boîte de Pandore par l'internationalisation de trois questions éminemment conflictuelles au niveau interne (1). Au printemps 2005, les manifestations massives dans les rues de Beyrouth et, surtout, le déroulement des élections législatives deux mois plus tard révèlent la permanence de la confessionnalisation des mobilisations politiques.

Entre ces deux événements, l'assassinat politique de l'ex-Premier ministre libanais Rafic Hariri, le 14 février 2005, semble constituer un point de non-retour aux règles du jeu qui ont régi la période de l'après-guerre : il ouvre une nouvelle ère dans la redéfinition des relations du Liban avec son environnement régional et dans la recomposition des pouvoirs à l'échelle nationale (2). Depuis, les crises libanaises s'emboîtent autour de trois questions essentielles : celle de la répartition communautaire du pouvoir politique, qui interroge plus largement la viabilité d'un système politique reposant sur des jeux d'alliances transcommunautaires, eux-mêmes basés sur des mobilisations confessionnelles exclusives ; celle de la mise en place d'un

(\*) Chercheur associé au Collège de France, chaire d'Histoire contemporaine du monde arabe.

(1) Votée par neuf membres du Conseil de sécurité le 2 septembre 2004, la résolution 1 559, co-parrainée par les Etats-Unis et la France, contient trois demandes principales : le retrait de toutes les forces étrangères encore présentes sur le territoire libanais, le désarmement de toutes les milices libanaises et non libanaises et la tenue des prochaines élections présidentielles selon un processus libre et régulier.

(2) Nicholas BLANFORD, *Killing Mr. Lebanon : the Assassination of Rafic Hariri and its Impact on the Middle East*, I.B. Tauris, 2007.

tribunal à caractère international – créé par la résolution 1 757 du Conseil de sécurité en mai 2007 – pour statuer sur les assassinats politiques qui se sont succédé depuis février 2005; et celle du désarmement des «milices libanaises et non libanaises», qui s'est reposée avec acuité, respectivement lors de la guerre de l'été 2006 qui a opposé les forces du Hezbollah à l'armée israélienne et lors des affrontements entre l'armée libanaise et les miliciens du camp palestinien de Nahr-al-Bared entre mai et septembre 2007. Dans un contexte sécuritaire toujours fragile, ces trois éléments de crise ont conduit à la paralysie des institutions politiques, à la résurgence des fractures communautaires et à l'appel de chacune des parties libanaises à l'interventionnisme toujours plus croissant de parties extérieures pour résoudre les différents internes.

L'IMPASSE DU SYSTÈME POLITIQUE LIBANAIS :  
DES JEUX D'ALLIANCES TRANSCOMMUNAUTAIRES  
SUR LA BASE DE MOBILISATIONS CONFESSIONNELLES EXCLUSIVES

L'année 2007 a été témoin d'un dysfonctionnement sans précédent des trois principales institutions du pays. Le Parlement, dirigé par le président chiite du mouvement Amal, Nabih Berri, n'a pas été réuni en session parlementaire pendant près d'un an. Le gouvernement, présidé par le Premier ministre sunnite Fouad Siniora, est paralysé depuis la démission de six ministres en novembre 2006 – les cinq ministres chiites représentant le Hezbollah et Amal, ainsi qu'un ministre chrétien représentant le Président de la République); dès cet instant, une partie des élites libanaises a considéré le gouvernement comme anticonstitutionnel et exigé la formation d'un nouveau gouvernement d'union nationale. Enfin, la présidence de la République, dévolue traditionnellement à un chrétien maronite, est vacante depuis le départ d'Emile Lahoud le 24 novembre 2007, laissant le gouvernement gérer les affaires courantes pour une période intérimaire. Inédite dans l'histoire de la seconde République libanaise née des accords de Taëf qui mettent fin à la guerre civile en 1989, la vacance constitutionnelle de la magistrature suprême symbolise la profonde crise de l'Etat libanais. Structurelle, cette crise prend ses racines dans les apories du modèle de la démocratie consensuelle et la prééminence des *leaders* communautaires sur les institutions étatiques (3). Elle s'est aggravée au fil de la polarisation croissante entre deux camps politiques, à l'issue de l'assassinat politique de l'ancien Premier ministre R. Hariri en février 2005.

(3) Pour une lecture critique du système consensuel libanais, cf. E. PICARD, «Le système consociatif est-il réformable?», communication au colloque «The Lebanese system : a critical reassessment», Beyrouth, 19 mai 2001; E. PICARD, «Le communautarisme politique et la question de la démocratie au Liban», *Revue internationale de politique comparée*, vol. IV, n° 3, pp. 639-657.

### *Des clivages à géométrie variable*

D'abord clivée autour de la réélection d'E. Lahoud à la présidence de la République dans les premiers mois de 2004, la scène politique libanaise s'est scindée entre détracteurs et partisans de la résolution 1 559, qui ont été les acteurs des manifestations respectivement du 8 mars et du 14 mars 2005 : les premiers, sous la houlette du Hezbollah, cherchaient à se compter et exprimaient leur « reconnaissance » aux troupes syriennes sur le départ ; encore plus nombreux, les seconds, organisés derrière le tandem des *leaders* sunnite – le fils héritier de l'ancien Premier ministre, Saad Hariri – et druze – Walid Joumblatt – et la majorité des forces chrétiennes, revendiquaient « le recouvrement de la souveraineté » du Liban et la « vérité » au sujet de l'assassinat de R. Hariri. Largement déterminée par la position des forces politiques libanaises à l'égard du régime syrien, cette ligne de fracture annonçait une recomposition importante des équilibres libanais, principalement du fait que la communauté sunnite réunie derrière son *leader* défunt bascule pour la première fois de son histoire dans une attitude d'hostilité à l'égard de la Syrie voisine (4). En filigrane, ces mobilisations révélaient aussi que la confrontation principale se situait désormais entre une communauté chiite isolée et la communauté sunnite réunifiée (5).

Les élections législatives du printemps 2005 ont cependant constitué une sérieuse entorse à ce clivage : l'alliance dite quadripartite (Hariri – Joumblatt – Amal – Hezbollah) réunit les principales forces du 14 mars, à l'exclusion du Courant patriotique libre, dirigé par le général Michel Aoun, et les deux partis chiites du 8 mars. Fondée sur un compromis par lequel la coalition du 14 mars s'engage à protéger les armes de la « résistance » et obtient en échange, de ses adversaires, leur coopération pour faire la vérité sur l'assassinat de R. Hariri, cette alliance reproduit en fait les pratiques qui ont fondé la stabilité de l'après-guerre et contredit les aspirations au changement exprimées par une partie des manifestants du 14 mars. A l'issue d'un scrutin marqué par des usages immodérés de discours de guerre et une controverse sur la loi électorale, la formation d'alliances contre-nature produit une nouvelle majorité parlementaire, élue avec l'apport des voix du Hezbollah et du mouvement Amal. Formée de 72 députés sur 128, cette majorité, qui se recompose au lendemain des élections autour de deux principaux blocs parlementaires (Hariri-Joumblatt), est relative et ne dispose pas du quorum des deux tiers nécessaire pour amender la Constitution.

Plus substantiellement, les résultats des élections révèlent leur caractère plébiscitaire pour des patrons communautaires susceptibles de défendre les intérêts de leur communauté, voire une unification de la représentation

(4) Pour une étude plus exhaustive des rapports de forces entre forces politiques libanaises au printemps 2005, cf. « Syria after Lebanon, Lebanon after Syria », *Crisis Group Middle East Report*, n° 39, 12 avril 2005.

(5) A. BEYDOUN, « Nouveautés du front : les sectes du Sunnisme et les dents du Chiisme » (en arabe), communication faite à l'Arab Reform Initiative, Amman, 18 avril 2007.

politique des grandes communautés : le Courant du futur de S. Hariri élargit son emprise sur l'électorat sunnite, le *leadership* de la communauté druze revient entièrement au chef du Parti socialiste W. Joumlatt, le général Aoun se hisse au rang de premier représentant des chrétiens, tandis que les sièges alloués à la communauté chiite se partagent à part quasi égale entre partisans alliés du Hezbollah et du mouvement Amal. Ces résultats sont à l'origine de la reconduction de N. Berri à son poste de chef du Parlement et de la formation du gouvernement formé par F. Siniora en juillet 2005 (6). En dépit de leur présence au gouvernement jusqu'en novembre 2006, les ministres des mouvements chiites n'ont pas tardé pas à se désolidariser d'un programme gouvernemental ambigu, notamment sur la question des relations du Liban avec son environnement régional.

Entre-temps, les alliances partisanses se sont recomposées à l'initiative des principaux détracteurs du Premier ministre. En février 2006, un document d'entente scellait l'alliance entre le principal représentant de la communauté chiite (le Hezbollah) et celui de la communauté maronite (le Courant aouniste) : au prix de concessions mutuelles majeures, les deux partis ont défini des positions communes sur toutes les grandes questions engageant l'avenir du Liban (7), qui forment l'ossature de la conférence du dialogue national tenue à partir de mars 2006 et interrompue par la guerre de l'été avec Israël. Depuis, la division binaire du pays s'est stabilisée autour de deux coalitions transcommunautaires, d'un poids quasi équivalent. D'un côté, la majorité parlementaire regroupe donc les députés du Courant du futur, ceux du bloc de W. Joumlatt, les chrétiens des Forces libanaises de Samir Geagea et autres personnalités chrétiennes souverainistes. De l'autre, l'opposition se structure autour des deux partis chiites (le Hezbollah et le parti Amal), du Courant patriotique libre du général Aoun et d'une pléiade de petits partis confessionnels ou laïcs hostiles à la politique américaine dans la région.

La longévité de la crise a sans doute mis à l'épreuve la solidité des alliances au sein de ces deux camps, dont les divers segments communautaires ne pèsent pas du même poids et ne partagent pas toujours les mêmes priorités. Au sein de l'opposition, le Hezbollah fait figure de chef d'orchestre dans le maintien d'une coalition relativement soudée : son secrétaire général, Hassan Nasrallah, a su habilement déléguer à l'autre *leader* chiite, N. Berri, le soin de mener les négociations avec le camp adverse et conforter son alliance avec le courant aouniste, en assurant son chef de son soutien dans

(6) A. FAVIER, «La spirale de la crise dans le Liban libéré (2004-2006)», *Publications du Département Maghreb / Moyen-Orient de l'IFRI*, 30 juin 2006. J. BAHOUT, «Liban 2005 : décompositions et recompositions», *Critique internationale*, n° 31, avril-juin 2006.

(7) Au terme de ce document, les deux parties s'engagent à œuvrer notamment pour consolider la démocratie consensuelle au Liban, réformer la loi électorale, lutter contre la corruption, réformer le système judiciaire, régler les questions litigieuses avec la Syrie et Israël ; mettre en place une stratégie de défense nationale dans laquelle les armes du Hezbollah font l'objet d'un consensus libanais. Le document a été publié dans sa version française dans *L'Orient le Jour*, 7 fév. 2006.



la course à la présidentielle. Par contraste, la cohésion du camp du 14 mars s'est quelque peu érodée, sous l'effet notamment des ambitions présidentielles de plusieurs de ses membres. En dépit de la fragilité intrinsèque des deux coalitions, l'hypothèse d'une recomposition des alliances entre les différents pôles et, en deçà, celle de l'amorce de nouvelles dynamiques au sein des diverses communautés semblent pourtant peu probables avant le dénouement de la crise autour de l'élection présidentielle et de la formation d'un nouveau gouvernement.

### *Les enjeux des disputes communautaires*

Moins que deux visions du Liban qui seraient fondées sur des valeurs civilisationnelles ou religieuses antagonistes, cette polarisation exprime un conflit politique autour de la redistribution communautaire des pouvoirs, en particulier entre les trois principales communautés du pays. Les disputes récurrentes entre ces deux camps hétéroclites se sont en effet focalisées autour de l'élection d'un nouveau Président de la République d'une part – revendication de la majorité –, puis de la formation d'un gouvernement d'union nationale et la tenue d'élections parlementaires anticipées de l'autre – demandes de l'opposition.

Constante depuis la prorogation «imposée» par le régime syrien d'E. Lahoud à la présidence en septembre 2004, la bataille pour destituer celui qui est apparu très vite à ses opposants comme le dernier symbole de la tutelle syrienne n'a cessé de monopoliser les efforts de la majorité parlementaire et des diplomaties occidentales pendant trois ans. Principal adversaire de l'ex-Premier ministre R. Hariri depuis son accession à la magistrature suprême en 1998, l'ancien chef de l'armée libanaise E. Lahoud, par ailleurs ardent défenseur de la Résistance armée du Hezbollah, a conforté son statut d'homme lige du régime syrien à la faveur de sa réélection par le Parlement libanais en 2004. Boycotté sur la scène internationale, il devient une source de blocage majeur dans le processus de décision politique, en refusant de ratifier les décisions gouvernementales. Il n'a dû son maintien à la tête de l'Etat qu'à l'incapacité de la classe politique tout entière de s'accorder sur l'identité de son successeur : le Patriarche maronite, dès le printemps 2005, puis le général Aoun, prétendant à la succession au nom de sa légitimité acquise par les urnes dans les milieux chrétiens, et, enfin, les partis chiites considérant E. Lahoud comme une garantie de la préservation de leurs intérêts ont refusé tour à tour le départ du Président.

A l'issue du rapprochement entre le Hezbollah et le CPL, les membres de l'opposition ont en outre lié le dénouement de l'élection présidentielle à deux autres exigences : la formation d'un gouvernement d'union nationale dans lequel l'opposition disposerait d'une minorité de blocage et obtiendrait certains des portefeuilles-clefs (Justice, Défense, Intérieur et Affaires

étrangères); et la tenue d'élections législatives anticipées, sur la base d'une loi électorale réformée, susceptibles d'exprimer les nouvelles alliances nouées depuis 2006 et de modifier les équilibres. Au-delà des querelles sur les noms des présidentiables et ministrables, ces disputes intestines reflètent des dynamiques problématiques de recomposition des pouvoirs, tant au niveau intracommunautaire qu'intercommunautaire, accélérées par le double vide engendré par la disparition de R. Hariri et le retrait des troupes syriennes du Liban en 2005.

Au niveau intracommunautaire, le principal problème se joue au sein de la communauté maronite. La communauté maronite se distingue toujours par l'éclatement de son *leadership* sur des lignes quasi similaires à celles de la guerre maronite qui a opposé, à la fin des années 80, M. Aoun, alors Premier ministre par intérim et commandant en chef de l'armée libanaise, et S. Geagea, chef de la milice chrétienne des Forces libanaises. Marginalisés dans le jeu politique de l'après-guerre, en raison de leur refus à se plier aux règles du jeu issues de l'interprétation syrienne de l'Accord de Taëf (8), les chrétiens ont donc échoué à renouveler leur *leadership*, dont le contrôle disputé entre les partisans du général Aoun et ceux du chef des Forces libanaises, s'appuyant chacun sur des alliances avec d'autres chefs communautaires, demeure le principal obstacle de l'élection présidentielle de 2007 (9). La candidature, semble-t-il consensuelle à la fin de l'année 2007, de l'actuel chef d'état-major de l'armée, le général Michel Sleiman, reflète bien l'impasse de la communauté maronite et, au-delà, de l'ensemble du système libanais basé sur le confessionnalisme politique.

Les blocages actuels sont aussi et surtout le résultat d'une lutte pour la redistribution des pouvoirs au niveau intercommunautaire, induite par la fin de l'arbitrage syrien sur la scène libanaise et l'incapacité des forces politiques à inventer une nouvelle formule de gouvernement. En d'autres termes, l'enjeu porte sur la redéfinition des Accords de Taëf qui, en théorie, transféraient une partie des prérogatives présidentielles dévolues à la communauté maronite à la présidence du Conseil des ministres, détenue par la communauté sunnite. La pratique de ces accords s'est distinguée pendant près de quinze ans par un partage du pouvoir exécutif au sein de la «troïka» des trois présidents (de la République, du Conseil et du Parlement), dont les différents étaient tranchés par l'arbitrage du régime syrien, au mépris du principe de la séparation des pouvoirs et du fonctionnement ordinaire des institutions (10). Désormais orphelins d'une puissance régula-

(8) Ce refus a pris plusieurs formes : le boycott des élections parlementaires de 1992, l'exil choisi pour Amine Gemayel (de 1988 à 2000) et forcé pour le général Aoun – expulsé après sa défaite militaire contre l'armée syrienne en octobre 1990, il revient au Liban en mai 2005 –, l'emprisonnement pour S. Geagea (de 1994 à juillet 2005).

(9) W. SAADÉ, «Le paradoxe présidentiel : lorsque les Chiites s'allient à Aoun et les Sunnites à Geagea», *al Safir*, 15 avril 2006.

(10) Pour une synthèse, cf. S. KASSIR, «Dix ans après, comment ne pas réconcilier une société divisée?», *Maghreb-Machrek*, n° 169, 2000.

trice de leurs conflits, les *leaders* communautaires s'emploient donc à restaurer, préserver ou augmenter leur part de pouvoir respectif au sein de l'édifice libanais. Inquiets du recul de leur poids démographique et de leur marginalisation politique depuis la fin de la guerre, les divers chefs maronites entendent ainsi redonner une aura à la fonction présidentielle, en quarantaine depuis la prorogation de 2004. Après la disparition de l'ancien Premier ministre R. Hariri, les Sunnites – et leurs alliés – n'ont pour leur part cessé d'exiger la stricte application de l'Accord de Taëf, dénaturée par l'ingérence du régime syrien selon une réécriture récente qu'ils ont faite de l'histoire.

Enfin, la question du poids politique de la communauté chiite, la plus grande des minorités libanaises au niveau démographique, demeure centrale. Eu égard au quasi-monopole de la représentation dont jouit le Hezbollah en milieu chiite en temps de crise et aux injonctions de la communauté internationale pour le désarmement de sa « milice » depuis septembre 2004, la question tend à se résumer aux dilemmes de la pleine intégration du Parti de Dieu dans les institutions politiques libanaises. Entré dans l'arène institutionnelle dès les élections législatives de 1992, le Hezbollah avait opté pour une participation politique minimaliste, en échange du maintien des armes de sa milice et d'une autonomie sur le plan militaire, qui ont fait l'objet d'un consensus national jusqu'à l'évacuation de l'armée israélienne en 2000. Après le retrait des troupes syriennes, il entre pour la première fois de son histoire au gouvernement, puis réitère l'exigence d'un nouveau partage du pouvoir à l'issue de ce qu'il considère comme sa « victoire divine » contre les forces israéliennes à l'été 2006. Que cette stratégie d'obtenir une minorité de blocage au sein du gouvernement, voire d'accéder à de nouveaux postes-clefs au sein de l'État libanais, réponde à la volonté de compenser la perte de son statut de résistance dans un futur plus ou moins proche ou de préserver son armement pour continuer à assumer son rôle régional (11), le Hezbollah œuvre à défendre les intérêts de la population chiite, dans laquelle ont dominé longtemps des sentiments de frustration, puis des menaces d'isolement au printemps 2005, avant d'être la principale cible des bombardements israéliens à l'été 2006.

*In fine*, les principaux *leaders* politiques se situent tous dans l'optique du réaménagement des Accords de Taëf, plutôt que de leur dépassement par la déconfessionnalisation du système politique pourtant prévue par ces mêmes accords. C'est ce que tend à souligner l'un des paradoxes récurrents de la vie politique libanaise depuis l'assassinat de l'ancien Premier ministre : chaque camp politique entend en effet faire la démonstration de ses forces par le recours à des manifestations de rue qui rassembleraient le

(11) *Hezbollah and the Lebanese Crisis, Crisis Group Middle East Report*, n° 69, 10 oct. 2007.

plus grand nombre de partisans (12), en contradiction avec l'attachement, proclamé par chaque *leader*, à la démocratie du consensus, qui justement repose sur d'autres principes que les notions de majorité et de minorité au sens numérique du terme. Ces épreuves de forces sur le terrain s'opèrent en vue de mieux renégocier leur place respective dans un système confessionnel qui a montré toutes ses limites. Cependant, le vide politique en dehors des partis communautaires laisse présager un long travail de reconstruction du politique pour sortir le Liban de l'impasse.

#### LE LIBAN DANS LA TOURMENTE RÉGIONALE

En deçà de l'enjeu central du partage du pouvoir, les désaccords des forces politiques libanaises se sont focalisés depuis la fin de l'année 2005 sur deux dossiers majeurs : la question du tribunal international, placée au cœur de la redéfinition des relations syro-libanaises dès lors qu'une partie notable de la population libanaise a dénoncé le régime syrien comme principal suspect de l'assassinat de R. Hariri ; et la question du désarmement du Hezbollah, en relation directe avec la poursuite du conflit israélo-arabe. Ces deux questions litigieuses sur le plan interne montrent que le Liban reste prisonnier d'une crise régionale, exacerbée par les tentatives de la communauté internationale – avec aux premiers rangs les États-Unis et la France – de modifier les équilibres dans la région. En adoptant plus d'une vingtaine de résolutions consacrées à l'une ou l'autre de ces questions depuis septembre 2004, le Conseil de sécurité de l'ONU a ainsi servi de principal point d'appui à la stratégie convergente des Américains, des Français et des Israéliens, pour faire plier la Syrie et l'Iran aux exigences d'un nouvel ordre régional à partir de l'arène libanaise (13).

Au Liban, l'affrontement entre le projet américain pour la région du Moyen-Orient et des diplomaties contestataires s'est traduit par le soutien financier et politique de puissances occidentales et régionales à l'une des coalitions libanaises contre l'autre : les États-Unis, la France et l'Arabie saoudite œuvrent ouvertement en faveur de la majorité parlementaire, tandis que la Syrie – principale voie de transit de l'armement du Hezbollah – et l'Iran offrent leur soutien à l'opposition. L'enjeu est en définitive de

(12) Ce fut le cas, d'abord en 2005, des forces dites du 14 mars qui, alors dans l'opposition, ont investi le centre-ville de Beyrouth pendant plus de 4 mois, puis lors des commémorations de l'anniversaire de la mort de R. Hariri, le 14 février. Ce fut aussi le cas de leurs adversaires, lors du rassemblement du 8 mars 2005, qui ont organisé à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2006, un *sit-in* permanent dans le centre-ville de la capitale et appelé à des manifestations de protestation bloquant les principaux axes routiers du pays (février et décembre 2007).

(13) Sur les politiques des États-Unis et de la France, cf. J. BAHOUT, « Liban / Syrie : une alliance objective franco-américaine ? », communication à la conférence « Européens et Américains face aux crises du Moyen-Orient : entre impuissance et réaction », IFRI, Paris, sept. 2005. Plus largement, cf. les divers articles regroupés sous le titre « Enjeux internationaux : la duplicité de la 'communauté internationale' », in F. MERMIER / E. PICARD (dir.), *Liban. Une guerre de 33 jours*, La Découverte, Paris, 2007 ; le numéro spécial, « Les diplomaties contestataires au Moyen-Orient », *Les Cahiers de l'Orient*, sept. 2007.

déterminer sous quelle sphère d'influence devrait être placé le Liban après le retrait syrien. Dans cet espace de confrontations multiples, la voie du recouvrement de la souveraineté libanaise, ouverte par les retraits de l'armée israélienne du Liban-Sud en mai 2000 et des troupes syriennes du territoire libanais en avril 2005, s'est aussitôt refermée pour laisser place à la persistance d'une double crise de voisinage.

### *Des relations syro-libanaises belliqueuses*

Célébré comme une page de l'histoire libanaise qui se tourne, le retrait effectif des troupes syriennes et des services de sécurité et de renseignements du territoire libanais en avril 2005 a mis fin officiellement à trente ans de présence militaire syrienne au Liban et à une quinzaine d'années de relations privilégiées entre les deux pays. Pour autant, ce retrait, effectué sous la double contrainte de la résolution 1 559 du Conseil de sécurité et des manifestations massives dans les rues de la capitale beyrouthine, ne s'est traduit concrètement ni par une normalisation des relations entre les deux pays, ni par le renoncement du régime syrien à exercer une certaine influence – qui se réduit pour l'heure à l'exercice d'une capacité de nuisance – sur son voisin.

La première série d'obstacles à la normalisation des relations relève sans aucun doute du lourd héritage d'une situation d'exception entre les deux pays, placés autrefois sous mandat français. Depuis la proclamation de leur indépendance dans les années 1940, les deux pays n'ont en effet jamais instauré d'échanges diplomatiques et ont toujours réglé leurs litiges – notamment territoriaux – par la signature d'accords gouvernementaux. Puis, à l'issue de la guerre civile en 1990, le Liban a été placé sous influence syrienne avec la bénédiction des acteurs internationaux, notamment les Etats-Unis et l'Arabie saoudite. Moins qu'une occupation et plus qu'une présence militaire, l'hégémonie syrienne sur l'espace libanais a constitué un facteur-clef de la survie du régime syrien lui-même. Institutionnalisées dès 1991 par la signature d'un Traité de fraternité et de coopération qui lie les deux pays dans les domaines de la vie économique, sociale et culturelle, les relations privilégiées se sont traduites par la mise sous dépendance syrienne de la politique étrangère et sécuritaire du Liban, par une servitude volontaire de la classe politique libanaise à l'égard des décideurs à Damas, par la consolidation de réseaux économiques souvent mafieux et par le renforcement de la double emprise des services de renseignements syriens et libanais sur la scène libanaise.

Au lendemain de l'assassinat de R. Hariri, la tâche de remettre les relations avec la Syrie sur un pied d'égalité s'avérait donc longue et délicate et le gouvernement libanais avait proposé de régler dans l'immédiat trois questions litigieuses : l'instauration d'échanges diplomatiques, la question des disparus et détenus dans les prisons syriennes et le tracé des frontières

communes. Hautement symboliques mais non existentielles pour le régime syrien, ces mesures allant dans le sens d'une reconnaissance officielle et définitive de la souveraineté du Liban ont fait l'objet d'un consensus entre les élites communautaires libanaises au printemps 2006, mais les autorités syriennes conditionnent toujours leur mise en œuvre à un assainissement des relations syro-libanaises (14).

Car l'obstacle le plus immédiat à l'apaisement des tensions entre les deux pays demeure la question du tribunal international. Dès le lendemain de l'assassinat de R. Hariri, la mise en place d'une commission d'enquête internationale est apparue aux uns – en particulier la famille et le courant politique de l'ancien Premier ministre, qui en ont fait leur revendication centrale – comme un moyen de venger leur mort tout en combattant le régime syrien et aux autres comme un nouvel instrument de pression manié par la majorité libanaise et leurs alliés occidentaux contre le régime syrien. Cette seconde perception a été renforcée par l'arrestation des quatre plus hauts responsables de l'appareil sécuritaire libanais, fin août 2005, puis par les conclusions des deux premiers rapports d'enquête rédigés par le juge Melhis soulignant l'implication de hauts responsables des services de renseignements militaires syriens et libanais (octobre et décembre 2005). De fait, la question du tribunal international a constitué la motivation immédiate du retrait, pendant près de deux mois, des ministres chiites du gouvernement en décembre 2005, puis leur démission collective en novembre 2006. Et, jusqu'à l'adoption sous chapitre VII de la Charte des Nations Unies du projet de création d'un tribunal international en mai 2007, les débats sur la question ont été la source de vives tensions, au point de provoquer des dérapages armés.

Moins que sur le principe même d'un tribunal, accepté par l'ensemble des parties, l'opposition s'est montrée réfractaire au mécanisme exceptionnel proposé par le Conseil de sécurité, qui a attribué à la justice internationale des compétences extraordinaires et larges, au motif que l'assassinat et ses répercussions constituaient «une menace contre la paix et la sécurité internationales». Plus concrètement, les alliés du régime syrien au Liban entendaient obtenir des garanties sur le respect des lois libanaises et l'indépendance du tribunal – notamment au niveau de son financement et de la nomination des juges – et semblaient favorables à l'extension du mandat de la commission d'enquête à l'ensemble des attentats commis depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2004. Face à l'obstruction de l'opposition, qui s'est manifestée par le refus du président Lahoud de ratifier les décisions gouvernementales puis par celui du Parlement d'entériner les accords signés entre le gouvernement et l'ONU, la majorité parlementaire conduite par le fils héritier de

(14) Le rapport du SGNU relatif au suivi de l'application de la résolution 1559 mentionne notamment que «la Syrie est prête à établir des relations diplomatiques en bonne et due forme avec un gouvernement libanais qui lui offrirait la garantie de relations amicales», nov. 2007.

R. Hariri et le Conseil de sécurité ont opté pour un passage en force : l'approbation du projet du tribunal par le gouvernement libanais s'est faite après la démission des ministres d'Amal et du Hezbollah en novembre 2006, avant que le Conseil de sécurité ne vote une résolution, juridiquement contraignante, créant un tribunal spécial pour le Liban dont l'entrée en vigueur s'est faite de manière automatique le 10 juin 2007, sans la ratification du Parlement libanais (15). Cette décision ayant été jugée illégale et illégitime par les *leaders* de l'opposition libanaise, sa mise en application augure de la poursuite du bras de fer au sein et au-delà des frontières libanaises et pourrait s'accompagner de nouvelles violences.

Quels que soient les commanditaire(s) et exécutant(s) des attentats qui se sont succédé depuis février 2005 (16), le processus ouvert en 2005 a en effet révélé la perte d'autonomie de l'ensemble des acteurs libanais dans la gestion du dossier. A l'encontre de l'effet dissuasif recherché, il n'a, en outre, pas mis fin au cycle des explosions – principalement dans les quartiers Est de la capitale – et des assassinats. Si les divisions interlibanaises se sont largement focalisées pendant un an et demi sur cette question, le désarmement des milices libanaises et non libanaises constitue l'autre enjeu majeur de la crise.

### *Le statu quo sur la question sensible du désarmement des «milices»*

S'ils puisent dans une matrice commune, la non-résolution du conflit israélo-arabe dans ses trois volets (palestinien, libanais et syrien) et les problèmes du «désarmement des milices libanaises et non libanaises» ne revêtent pas les mêmes enjeux, ni ne mettent en jeu les intérêts des mêmes acteurs sur les scènes libanaise et régionale. Ils se sont d'ailleurs reposés de manière bien différente, à près d'un an d'intervalle, au cours des deux épisodes qui ont menacé de détruire le Liban et ont constitué une parenthèse éphémère dans les divisions internes au profit d'un consensus national minimal. La guerre de l'été 2006, déclenchée par l'artillerie aérienne israélienne suite à l'enlèvement, par le Hezbollah, de deux soldats israéliens, a clairement placé le Hezbollah et ses deux alliés, la Syrie et l'Iran, dans la ligne de mire des Américains, des Israéliens et, dans une moindre mesure, de la

(15) Le tribunal, dont le siège est prévu à La Haye, devrait ainsi être opérationnel au début de l'année 2008, mais le procès en tant que tel ne devrait pas débiter avant l'année 2009. L'ensemble des documents sur l'enquête internationale est disponible sur le site Internet <http://cldh-tribunal-liban.blogspot.com>.

(16) Rappelons que, de février 2005 à décembre 2007, ces attentats ont coûté la vie à 17 personnalités politiques, médiatiques et militaires, toutes membres ou proches de l'alliance du 14 mars, à l'exception de l'ancien secrétaire général du Parti communiste libanais (G. Hawi) et du prétendant au poste de chef d'état-major de l'armée libanaise (F. al Hajj). Chaque fois, les porte-parole de l'alliance du 14 mars ont accusé le régime syrien – voire Téhéran et le Hezbollah – d'être le commanditaire de ces assassinats. Leurs détracteurs ont désigné pour leur part Israël comme responsable de ces assassinats – cf. notamment le discours de H. Nasrallah à l'occasion de la journée d'Al Quds, le 5 octobre 2007. En novembre 2007, le neuvième rapport de l'enquête internationale n'a cependant débouché sur aucune conclusion définitive ni révélé les noms de suspects.

France. Les affrontements entre l'armée libanaise et des miliciens retranchés dans un camp palestinien du Liban-Nord, en 2007, ont pour leur part révélé les effets dévastateurs de la rencontre entre un phénomène de violence importé de la guerre en Iraq et un processus de marginalisation politique et sociale des camps palestiniens du Liban, encouragé à l'extrême par les autorités politiques libanaises depuis la fin de la guerre civile en 1990. A l'issue de ces deux crises majeures, quoique disproportionnées dans l'intensité et les effets de la violence (17), c'est le maintien du *statu quo* qui se profile sur ces deux dossiers à la fin de l'année 2007.

*L'opportunité manquée de restaurer l'autorité du gouvernement libanais sur les camps palestiniens*

Soustraits à l'autorité du gouvernement libanais en vertu des Accords du Caire de 1969, les camps palestiniens du Liban demeurent de véritables zones de «non-droit», abritant quelque 250 000 réfugiés palestiniens, qui ont été les principales victimes du discours officiel – notamment maronite – rejetant leur implantation définitive. Tenus en bride par les renseignements militaires libanais jusqu'au milieu des années 1960, sanctuaire de la Résistance palestinienne dans les années 1970, puis arène de confrontation entre le Fatah de Y. Arafat et les factions dissidentes liées organiquement au régime syrien dans les années 1980, ils deviennent aussi, dès le lendemain de la guerre civile en 1990, un terrain propice à l'islamisation. Ce sont dans les camps du nord et du sud du pays, marqués par les conditions de vie les plus désastreuses et par un moindre encadrement des forces politiques locales, que se développe un «dijhadisme sans territoire», sous l'influence d'un réseau de prédicateurs salafistes sunnites (18).

Cet islamisme transnational de type Al Qaïda semble être traversé par des divisions entre partisans de l'option confessionnelle, qui placent au premier rang de leurs priorités la lutte contre les Chiïtes, et partisans de l'option idéologique, qui suivent un agenda classique de combat contre les symboles de l'Occident. Si la désignation de l'ennemi prioritaire peut varier en fonction des configurations locales et des événements, la mouvance du djihadisme sunnite au Liban constitue un double défi. En se plaçant en concurrence frontale avec le principal représentant de la communauté sunnite, le Courant du futur de S. Hariri, représenté à la tête du gouvernement liba-

(17) La guerre de l'été 2006 s'est soldée par un lourd bilan en terme de pertes humaines – plus de 1 200 morts et de 4 000 blessés, en majorité des civils, près d'un million de déplacés – et économiques – destruction des grandes infrastructures routières du pays et d'un nombre élevé d'habitations. Pour un premier bilan, cf. E. VERDEIL, «Le bilan des destructions», in F. MERMIER / E. PICARD (dir.), *op. cit.* Les affrontements entre l'armée libanaise et le groupe Fatah-al-Islam se sont soldés par la mort de 168 soldats libanais, d'environ 230 militants du groupuscule, de centaines de blessés de part et d'autre et de la destruction totale du camp de réfugiés.

(18) B. ROUGIER, *Everyday Jihad : the Rise of Militant Islam among Palestinians in Lebanon*, Harvard University Press, 2007. Pour les développements qui suivent, cf. B. ROUGIER, «Fath-al-Islam, une nébuleuse tentaculaire déterritorialisée», *Pour la Palestine*, n° 54, sept. 2007.



nais, dont elle combat les orientations pro-occidentales, elle porte le risque de faire éclater la communauté sunnite. En se posant comme l'adversaire des Chiïtes, elle apparaît aussi comme une menace pour le Hezbollah, auquel elle vise à ôter le monopole de la résistance contre les puissances occidentales.

De fait, dès mars 2006, le désarmement des groupes palestiniens avait fait l'objet d'un accord entre les partenaires libanais engagés dans le dialogue national, malgré les réticences initiales du Hezbollah y voyant là les prémisses de son propre désarmement. S'engageant à démanteler l'ensemble des positions armées palestiniennes situées à l'extérieur des camps dans un délai de six mois – la décision visait les groupes Fatah Intifada et FPLP-CG d'A. Jibril, dont les quartiers généraux se trouvent à Damas –, les autorités libanaises décidaient en contrepartie d'œuvrer à l'amélioration de vie des réfugiés et réhabilitaient officiellement les représentants de l'OLP au Liban – amnistie du chef du Fatah au Liban condamné à mort par contumace en 1999, réouverture du bureau de représentation de l'OLP à Beyrouth, fermé depuis 20 ans, ouverture d'un dialogue. La mise en œuvre de cet accord s'est pourtant heurtée aux dissensions entre factions rivales palestiniennes, qui recoupent largement le clivage intérieur libanais – relations privilégiées entre les responsables du Fatah et le gouvernement de F. Siniora; alliance stratégique entre le Hamas et le Hezbollah –, avant d'être enterrée avec le début des hostilités entre Israël et le Hezbollah.

En mai 2007, les combats autour du camp palestinien de Nahr-al-Bared ont moins relancé le débat sur le désarmement des factions palestiniennes que la polémique sur l'identité de ceux à l'origine de l'«irruption» du groupuscule Fatah-al-Islam sur la scène libanaise : la version gouvernementale libanaise rend responsables les services de sécurité syriens d'instrumentalisation des membres du groupe, qui auraient été exfiltrés de Syrie; à l'opposé, la thèse exposée notamment par S. Hersh évoque une stratégie américaine de manipulation de ce groupe salafiste, qui aurait bénéficié d'un soutien logistique de l'Arabie saoudite *via* le Courant du futur – et les forces de sécurité intérieure, proches de la famille Hariri (19). Peu crédibles dans leur essai d'interprétation globale, ces deux thèses du complot n'en révèlent pas moins les effets des tensions croissantes entre Sunnites et Chiïtes dans l'arène libanaise.

La gestion de la crise a pourtant mis en évidence une apparente convergence des intérêts des divers acteurs libanais et palestiniens pour aboutir à la reddition du Fath-al-Islam : coordination entre groupes palestiniens et libanais toutes tendances partisans confondues, pour éviter l'extension des combats dans d'autres camps palestiniens; émergence d'un consensus natio-

(19) S. HERSH, «The redirection», *The New Yorker*, 5 mars 2007. La thèse gouvernementale est exposée dans le sixième rapport semestriel du SGNU, sur l'application de la résolution 1 559 du Conseil de sécurité, nov. 2007.

nal autour de l'armée libanaise, dont la victoire a favorisé la candidature de son chef d'état-major à la présidentielle. Depuis, le contexte de crise autour de l'enjeu présidentiel paralyse toute initiative politique et la question du contrôle des camps palestiniens reste entière. La mise en place de solutions se heurte une nouvelle fois à la division des Palestiniens et à la politisation extrême de la question du *tawtin* (implantation), qui rend toute mesure concrète d'amélioration des conditions de vie des réfugiés palestiniens problématique.

*Le débat ajourné sur les armes du Hezbollah*

Exempté par la loi de 1991 portant sur la démobilisation des milices qui furent intégrées au lendemain de la guerre civile dans l'armée libanaise, au nom de la poursuite de la guerre contre l'Etat d'Israël, le Hezbollah a constitué la carte maîtresse du régime syrien dans la défense de ses intérêts vitaux dans l'espace régional. La convergence des intérêts syro-libanais à l'égard d'Israël, ainsi que le consensus national octroyant au Hezbollah le monopole de défenseur de la souveraineté libanaise contre l'occupation israélienne, avait pourtant été remise en cause par le retrait unilatéral de l'armée israélienne du Sud-Liban en mai 2000. Cependant, la dissociation des volets libanais et syrien dans les négociations avec Israël avait été ajournée par la revendication, nouvelle, du Hezbollah et du gouvernement libanais, alors dirigé par R. Hariri, de libérer le petit territoire d'environ 40 km<sup>2</sup> dit des « Fermes de Chebaa », considéré comme syrien par les autorités onusiennes et libanais par les autorités syriennes et libanaises (20). La légitimité du Hezbollah à poursuivre la résistance pour libérer l'ensemble du territoire libanais n'a ainsi cessé d'être appuyée par les autorités syriennes et libanaises, avant d'être remise en cause par l'adoption de la résolution 1 559.

Suite à l'injonction des Etats-Unis et de la France de désarmer la milice du Parti de Dieu et, en corollaire, de rétablir l'autorité de l'Etat libanais sur l'ensemble du territoire, le problème des armes du Hezbollah a constitué la principale pierre d'achoppement des sessions du dialogue national libanais de 2006, interrompu par la guerre des 33 jours entre le Hezbollah et l'armée israélienne. La question se pose désormais dans un cadre nouveau, celui esquissé par la résolution 1 701 du Conseil de sécurité. La mise en œuvre du désarmement du Hezbollah, que le gouvernement libanais de F. Siniora n'a pu imposer avant la guerre au risque d'imposer, puis que les Israéliens ne sont pas parvenus à faire pendant la guerre, demeure pourtant

(20) Aux confins des frontières entre la Syrie, le Liban et Israël, les « Fermes de Chebaa » ont été reconnues par les autorités syriennes et libanaises comme un territoire libanais et leur évacuation par Israël relèverait donc de la résolution 425 de l'ONU. Après le souhait des autorités syriennes de voir transférer le règlement de ce litige aux Nations Unies, les résultats des travaux du cartographe de l'ONU effectués à l'automne 2007 tendraient à accréditer la version libano-syrienne. Cf. les articles de D. BARAK, *Haaretz*, 26 sept. 2007 et 19 oct. 2007.

hautement problématique à l'issue d'un conflit dont le Hezbollah est sorti médiatiquement et politiquement vainqueur sur la scène régionale. A moins d'un dénouement spectaculaire des conflits israélo-palestinien et israélo-syrien, mais aussi d'un apaisement des tensions entre l'Iran et les États-Unis, le désarmement du Hezbollah apparaît donc plus que jamais difficile à mettre en oeuvre dans le contexte des tensions intercommunautaires qui ont marqué l'année 2007. Reléguée au second plan dans les disputes inter-libanaises de l'après-guerre 2006, la question n'en reste pas moins un enjeu majeur de la crise libanaise.

Fondée sur un plan en sept points présenté par le gouvernement libanais, la résolution 1 701 qui met fin à une guerre extrêmement destructrice pour le Liban visait, au-delà de l'obtention d'un cessez-le-feu permanent et d'une solution à long terme entre Israël et le Liban, à restreindre, voire éliminer définitivement, les capacités militaires du Hezbollah. Cette volonté de la communauté internationale, qui répondait à une revendication israélienne et au souhait implicite de la majorité parlementaire libanaise, s'est traduite par le déploiement conjoint des forces de l'armée libanaise – après 35 ans d'absence – et d'une FINUL renforcée au sud du Liban, plus précisément entre la Ligne bleue et le sud du fleuve Litani, zone considérée d'«exclusion de tous personnels armés, biens et armes autres que ceux déployés par le gouvernement libanais et les forces de la FINUL». Le texte onusien stipulait, en outre, l'interdiction de toute vente ou fourniture d'armes au Liban, à l'exception de celles autorisées par le gouvernement libanais. Dès octobre 2006, le déploiement effectif d'environ 8 000 soldats libanais et 11 000 militaires a sans aucun doute limité la marge de manœuvre du Parti de Dieu sur le terrain, dont l'arsenal militaire avait souffert dans la guerre.

Cependant, la mise en oeuvre de la résolution n'a coïncidé en rien avec le début du désarmement du Hezbollah. Ce dernier a au contraire renforcé son dispositif militaire et repensé sa stratégie de défense, à l'aune des enseignements du conflit de l'été 2006 et des nouvelles réalités induites de la mise en oeuvre de la résolution 1 701. Le réarmement du Hezbollah, qui aurait reconstitué son stock d'armes au-delà de celui dont il disposait avant le conflit (21), s'explique par trois raisons immédiates : la porosité de la frontière syro-libanaise, difficile à contrôler en dépit d'une augmentation du nombre de gardes frontaliers du côté syrien et de la poursuite des contacts entre les autorités des deux pays pour prévenir la contrebande d'armes ; le caractère non intrusif du mandat de la FINUL pour interdire la présence d'armes au sud du Litani ; enfin, les faiblesses, d'ordre structurel et conjoncturel, de l'armée libanaise, qui ne lui ont pas permis jusque-là d'apparaître comme

(21) Le rapport du SGNU sur l'application de la résolution 1 701, en date du 30 octobre 2007, rapporte ce constat fondé sur des allégations invérifiables de responsables israéliens. Loin de démentir ces informations, le secrétaire général du Hezbollah a affirmé à plusieurs reprises que son parti était capable de procéder à des frappes sur tout le territoire d'Israël. Cf. *Hiszbollah and the Lebanese Crisis*, op. cit.

une force qui s'interposerait contre le Hezbollah. Au-delà de la multiplication des foyers de crise qui ont menacé la sécurité du pays au cours de l'année 2007 et ont affecté les capacités des forces de l'armée libanaise, leur faiblesse intrinsèque réside dans la composition confessionnelle de la troupe et de sa direction. La question reste ouverte de savoir si les liens étroits tissés entre le parti de la Résistance et l'armée libanaise dans les années 1990 résisteront à terme à la reconfiguration des pouvoirs toujours en cours.

Dans l'immédiat, le Hezbollah, après avoir fait la preuve qu'il est capable de faire échec aux tentations israéliennes de redéfinir les règles du jeu régional et de résister dans une guerre défensive de manière relativement autonome par rapport à ses deux alliés dans la région, se retrouve en position de force pour négocier le moment et les termes de son désarmement. La pérennité de l'occupation israélienne des Fermes de Chebaa et des survols israéliens sur le territoire libanais lui assurent toujours une justification de poids pour maintenir son arsenal. Parallèlement, la politique de l'administration américaine dans la région depuis le début de la guerre en Iraq en 2003 a offert de nouveaux arguments à la Résistance. A l'heure où la plupart des partis libanais semblent encourager leurs partisans à se réarmer et à s'entraîner dans la perspective d'une éventuelle guerre civile, l'exigence de priver le Hezbollah de ses armes lourdes est en outre devenue une gageure.

\* \*  
\*

Plus que jamais, les discordes libanaises se nourrissent des tensions régionales (poussissement du conflit israélo-palestinien en dépit d'une relance des pourparlers de paix en 2007, tensions entre Sunnites et Chiïtes engendrées par la guerre en Iraq, vives inquiétudes sur la question du nucléaire iranien), autant qu'elles alimentent le bras de fer qui se poursuit entre les divers pays de la région et leurs alliés sur la scène internationale. Dans ce cadre, les multiples médiations régionales – saoudienne et égyptienne – et internationales – française et américaine –, loin de faciliter une sortie de crise, ont largement contribué à solidifier les antagonismes libanais. L'intensification inédite de l'activisme diplomatique autour de la question libanaise a certes évité l'avènement du scénario du pire pour l'année 2007. Toutefois, la « communauté internationale » a échoué dans les principaux objectifs qu'elle s'était fixés en septembre 2004 : à l'exception de la perte d'influence de la Syrie sur le Liban – un résultat qui pourrait bien être remis en cause par les sollicitations adressées à la Syrie fin 2007 pour résoudre la crise libanaise –, l'échec des Libanais à élire un Président de la République et le réarmement des milices illustrent la détérioration profonde des conditions politiques, sécuritaires et économiques qui s'est opérée au Liban au cours des trois dernières années.

L'élection d'un nouveau Président de la République, à équidistance des protagonistes locaux, pourrait augurer à moyen terme d'un déblocage de la crise politique qui s'est véritablement transformée en une impasse depuis la fin de la guerre de l'été 2006. Dans l'immédiat, le futur Président devrait disposer d'une marge de manœuvre suffisante au sein d'un nouveau gouvernement d'union nationale pour remettre en marche les institutions et retisser les fils du dialogue interrompu à l'été 2006 entre les principaux *leaders* communautaires. Le succès de ce dialogue pour gérer les équilibres internes, qui implique notamment l'adoption d'une nouvelle loi électorale en vue des prochaines élections parlementaires prévues en 2009, pourrait alors notablement faire bouger les lignes de démarcation partisanes actuelles. A moyen terme, le renforcement de l'État central ne pourra se faire qu'en grignotant les prérogatives politiques des groupes communautaires et, en premier lieu, en évitant que les trois présidences (de la République, du gouvernement et du Parlement) ne soient monopolisées par un pouvoir communautaire.

Sortir le Liban de l'impasse ne semble pouvoir se faire qu'à partir d'un processus interne, autour de la figure « neutre » d'un Président de la République et de la reprise du dialogue interlibanais. Ce processus a néanmoins besoin d'être protégé – et non pas menacé – par les interventions des puissances étrangères. Outre les questions de répartition du pouvoir interne, le dialogue national devrait avoir pour difficiles missions d'élaborer une attitude apolitique vis-à-vis du tribunal international, d'impulser une nouvelle politique de l'État à l'égard des camps de réfugiés palestiniens et de déminer le terrain pour une mise en œuvre consentie du désarmement du Hezbollah. Il ne résisterait cependant pas à un durcissement des conflits à l'échelle régionale.



**LE NIGERIA,  
DÉSORDRE DE LA FORMATION  
D'UNE PUISSANCE SANS PEUPLE**

PAR

JÉRÔME SPINOZA (\*)

ET

OLIVIER VALLÉE (\*\*)

« *A poli-thug State* »,

Wole SOYINKA,  
prix Nobel de littérature (1)

Malgré les améliorations portées à la loi électorale, les dernières élections générales du Nigeria, géant démographique de l'Afrique, se sont avérées une mascarade pire que celles de 2003. Elles ont permis à Olusegun Obasanjo, qui ne pouvait concourir pour un troisième mandat, de perpétuer indirectement l'emprise du système civil et clientéliste, grâce à la victoire d'Umaru Musa Yar'Adua, un proche issu de l'aristocratie militaire du Nord, et celle du People's Democratic Party (PDP) dans la plupart des Etats fédérés.

Face à la duplicité d'une classe politique soudée par la préservation de ses prébendes, notamment des hydrocarbures, dont la gestion sera inmanquablement remaniée au profit d'opérateurs non occidentaux, ce scrutin a alimenté la frustration populaire, dont l'expression tend à s'affranchir d'un cadre institutionnel jugé cadencé. Il attise un peu plus les troubles à caractère social et identitaire qui affectent déjà un pays composé de terroirs avec leurs facteurs endogènes et exogènes de recomposition (Delta du Niger, Nord musulman, Middle Belt, pays ibo).

A plus long terme, se pose la question de la capacité du Nigeria à dépasser un mode de régulation politico-mafieux fondé sur la rente pétrolière et bientôt minière. En effet, hostile à l'affermissement de contre-pouvoirs, ce système bride l'essor d'acteurs sociaux et économiques autonomes, seuls en

(\*) Chargé de mission pour les questions africaines à la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense (France) et membre de la mission d'observation électorale de l'Union européenne au Nigeria, avril 2007.

(\*\*) Spécialiste des questions politiques et économiques africaines.

(1) Wole SOYINKA, *The Open Sore of a Continent*, Oxford University Press, New York, 1996.

mesure d'amortir les turbulences prévisibles à l'horizon du déclin pétrolier (2020 +). Etant donné le poids et le rôle du Nigeria sur le continent noir, cette perspective ne peut laisser indifférente les Européens.

#### UN SCRUTIN EMBLÉMATIQUE POUR LE SYSTÈME POLITIQUE NIGÉRIAN

Les observateurs ont vu dans les élections de 2007 un test pour l'état de la démocratie du Nigeria, huit ans après la fin du régime militaire. Ce scrutin a cependant mis en exergue la persistance d'un système politique qui se reproduit du cercle vicieux associant la faiblesse congénitale de l'Etat et l'appropriation d'une manne pétrolière. Quels que soient les régimes qui se sont succédé, les élites nigérianes ont été insérées dans des réseaux clientélistes et l'économie est restée forcément dépendante du secteur pétrolier.

#### *La scénographie électorale*

Elu Président en 1999, au sortir de la dictature militaire de Sani Abacha, incarnant alors l'espoir d'un «*nouveau départ du Nigeria*» (2), Obasanjo avait été réélu en 2003 dans des conditions déjà litigieuses. Empêché par le Parlement de modifier la Constitution pour briguer un troisième mandat, il a tenté de perpétuer son pouvoir en choisissant un dauphin *a priori* plus malléable, Umaru Yar'Adua, gouverneur PDP de l'Etat de Katsina. Cette manœuvre a impliqué la mise à l'écart de son vice-président Atiku Abubakar, passé à l'Action Congres (AC) avec une partie des membres du PDP. U. Yar'Adua a été confronté à un autre grand rival, l'ex-général Buhari du All Nigerian People Party (ANPP), candidat malheureux de 1999 et 2003. Farce tragi-comique, le scrutin de 2007 a été le point d'orgue d'une campagne heurtée, marquée par des méthodes plus ou moins légales, allant des procédures anticorruption «ciblées» aux assassinats.

La large victoire du PDP à la présidentielle (71 %) et dans 27 postes de gouverneurs sur 34 reflète peu les intentions de vote initiales d'une population partagée entre le PDP de Yar'Adua et l'ANPP de Buhari, tous deux crédités d'environ 30 % (3). De fait, les élections ont eu lieu dans des conditions jugées très insatisfaisantes par les observateurs indépendants. Pour la mission d'observation électorale de l'Union européenne (UE), «*the 2007 State and Federal elections have fallen far short of basic international and regional standards for democratic elections*» (4).

(2) S. SMITH, «Nigeria : un nouveau départ?», entretien avec O. OBASANJO, *Politique internationale*, n° 83, print. 1999.

(3) Rapport de l'IFES, *What Nigerians think, Nigerian Public Opinion in the Pre-election Environment*, avr. 2007, pp. 18-19.

(4) EU EOM, *Statement of Preliminary Findings and Conclusion*, Abuja, 23 avril 2007, p. 1.



Préparé de longue date, ce déroulement électoral reflète la nature de la politique nigériane, dénoncée localement sous le nom de *godfather politics* (5). Les oppositions ne relèvent en effet que marginalement du débat d'idées, mais plus d'une lutte sans merci autour d'intérêts financiers largement liés aux hydrocarbures. L'arsenal des clans en lutte recouvre l'instrumentalisation d'institutions, l'achat d'allégeances communautaires, sociales ou économiques, la guérilla juridique et l'assassinat politique. Même les primaires des partis obéissent à cette logique de violence, d'où la qualification «*democracy without democrats*» (6). Au fond, les élections sont abordées par les élites, tous partis confondus, comme un passage obligé, où la concurrence doit être terrassée et des alliances surprenantes élaborées, peu importe les moyens, sous peine d'être soi-même écrasé ou marginalisé.

### *Racines et formes du système politico-mafieux*

Ce fonctionnement tire sa source dans les conditions de genèse de la fédération nigériane. De l'aveu même de ses fondateurs, à l'orée de l'indépendance, «*Nigeria was little more than a 'geographical' expression*» (7), idée qui n'a pas perdu de son actualité si on en juge aux avis d'observateurs avertis (tels les Sud-Africains). De fait, aux prises avec une forte diversité culturelle (près de 250 ethnies), un espace vaste (deux fois la France), des centres de gravité démographiques éclatés, fiscalement anémique, gouverné par des élites hétérogènes bien que tenues de composer entre elles, l'Etat, congénitalement faible, a été confronté à la difficulté de projeter son autorité (8). Aussi, la manne pétrolière a-t-elle revêtu le caractère de moyen privilégié de l'action publique, mais est-elle également devenue l'objectif de la compétition entre factions politiques, ancrant le cercle vicieux du clientélisme. Qu'Obasanjo ait cumulé les fonctions de Président et de ministre du Pétrole est en soi un symbole. De même est-il édifiant qu'une des premières actions de Yar'Adua ait été de prendre en compte les intérêts pétroliers de sa famille (9).

Ainsi, s'il existe bien une profonde césure culturelle entre les émirats haoussa et les ensembles yoruba et ibo, qui se traduit par la règle non écrite de l'alternance entre Nord et Sud à la tête de l'Etat, ce clivage est transcendé par la dimension financière d'un ordre politique fédéral. Dans ce système fédéral, au-delà des obligations légales (10) et symboliques – le systé-

(5) «Nigeria's godfather syndrome», *The Nation on Sunday*, 15 avril 2007.

(6) «Nigeria's elections: avoiding a political crisis», *ICG Policy Report*, n° 123, 28 mars 2007.

(7) «*Le Nigeria n'était guère plus qu'une expression géographique*», selon Chief Obafemi Awolowo, en 1947, un des grands nationalistes nigériens, cité par R.A. JOSEPH, *Democracy and Prebendial Politics in Nigeria*, Cambridge University Press, 1987, p. 184. Malgré un effort de constructivisme politique – Nnamdi Azikwe, premier dirigeant de la Eastern Region à l'indépendance, affirma «*the North and the South [of Nigeria] are one, whether we wish it or not. The forces of History have made it so*» –, l'unité fut parfois violemment combattue, à l'instar de la sécession avortée des Ibos (guerre du Biafra, 1967-1970).

(8) Cf. le modèle de J. HERBST, *State and Power in Africa*, Princeton University Press, 2000.

(9) «Le réseau pétrolier de la famille Yar'Adua», *Africa Energy Intelligence*, n° 560, 27 juin 2007.

(10) La loi exclut tout parti fondé sur une base régionale ou religieuse et impose une représentation sur un pourcentage suffisant du territoire.

matique ticket présidentiel Nord / Sud –, l'accès aux prébendes requiert, en effet, de disposer de relais dans tous les Etats fédérés. Le contrôle de la présidence donne accès à la manne pétrolière, tandis que celui des Etats fédérés permet de bénéficier de sa distribution, les gouverneurs étant récipiendaires quasi *intuitu personae* d'une bonne part des recettes pétrolières, quelles que soient les luttes relatives aux règles de péréquation verticale et horizontale et donc autour des recensements (11). En revanche, l'élection de l'assemblée d'Etat est moins cruciale : le gouverneur, une fois élu, a toute latitude pour « acheter » une majorité si nécessaire. Ainsi, un lien symbiotique associe politiciens d'envergure nationale et locale, dont l'influente élite coutumière (12), très présente dans l'économie. En échange d'une allégeance et d'un soutien électoral, les « féodalités » sont rétribuées en protection et financement (13). Parallèlement, la majorité des institutions locales ou nationales est dévoyée au service des stratégies politiques. Seules les hautes juridictions de justice (Cour suprême) peuvent se prévaloir d'une réelle autonomie politique, voire l'armée, bien que tenue par la caste des généraux du Nord.

Réponse logique à la faiblesse initiale de l'Etat, cette culture du clientélisme marque non seulement les notables, mais aussi les entrepreneurs. Elle assoit un réseau de liens politiques duaux, où l'accaparement de prébendes sert tant à la munificence qu'à la survie (14). Ainsi, les *tycoons* peuvent susciter des exhibitions de richesse qui leur confèrent une stature de *big man* armé d'une philanthropie religieuse, ethnique ou nationale. Dans le même temps, le détournement de brut à partir des oléoducs ou le recyclage des restes de la consommation urbaine assure un revenu à des millions de laissés-pour-compte. Ce mode de relations est plus proche d'une organisation semi-mafieuse que de la libre entreprise. Elle entrave ce qui pourrait desserrer les marges de manœuvre d'un Etat drogué à la dépendance au pétrole et confronté à la désobéissance fiscale due au poids de l'économie informelle et à la prédation des élites (15). Couplé à la faiblesse du prélèvement fiscal, qui freine l'action sociale et amoindrit l'intervention budgétaire, ce système est un facteur majeur de reconduction de la pauvreté. Or, le Nigeria est potentiellement l'un des plus riches pays d'Afrique. Cela incite à mettre en perspective la dimension économique avec le système politique.

(11) Cf. l'analyse de P. SÉBILLE-LOPEZ, *Le Monde*, 6 février 2007.

(12) Ces « chefs bien peu traditionnels » : de manière générale, les élites traditionnelles ont réussi à s'adapter à l'Etat moderne. Cf. O. VAUGHN, « Les chefs traditionnels face au pouvoir politique », *Politique africaine* n° 32, déc. 1988.

(13) E. OBADARE, « Lamidi Adedibu ou l'Etat nigérian entre contraction et sous-traitance », *Politique africaine*, n° 106, juin 2007.

(14) S. R. AKINOLA, *Resolving the Niger Delta Crises through Polycentric Governance System*, Indiana University, Bloomington.

(15) Le pétrole représente 65 % des ressources de l'Etat fédéral, 95 % des recettes extérieures et 20 % du PIB. L'économie informelle – non fiscalisée – pèse près de 75 % du PNB (contre 16 % en France). De plus, on estime que les élites nigérianes auraient dérivé, à leur profit, près de quatre fois le montant du Plan Mars-hall pour l'Allemagne sur la manne pétrolière depuis l'indépendance.

### *Des paradoxes socio-économiques*

La croissance soutenue enregistrée depuis 2003, y compris dans le secteur non pétrolier, le remboursement de 35 milliards de dollars de dette et l'afflux croissant de capitaux étrangers ne doivent pas leurrer. Quel que fût le *satisfecit* des institutions de Bretton Woods sur les réformes de la seconde mandature Obasanjo (16), la circonspection est de mise. En effet, soucieuses de préserver leur emprise dans un système intrinsèquement clientéliste tout en accédant aux exigences internationales, les élites nigérianes ont fait la preuve de leur excellence dans le toilettage comptable et juridique. Il semble que le Président sortant n'ait pas rompu avec les pratiques de privatisation de l'Etat patrimonial éprouvées par ses prédécesseurs Babangida et Abacha (17). L'annonce, par Yar'Adua, d'une restructuration de la filière pétrolière n'exclut pas le même type de dévoiement. En outre, confrontés à une classe politique gourmande et ayant institué la corruption en règle (18), les entrepreneurs – locaux ou non – pâtissent de coupures d'énergie affectant l'outil de production. S'ajoute la mauvaise image des produits *made in Nigeria*, qui n'est pas pour rien dans la fermeture par Michelin d'une usine destinée à alimenter les marchés africains. De plus, à l'inverse de la zone CFA, l'autonomie monétaire du pays fait peser sur les investisseurs étrangers ou locaux le risque de dévaluation des avoirs détenus en nairas. Enfin, la modernité d'Abuja ne prouve rien, sinon une profusion de pétro-dollars qui en fait la vitrine de *fake economics*. Or, la ville d'Abidjan témoigne la rapidité avec laquelle ce type de Manhattan bâtie sur l'économie la rente peut se déliter. L'ironie veut qu'Abuja ait connu une pénurie de... carburant en janvier 2007.

Cependant, ces faillites circonstanciées de l'économie nigériane, habituée à des raffineries sabotées pour mieux importer des carburants de l'extérieur, ne peuvent faire ignorer le dynamisme des métropoles du Nord comme du Sud. De même que des notabilités locales sont les moellons du système politique (19), les entrepreneurs locaux, des marges du pays yoruba (20) au capitalisme islamique de Kano, sont eux aussi compétiteurs de la rente pétrolière. La stratégie d'Obasanjo a davantage été de bâtir un secteur privé national puissant que de s'engager dans le modèle de développement théorisé par les organisations internationales, aux résultats peu probants si

(16) N. OKONJO-IWEALA / P. OSAFO-KWAAKO, *Nigeria's Economic Reforms, Progress and Challenges*, The Brooking Institution, mars 2007.

(17) Cf. l'anatomie du Nigeria d'Abacha par W. RENO, *Warlord Politics and African States*, Boulder, Londres, 1998, pp. 6 et 183-212. Dans le contexte actuel, cf. «New government, old problems», *The Economist*, 26 mai 2007.

(18) Longtemps dernier de l'indice de perception de la corruption de Transparency International, le Nigeria est 142<sup>e</sup> sur 163 en 2006.

(19) Cf. O. VAUGHN, *op. cit.*

(20) S. BERRY, *Fathers Work for Their Sons: Accumulation, Mobility and Class Formation in an Extended Yoruba Community*, University of California Press (1985); et *Cocoa, Custom and Socio-Economic Change in Rural Western Nigeria*. Clarendon Press, 1975.

on en juge aux pays voisins. Quand on lui reproche la fortune des nouveaux mégariches tels Aliko Dangote ou Femi Odetola, il répond que, «*en Corée du Sud, qu'il a visitée dans les années 1980, il y avait six familles, dont les Samsung et les Daewoo*» (21).

Avant d'être démocrates, les patrons nigériens, de la politique comme de l'économie, ont une «culture du marché contaminée» par la notion d'un Etat qui serait régulateur, investisseur et interventionniste. Pourtant, toutes choses égales par ailleurs, la diversification structurelle de l'économie ne progresse guère, alors qu'il s'agit d'une priorité évidente pour un pays sous-développé, qui a glissé au 159<sup>e</sup> rang à l'indice de développement humain du PNUD en 2006 et dont la population pauvre a doublé entre 1981 et 2004, pour s'établir à 70 % de la population totale. A cet échec, il n'y a guère d'explication, sinon les anticipations de la classe politique, qui estime sans doute que l'émergence d'une classe d'entrepreneurs nuirait à son pouvoir, lequel est assis sur des allégeances en boucle courte, adossées sur la manipulation d'une combinaison flexible d'outils publics et privés, en phase avec la mondialisation (lois et règlements, institutions, sociétés bancaires et pétrolières).

#### UN CHAMP POLITIQUE EN VOIE DE DÉSTABILISATION ?

En dépit d'années de «démocrature» civile ou militaire, la société nigérienne affiche une conscience politique exigeante. Elle aspire à une meilleure gouvernance et critique les excès communautaires ou clientélistes du système nigérien, quand bien même elle y participe par nécessité. Les puissants médias nigériens, empreints de l'héritage libéral britannique, illustrent par leur liberté de ton la capacité critique d'une société civile qui aspire à une démocratie plus effective. Aussi, l'abstention massive des présidentielles traduit-elle sans doute une *exit option*, un désintérêt vis-à-vis du politique, mais aussi le refus de cautionner un scrutin perçu comme joué d'avance (22). En toute hypothèse, la farce électorale a ravivé les fragilités du pays en donnant du crédit aux exutoires extraparlimentaires.

#### *L'exacerbation des fragilités nigérianes*

Lucides sur le fait que l'ensemble des partis partage le même schéma de confiscation du pouvoir, les Nigériens avaient déjà commencé à s'en remettre à des entrepreneurs identitaires. Au Nord, la frustration est susceptible d'accroître encore l'influence des mouvances islamiques réformistes de type

(21) W. WALLIS, «Mega-rich deploy wealth closer to home», *Financial Times*, 12 juillet 2007.

(22) Au soir des scrutins, les mots les plus fréquemment entendus, quel que soit le bord politique, furent *a rigged election, a biased poll, a sham*.

izalite (23), plutôt que des médiatisés mais somme toute marginaux «talibans», mis à la une par les heurts d'avril 2007 à Kano. Au Sud-Est, elle alimente un peu plus les aspirations autonomistes des Ibos du Movement for the Actualization of the Sovereign State of Biafra (MASSOB), dont la capitale, Onitsha, reste soumise au couvre-feu. Dans le delta du Niger, elle conforte la posture anti-système des mouvements rebelles, en particulier du Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND), quel que fut son degré passé d'instrumentalisation par Abuja. Cette inflexion pourrait aussi altérer un peu plus les associations affairistes interethniques. Ciment politique concret d'un pays à l'unité incertaine, ces «mafias» (au sens de guildes), présentes dans chaque grand centre urbain, tirent leur force de réseaux commerciaux plus ou moins légaux (24). D'ores et déjà, la stigmatisation à des fins politiciennes des Ibos, dans les Etats du Nord dotés de la *Charia* (25), a encouragé une partie de cette communauté de commerçants avisés et prospères à repartir dans leur région et à y pratiquer en retour le même ostracisme.

Le scrutin, comme sa possible annulation, pourrait aussi réveiller la tradition putschiste d'une armée qui ne manque pas d'expérience en la matière. Une dégradation de la situation intérieure pourrait l'inciter à intervenir de manière conservatoire sur le mode mauritanien de 2005-2007 (26). Toutefois, outre que la nouvelle génération d'officiers, légaliste, ne soit pas forcément unie, elle est surtout consciente des impasses de tout coup d'Etat (ostracisme international, incapacité à gérer durablement le pays). L'armée pâtit aussi de sa position de parrainage social : creuset des élites – presque tous les chefs d'Etat et nombre de candidats d'opposition sont issus de ses rangs – elle n'est pas exempte de collusions lucratives. *A contrario*, elle reste le seul réel symbole de l'unité nationale et peut s'appuyer sur la popularité, intacte au nord comme au sud du pays, du «régime de discipline» du général Buhari entre 1983 et 1985, ce qui n'est pas sans rappeler l'image du régime du général Seyni Kountché au Niger voisin, certes bien antérieur.

(23) Izalat al-bida wa iqamat as-sunna (Mouvement pour la suppression des innovations et la restauration de la sunna), fondé par Aboubacar Gumi (1922-1992) au Nigeria, arrivé dans les années 1980 au Niger (Maradi). Selon le modèle analogue à la réforme protestante en Europe, l'Izala opère une rupture avec la société traditionnelle haoussa : il permet une forme de modernisation commerciale et capitaliste propice à l'insertion dans l'économie mondialisée, qui n'implique cependant pas l'adoption de normes culturelles occidentales. Cf. Robert B. CHARLICK, «Islamism in West Africa/Niger», *African Studies Review*, vol. XLVII, n° 2, sept. 2004.

(24) G. NICOLAS, «Le Nigeria : dynamique agonistique d'une nation à polarisation variable», *Cultures & Conflicts*, n° 1, 1990.

(25) La loi coranique est souvent perçue comme signe d'intégrisme croissant. Cette vision mérite d'être nuancée. Le droit coutumier du Nord est fondé sur le Coran et avait été largement maintenu sous la tutelle britannique. Sa forme est globalement modérée et n'est d'ailleurs pas censée s'appliquer aux non-musulmans. Son introduction marque surtout la faillite de la justice classique (type *common law*) à assurer l'ordre public. Cela étant, dans un contexte d'instrumentalisation du fait ethnique, elle sert souvent de cadre aux manipulations politiques.

(26) H. BERGSTRESSER, «Wahlmarathon in Nigeria – Erster legitimer Machtwechsel?», *Giga Focus*, n° 4, 2007, p. 7.

Cette «énonciation du pire» doit être pondérée. D'abord car la faillite des élections a donné lieu à un aveu en forme d'autocritique de la part du nouveau Président. Ensuite car le système politique n'est pas démuné des palliatifs grâce à des contre-pouvoirs civils crédibles : «*les Nigériens, d'une façon générale, trouvent toujours dans leurs syndicats, un recours salvateur lorsque la gestion du pays connaît de graves dérives*» (27). De plus, après les années Obasanjo qui ont marqué le retour à une vie plus civile, beaucoup d'habitants des grandes villes, de commerçants et de migrants respirent plus librement et craignent moins l'arbitraire militaire, politique et policier. Enfin, l'évolution tendancielle du système politique vers un «*fédéralisme centralisé [aux] conflits localisés*» (28) atténue l'impact du fait communautaire, certes aussi violent que médiatisé et manipulé (29) : l'affirmation de la logique ethno-distributrice (30) du système explique l'estompement, sous la IV<sup>e</sup> République, de la dimension identitaire par le passé très forte dans l'organisation et le discours des partis.

### *Un agenda délicat pour U. Yar'Adua*

Avant même son élection s'est posée la question de l'autonomie du nouveau Président, dont la mise en avant a participé, à plus d'un titre, d'une logique de «renvoi d'ascenseur» par Obasanjo au profit de l'élite militaire «nordiste» (règle de l'alternance Nord/Sud, mais au sein de la caste militaire, dette personnelle (31)). Elu dans un scrutin contesté, Yar'Adua reste entouré de personnages importants de l'ère Obasanjo (32). Perçu, sans doute à tort, comme l'homme lige de son prédécesseur – au même titre que le vice-Président «sudiste» Goodluck, qui lui succéderait en cas d'aggravation de sa maladie –, il pâtit d'un relatif déficit de légitimité qui pèse sur l'exercice du pouvoir. Ce faisant, la question de l'annulation de son élection reste en suspens, d'autant que l'institution judiciaire a à son actif, début 2008, l'invalidation de six gouverneurs PDP. Aussi l'enjeu du début de la nouvelle mandature est-il de donner des gages suffisants à l'opposition et d'amadouer une communauté internationale aussi pragmatique que peu enthousiaste.

(27) *San Finna*, n° 423, 23- 29 juillet 2007.

(28) L. FOURCHARD, «Violence et ordre politique au Nigeria», *Politique africaine*, n° 106, juin 2007.

(29) MURRAY LAST, «Muslims and Christians in Nigeria : an economy of political panic», *The Round Table*, vol. XLVI, n° 392, oct. 2007, pp. 605-616.

(30) Selon l'expression de R. SUBERU, *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*, United States Institut of Peace Press, 2001, pp. 5 et 10, cité par L. FOURCHARD, *op. cit.* : «en multipliant les centres de pouvoir concurrents, le fédéralisme disperse les enjeux de la compétition politique et réduit l'intensité des luttes pour le contrôle du centre. (...) Les victoires sont rarement totales et les défaites rarement irréparables».

(31) Le frère de Yar'Adua, membre de la haute hiérarchie militaire du Nord, avait sauvé Obasanjo de la mort, sous les yeux duquel il devait lui-même décéder, lorsqu'il fut son compagnon de cellule dans les années 1980.

(32) Ex-généraux A. Mohammed (chef de cabinet), A. Muktar (conseiller national à la sécurité) et D. Mark (nouveau président du Sénat). On note aussi la nomination d'O. Maduekwe au poste de ministre des Affaires étrangères.

A cet effet, le nouveau Président tente de capitaliser sur les acquis de la mandature précédente. Si Okonjo-Iweala, icône féminine de la bonne gouvernance économique; ne revient pas aux Finances, son équipe accueille S. Usman, ex-directeur adjoint de la Banque centrale et soutien des réformes de l'ère Obasanjo. Toutefois, en impliquant la rétribution de services rendus, les modalités de sa victoire électorale forment un frein aux tentatives de réformes et de lutte anticorruption (33), ce qui incite à relativiser les quelques limogeages engagés. Fût-il aussi honnête que ses laudateurs l'affirment, Yar' Adua peut difficilement aller trop avant contre les intérêts des co-architectes de son succès, c'est-à-dire une série de notables, de gouverneurs et d'entrepreneurs, notamment au sein des milieux du crime organisé et des syndicats. La mise à l'écart de N. Ribadu, chef de l'aussi efficace que controversée EFCC (34) n'est sans doute pas étrangère à cette préoccupation. Le sort de cette «créature» d'Obasanjo est aussi un signal à l'adresse du clan du président sortant, voire à la Cour suprême. Censés se prononcer sur la requête en annulation de l'élection de Yar' Adua, ces magistrats ont, malgré leur réputation d'indépendance, été nommés pour beaucoup d'entre eux sous l'ère Obasanjo.

Comme son prédécesseur, Yar' Adua sera aussi handicapé par la nature même du comportement de la classe politique nigérienne. Avant tout motivés par leur propre agenda, les députés continueront à changer de bord et les gouverneurs d'Etats fédérés à défier Abuja. Enfin, sur la question de la pauvreté, si Yar' Adua a évoqué un «Plan Marshall» pour le delta du Niger, qui a conduit le MEND à proposer un cessez-le-feu d'un mois le 2 juin 2007, la demeure du vice-Président Jonathan Goodluck, originaire du delta et censé appuyer ce plan, avait peu de temps auparavant été visée par cette même rébellion. Reste que la nomination au poste de chef d'état-major de la défense du général Azazi, «sudiste» issu du Bayelsa State, pourrait être une des clefs de négociation avec les ethnies du Delta.

Malgré une personnalité moins charismatique que son prédécesseur, le nouveau Président a aussi entrepris de se ménager une diplomatie régionale, notamment avec l'irritant voisin camerounais. En effet, la maîtrise des crises tchadienne et nigérienne est indispensable pour que les frontières de la Fédération restent des vastes marchés, mais aussi pour éviter que l'armée ne s'y trouve engagée dans des aventures. Cela étant, tout *big brother* qu'il soit dans les yeux de ses voisins de la CEDEAO, la marge de manœuvre du Nigeria restera limitée : lorsque Obasanjo avait fermé le passage avec le Bénin en raison des réseaux criminels y sévissant, en grande partie animée

(33) «New government, old problems», *The Economist*, 26 mai 2007 : «Mr. Yar'Adua has to decide which influential power-brokers he needs to court and which of his venal campaign financiers and backers he can dump without hurting his authority or compromising himself over corruption [...] These backers could then have 'shield or protection' for their more nefarious activities».

(34) La lutte contre la corruption a permis à Obasanjo de gagner une image de marque extérieure tout en disqualifiant nombre de concurrents.

par les mafias dioula et yoruba, Cotonou s'était rapidement retrouvé étranglé. S'il est probable que Yar'Adua aura plus de mal à s'emparer des conflits régionaux d'incidence directe sur son pays avec la même «profondeur» que son prédécesseur ancien général, homme d'affaires et dirigeant de stature continentale –, il pourrait en revanche dépasser la rivalité pour le *leadership* continental qui opposait le Nigeria d'Obasanjo avec l'Afrique du Sud, notamment à l'Union africaine et pour un poste permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. En effet, Thabo M'Beki a connu sa famille lors de son exil des années 1970 et les milieux d'affaires sud-africains ont des intérêts commerciaux importants à Abuja.

Dans le grand cercle international, les Etats-Unis et les principaux Etats de l'UE ont entériné la victoire de Yar'Adua, tout en adoptant un ton aussi réservé que possible vu les circonstances. Cette ligne qui se veut réaliste privilégie la stabilité à moyen terme, dans l'idée qu'une condamnation pourrait impulser un cycle de désordre n'ayant pour résultat qu'une reprise en main autoritaire renforçant l'influence d'acteurs moins liés par les critères de bonne gouvernance, tels Pékin ou Moscou (35). En outre, il semble illusoire de penser influencer sérieusement un pays de 140 millions d'habitants, 6<sup>e</sup> producteur mondial de pétrole. Face à ses presque 50 milliards de dollars de réserves financières, les 120 millions d'euros par an du FED européen, soit 1 % du budget annuel de l'Etat fédéral, offrent un levier limité.

#### APRÈS LE PÉTROLE, ESQUISSE D'UN NAUFRAGE ANNONCÉ ?

Ainsi, les anticipations occidentales, mêlant prudence et intérêts bien compris, assurent au Nigeria une rente géopolitique où la caution extérieure est échangée contre l'espoir d'une stabilité. Vue d'Abuja, cette configuration incite l'oligarchie, quelles que fussent ses rivalités, à rester soudée dans la formulation d'un *modus vivendi* biaisé. Comme sous Obasanjo, elle octroiera quelques pseudo-réformes visant à satisfaire la classe moyenne émergente et à donner le change à la communauté internationale tout en gardant pour limite intangible toute remise en cause de son contrôle des prébendes pétroliers. Cette «désincitation à la vertu» fait peser une lourde hypothèque sur le futur.

#### *Vers des turbulences rentières*

Certains facteurs pourraient venir interférer avec un système politique fondé sur la rente. On peut penser à un lent tarissement à 20/30 ans des

(35) On note des investissements croissants de banques russes – pendant privé de la diplomatie russe – dans le secteur financier nigérian. Leurs intérêt et affinités avec le marché nigérian tiennent pour beaucoup à leur expérience du secteur pétrolier et des pratiques «mafieuses».



réserves en hydrocarbures (stock, coût d'exploitation), une – improbable – chute des cours, une crise liée à la distribution ou, enfin, l'augmentation des budgets requis pour entretenir la clientèle, socle du pouvoir politique. Selon une dynamique d'anticipations qui gagnerait à être modélisée afin de cerner les trames et horizons temporels possibles (36), l'oligarchie serait alors conduite à trouver des palliatifs destinés à éviter l'érosion de ses revenus et surtout de son contrôle social. En l'absence de substrat économique non rentier conséquent, cela signifiera le recours accru à des biais illégaux, secteur où le Nigeria se distingue d'ores et déjà. Dans le même temps, les ratés du système de redistribution engendreront des ajustements entre élites et clients, venant exacerber, voire instrumentaliser les tensions sociales et ethniques latentes dont foisonne le pays (37), mais aussi affecter l'environnement régional (38) – l'exemple ivoirien, proche par certains aspects, peut être rappelé.

Dans ce contexte, les compagnies pétrolières étrangères vont fortement réviser leur exposition aux risques politiques nigériens. Réciproquement, confronté à une critique de plus en plus explicite de la part de ces *majors*, Abuja pourrait être appelé à revoir les modalités de la gestion de la rente. Or, le recul ou le retrait de compagnies occidentales n'est pas un défi sans attrait pour ceux qui prônent le «capitalisme indigène». Yar'Adua pourrait s'inscrire dans les pas de l'ex-président Shehu Shagari, comme lui un civil du Nord héritier d'une prestigieuse dynastie maraboutique, qui commerçait avec les Soviétiques tout en échangeant avec Riyad comme Washington.

Cette tendance est déjà agissante dans la pression exercée sur Shell : les nouveaux alliés malaisiens et chinois sauront remplacer des Occidentaux bien mal inspirés de jouer aux donneurs de leçons. En outre, si des secteurs de l'économie réelle ne se développent pas dans une logique non rentière, rien n'empêche la valorisation de nouveaux segments dans l'import-export, des activités minières, et la modernisation des réseaux financiers dans une série d'associations avec des partenaires russes, moyen-orientaux ou du *venture capital* sud-africain. On voit ainsi émerger une nouvelle banque nigériane qui n'a, elle aussi, plus grand-chose à emprunter – à tous les sens du terme – au modèle européen. Avec le développement de produits attractifs sur la bourse de Lagos, une firme nigériane comme Afrinvest West Africa peut aujourd'hui «être dans la même salle de réunion que JP Morgan et Morgan Stanley». De même, la First Bank nigériane, qui, créée en 1894 par

(36) Il s'agirait de cerner les facteurs exogènes et internes (cours du brut, état des réserves d'hydrocarbures, capacités de distribution et d'exportation, coût des stratégies politiques et du système clientéliste) qui déclencherait des anticipations des acteurs politiques.

(37) Au Nigeria perdure le statut d'«étranger de l'intérieur» hérité des Britanniques, qui reproduit à l'échelle nationale une dialectique allogènes / indigènes récurrente dans de nombreux États de la CEDEAO (libre-circulation, héritage humain de la mise en valeur coloniale).

(38) «Want in the midst of plenty», *ICG Report*, n° 113, 19 juil. 2006 : «if the international community fails to better grasp the internal dynamics and intricacies, there is a very potential for the persistent levels of violence to escalate with major regional security implications».

un Britannique, avait déjà à cette époque un bureau à Liverpool, préfère aujourd'hui les investisseurs du Golfe et s'associe à Ecobank, la puissance financière de la CEDEAO.

### *Entre dérives et continuité*

En raison des turbulences rentières annoncées, le spectre d'une «libérianisation» des pratiques politiques – le passage, à moyen terme, des *patronage politics* aux *warlord politics* (39) – ne peut complètement être écartée. Néanmoins, dans un pays turbulent, l'arrivée de Yar'Adua, qui vient relayer un ex-général du Sud et s'inscrit dans la lignée d'une «voie nigériane» spécifique, illustre la puissante continuité de la vie politique, notamment la capacité qu'ont ses élites, culturellement hétérogènes, à s'assimiler entre elles et à se passer le témoin du pouvoir lorsque besoin est. Cette continuité se mesure aussi dans le rapport du Nigeria avec l'étranger. Son aura continentale reste supérieure à celle d'une Afrique du Sud qui n'est vraiment africaine que depuis la fin de l'*apartheid*. Acteur de l'histoire post-coloniale depuis plus de quarante ans, sûr de sa légitimité symbolique, le Nigeria peut se permettre de considérer le monde extérieur avec une certaine componction, sans toutefois s'en couper. De fait, Obasanjo a toujours été fêté dans les forums internationaux, les artistes et écrivains nigériens bénéficient d'une reconnaissance internationale. La présence d'une vaste diaspora répartie en Afrique, Europe et Amérique du Nord offre également des passerelles et des leviers importants. Enfin, fait rare en Afrique noire, l'oligarchie a su s'appuyer sur des structures de réflexion propres et à l'origine de réseaux pérennes, comme le Nigerian Institute for Policy and Strategic Studies (NIPPS) et le Nigeria Institute of International Affairs (NIIA).

En somme, Abuja, la nouvelle capitale fédérale, est le symbole d'une nation plurielle que ses tensions et crises tendent paradoxalement à forger. Dans ces conditions, il n'est pas interdit de penser que ce pays de tous les dangers possède des ressources humaines entraînées à les provoquer, mais aussi à les prévenir... Le déficit de culture démocratique n'empêche pas que les formes institutionnelles d'un pouvoir civil s'affermissent, d'autant plus quand le président du Sénat est un ancien militaire, ami de Babangida : les éléments d'une reconversion des chefs en uniforme dans un système économique et politique d'oligarques sont présents. La construction d'une nation formelle et d'un pouvoir plus matériel que symbolique dépend de la capa-

(39) Cf. W. RENO, *op. cit.*

citée des millions de Nigériens qui sont relégués à ses marges à supporter la durée et la dureté de ce processus.

\* \*  
\*

Parfois évoquée, la crainte d'un Nigeria hégémonique en Afrique paraît peu réaliste. Il semble plutôt que ce soient les carences d'Abuja, liées à la dynamique politique intérieure du pays, qui devraient préoccuper. Si l'indulgence occidentale intéressée dont bénéficie l'oligarchie nigérienne peut se justifier à court terme, il reste que cette approche pâtit d'une certaine myopie, car elle ne permet guère de se préparer au moment critique du tarissement progressif de la rente pétrolière.

A l'instar des banquiers, qui ont la vision d'un pays émergent à l'horizon de 2050, il est possible d'estimer que le Nigeria saura s'adapter. Il est tout aussi légitime de redouter des tensions majeures, dont l'impact sécuritaire et migratoire devrait aiguillonner l'UE, notamment Paris, directement concernée par l'espace régional, francophone, du Nigeria, à œuvrer à prévenir le cercle vicieux annoncé. Sur le long terme, la stratégie de partenariat de l'UE avec l'Union africaine est en jeu, ainsi que la crédibilité de l'architecture de paix et de sécurité africaine, où Abuja est censé jouer un rôle éminent, tant diplomatique que militaire.

Cependant, outre que la marge de manœuvre internationale reste fort limitée, subsiste l'usuelle interrogation quant aux méthodes. S'il y a urgence à favoriser l'émergence de contre-pouvoirs sociaux et économiques, les «*raccourcis au progrès*» (40) restent une illusion. Le Nigeria ayant avant tout besoin d'une dynamique de symbiose entre l'oligarchie et la classe moyenne émergente, la «*démocratie des autres*» (41) semble jusqu'à présent surtout avoir réussi à attiser les stratégies de parade des classes dirigeantes. Au fond, le système politique nigérien reste l'otage des élections, quand bien même leur faillite a pu être lue comme la faillite de l'Etat (42).

Ainsi, si la modernisation d'un système électoral (secret du vote) est indiquée, elle n'aura de sens qu'au prix d'une mutation culturelle préalable, fondée sur un pacte social forcément arbitraire. Il s'agit d'une des clefs pour le rebond d'une société nigérienne qui n'est pas fatalement vouée à la malgouvernance, comme le prouve le succès de l'Etat fédéré de Calabar, cité en exemple pour l'efficace stratégie de développement impulsée par son éclectique gouverneur (43).

(40) Goran HYDEN, *No Shortcuts to Progress : African Development Management in Perspective*, University of California Press, 1983.

(41) Amartya SEN, *La Démocratie des autres. Pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident*, Paris, 2005.

(42) International Crisis Group, *Nigeria : Failed Elections, Failing State?*, 30 mai 2007.

(43) Il a misé sur le tourisme, su améliorer et entretenir ses infrastructures et obtenu des succès dans le domaine de l'éducation et de la santé.



# ECONOMIE POLITIQUE INTERNATIONALE

Françoise NICOLAS

*Introduction. Nouveaux rapports de force économiques :  
contestation et résistance*

Jean-Christophe GRAZ

*Les pouvoirs émergents dans la mondialisation*

Jacques FONTANEL et Yann ECHINARD

*La puissance économique-politique des organisations  
non gouvernementales dans le monde d'aujourd'hui*



## INTRODUCTION

### NOUVEAUX RAPPORTS DE FORCE ECONOMIQUES : CONTESTATION ET RÉSISTANCE

PAR

FRANÇOISE NICOLAS (\*)

Les déséquilibres financiers qui caractérisent l'économie mondiale depuis plus d'une décennie ont récemment pris une dimension nouvelle sous l'effet de la flambée du prix du pétrole, qui a conduit à un gonflement spectaculaire des recettes d'exportations des pays exportateurs de pétrole. Dès lors, ce ne sont plus seulement les économies dynamiques d'Asie, Chine en tête, mais aussi les économies pétrolières qui alimentent la liquidité sur les marchés internationaux des capitaux. Cette nouvelle distribution des rôles vient bouleverser et complexifier les rapports de force sur la scène économique internationale, susciter de nouvelles inquiétudes et en raviver d'anciennes.

### LE «CHOC» PÉTROLIER DE 2007 ET LE RECYCLAGE DES RECETTES PÉTROLIÈRES

La flambée des prix du pétrole au cours des douze derniers mois, qui a vu le baril passer de 60 dollars en janvier 2007 à plus de 90 dollars en décembre de la même année (1), a profondément bouleversé les équilibres économiques et engendré de nombreuses craintes dans les économies industrialisées.

Tout d'abord, le renchérissement du pétrole ne manquera pas de peser sur les performances de croissance économique de la plupart des grandes économies industrialisées, du fait de leur dépendance vis-à-vis de cette matière première. Les prévisions de croissance y ont d'ailleurs été revues à la baisse par les institutions internationales (FMI et OCDE par exemple), à vrai dire sous l'effet combiné de l'instabilité des cours du pétrole et de la crise des «*subprimes*» aux États-Unis. A cet égard toutefois, l'Union européenne semble être dans une situation plus favorable que son partenaire américain, du fait de sa relativement faible implication dans la crise financière, mais aussi parce qu'elle est parvenue à limiter pour partie les réper-

(\*) Economiste à l'Institut français de relations internationales (IFRI, France) et maître de conférences associée à l'Université Paris-Est (Marne-la-Vallée, France).

(1) Le cours a plus que triplé depuis 2002.

cussions négatives de la montée des prix du pétrole grâce à l'appréciation de l'euro vis-à-vis du dollar.

La deuxième conséquence de l'augmentation du prix du pétrole est paradoxalement plutôt positive : combinée à la montée progressive des inquiétudes sur le réchauffement climatique, elle a sans doute contribué à accélérer la prise de conscience sur la nécessité de redoubler d'efforts pour penser l'«après-pétrole» et relancé la réflexion sur les moyens de limiter la consommation énergétique et de diversifier les sources et formes d'approvisionnement.

La conséquence la plus importante, toutefois, tient sans nul doute à l'augmentation spectaculaire des recettes pétrolières des pays exportateurs et aux modalités de recyclage de ces ressources. En effet, compte tenu de l'importance de ces recettes, l'accumulation d'excédents courants enregistrés par les économies pétrolières a gonflé leurs réserves de change et donné à ces économies une influence considérable sur les marchés internationaux des capitaux. En particulier, renonçant à se contenter de placer leurs réserves en bons du trésor américains et autres placements à faible rendement, les banques centrales de ces pays ont choisi de transférer leurs réserves excédentaires (2) à des fonds d'investissement d'Etat – les fonds «souverains» – existants ou nouvellement créés, qui investissent à leur tour dans des actions à haut rendement, notamment dans des prises de participation dans des entreprises étrangères. Que ce soit par ce biais ou à travers d'autres mécanismes (sociétés d'investissement publiques, entreprises d'Etat ou investisseurs privés), les économies pétrolières sont devenues les principales sources de capitaux dans le monde, devant les économies asiatiques.

Fortes de leurs recettes pétrolières, les monarchies du Golfe ont multiplié les investissements sur les marchés occidentaux. En 2005 déjà, *Dubai Ports World*, une société contrôlée par les Emirats arabes unis, avait tenté en vain de racheter *Peninsular and Oriental Steam and Navigation Company* (P&O), une entreprise basée en Angleterre et chargée de gérer les principaux ports américains.

Au cours des derniers mois, c'est le secteur financier qui semble avoir la cote auprès des investisseurs du Moyen-Orient, notamment de leurs fonds souverains : selon certaines sources, ces derniers auraient investi 35 milliards de dollars dans ce secteur au cours des deux dernières années, soit plus de la moitié du total de leurs investissements. En septembre 2007, la *Qatar Investment Authority* a fait l'acquisition de 20 % du *London Stock Exchange* pour 1,36 milliard de dollars. De même, le fonds des Emirats arabes unis (*Abu Dhabi Investment Agency*, ADIA) vient d'investir 7,6 mil-

(2) Il s'agit des réserves jugées non immédiatement nécessaires pour satisfaire les besoins à court terme de l'économie en question.



liards de dollars (soit 4,9 % du capital) dans *Citigroup*, fragilisé par un manque de liquidités. Les fonds souverains ne sont toutefois pas les seuls investisseurs issus des pays producteurs de pétrole : ainsi, en septembre toujours, la *holding* publique Borse Dubaï achetait 28 % du *London Stock Exchange* et 19,9 % du Nasdaq, alors que la *Mubadala Development Co*, créée par Abou Dhabi, achetait, pour 1,35 milliard, 7,5 % de *Carlyle Group*.

L'émergence de ces nouveaux venus sur la scène internationale a déclenché des réflexes protectionnistes. Ainsi, c'est suite à la tentative – finalement manquée – de rachat de P&O par Dubai Ports que le Congrès américain a décidé d'examiner un projet de loi visant à renforcer le processus d'approbation du rachat d'entreprises américaines par des investisseurs étrangers – *Committee on Foreign Investment in the United States* (3). Cette volonté de protéger les secteurs jugés stratégiques contre les convoitises d'intérêts étrangers se retrouve dans certaines déclarations des autorités allemandes ou encore de la Commission européenne (4).

#### LES «FONDS SOUVERAINS» AU CŒUR DES DÉBATS

Alors qu'ils sont loin d'être encore les principaux acteurs sur la scène financière internationale, ce sont les fonds souverains qui ont cristallisé ces derniers temps toutes les inquiétudes, pour des raisons plus ou moins fondées.

Les fonds souverains ne sont pourtant pas une nouveauté. Le premier fonds connu a été créé par l'île de Kiribati, dans le Pacifique, en 1956, pour gérer les recettes provenant des gisements de phosphate. D'autres ont vu le jour à la fin des années 1970, au lendemain des chocs pétroliers qui avaient permis aux pays producteurs de pétrole d'accumuler des recettes d'exportation colossales. Les fonds les plus anciens appartiennent avant tout aux économies pétrolières. Le premier de ces fonds, en terme de taille, est celui d'Abu Dhabi – *Abu Dhabi Investment Agency*, établi en 1976, qui dispose aujourd'hui de 875 milliards de dollars. Le Koweït possède également plusieurs fonds, auxquels il convient d'ajouter le fonds américain *Alaska Permanent Fund* et le fonds norvégien – *Government Pension Fund* – Global créé en 1990. Grâce au dynamisme de leurs exportations de produits manufacturés, certaines économies asiatiques ont également transféré une partie de leurs réserves vers de tels fonds : c'est le cas de Singapour – *Government of Singapore Investment Corporation* créé en 1981 – ou de la Malaisie.

(3) Il convient de souligner à ce propos que la législation sur les investissements directs étrangers est généralement utilisée comme une arme de dissuasion.

(4) Le président de la Commission, José Manuel Barroso, s'est prononcé, à l'occasion du Sommet de Lisbonne, en octobre 2007, en faveur d'une approche européenne sur les fonds souverains. Plus récemment, selon des déclarations du Commissaire européen à l'économie, Joaquín Almunia, la Commission serait en passe de soumettre une proposition aux gouvernements et aux députés européens qui viserait à légiférer sur les fonds souverains.

Au cours de la dernière décennie, une douzaine de fonds au moins ont vu le jour grâce à l'accumulation d'excédents commerciaux substantiels par des économies pétrolières en dehors du Golfe et par certaines économies dynamiques, essentiellement asiatiques. La Russie a créé le Fonds de stabilisation de la Fédération de Russie en 2004, alors que la Chine vient de créer en septembre de cette année le China Investment Corporation (CIC), auquel a été confié la délicate tâche de gérer 200 des 1 300 milliards de dollars de réserves détenues par le gouvernement chinois. Jusque-là, les réserves chinoises – tout comme celles des autres pays asiatiques – avaient été gérées de manière extrêmement conservatrice, notamment à travers des achats de bons du trésor américains (5). Une première initiative d'investissement plus audacieuse avait précédé la création formelle de CIC, avec l'acquisition de près de 10 % du fonds d'investissement new-yorkais *Blackstone* par le gouvernement chinois.

TABLEAU 1  
Principaux fonds souverains

| <i>Pays</i> | <i>Nom</i>                                     | <i>Date de création</i> | <i>Taille<br/>(milliards de dollars)</i> |
|-------------|--|-------------------------|--|
| EAU         | Abu Dhabi Investment Authority                 | 1976                    | 500 à 875                                |
| Singapour   | Government of Singapore Investment Corporation | 1981                    | 100 à 330                                |
| Norvège     | Government Pension Fund – Global               | 1990                    | 308                                      |
| Kuwait      | Kuwait Investment Authority                    | 1953                    | 70                                       |
| Alaska      | Permanent Fund Corporation                     | 1976                    | 35                                       |
| Brunei      | Brunei Investment Authority                    | 1983                    | 30                                       |
| Russie      | Stabilization Fund of the Russian Corporation  | 2004                    | 32                                       |
| Chine       | China Investment Corporation                   | 2007                    | 200                                      |

Source : Morgan Stanley

Le FMI évalue le total des ressources de ces fonds souverains à 2 900 milliards de dollars, une manne non négligeable si on la compare aux quelque 10 000 milliards de dollars que pèse la capitalisation de l'ensemble des bourses européennes, mais beaucoup plus modeste par rapport aux 165 000 milliards de dollars de titres négociés en bourse à l'échelle mondiale. Selon une étude réalisée par la banque Morgan Stanley, cette manne devrait atteindre 15 000 milliards de dollars d'ici une dizaine d'années, ce qui ferait de ces fonds des acteurs essentiels de la finance internationale (6).

(5) Le coût d'opportunité de tels investissements se serait élevé, selon certaines estimations, à plus de 1 % du PIB des économies concernées en 2006. Cf. Diana FARRELL/Susan LUND, «The world's new financial power brokers», *The McKinsey Quarterly*, déc. 2007.

(6) Pour plus de détails, cf. Simon JOHNSON, «La montée en puissance des fonds souverains», *Finance et développement*, sept. 2007.

Si les fonds souverains sont un phénomène déjà ancien qui, jusque-là, n'avait pas été perçu comme une menace, on peut s'étonner que les réactions soient aujourd'hui plus hostiles. L'inquiétude suscitée par ces fonds souverains tient en partie à l'importance croissante des sommes désormais investies, mais aussi et probablement surtout à l'origine des nouveaux fonds et au caractère non démocratique de certains des Etats qui les possèdent, en particulier la Chine et la Russie. Il n'est pas étonnant que les intentions des gestionnaires de ces fonds alimentent les suspicions, car la logique qui sous-tend leurs investissements est perçue comme pouvant relever d'objectifs politiques et non plus strictement économiques. D'ailleurs, bien que les fonds souverains soient au cœur des préoccupations, ce sont en réalité tous les investissements en provenance de pays perçus comme idéologiquement douteux qui posent problème. On se souviendra par exemple du blocage américain de la tentative de rachat de la société pétrolière Unocal par la *China National Offshore Oil Company* – société détenue à 70 % par l'Etat chinois – en 2005. Il n'est donc pas étonnant que l'émergence d'un fonds souverain chinois provoque les mêmes réactions d'hostilité.

Les craintes que suscite cet activisme de la part des pays émergents sont-elles fondées ? Les gouvernements de ces pays sont-ils en passe de faire main basse sur des secteurs d'importance stratégique ? Si l'angélisme est à proscrire, il convient aussi d'éviter de diaboliser les fonds souverains. Pour l'heure, les comportements de la plupart de ces investisseurs n'ont pas de raison d'inquiéter. Ceux-là ne poursuivent pas systématiquement des investissements stratégiques et ne cherchent pas à prendre le contrôle des entreprises dans lesquelles ils investissent, loin s'en faut (7). La plupart du temps, ils se contentent d'investissements passifs, dont l'objectif est la rentabilité, ce qui est d'ailleurs de l'intérêt commun des deux parties prenantes. De plus, les objectifs de long terme visés par ces fonds vont également dans le sens de la stabilité. Toutefois, la vigilance s'impose pour éviter des dérives de la part de certains fonds dont on peut légitimement craindre qu'ils soient utilisés par les pouvoirs publics comme des instruments de politique étrangère. Le défi est de trouver le juste équilibre entre ces deux postures. Cela passe sans doute par la définition d'un code de bonne conduite fondé sur la transparence dans la gestion de ces fonds et la qualité des informations. A cet égard, le fonds norvégien est reconnu par la grande majorité des analystes comme un exemple à suivre, mais il n'est pas sûr que tous les Etats y voient leur intérêt. En outre, comme on l'a suggéré précédemment, les fonds souverains ne sont qu'un acteur parmi d'autres de la nouvelle donne.

(7) Sur ce point, une distinction doit être faite entre les fonds souverains à proprement parler et les entreprises d'Etat ou autres formes d'investissement sous contrôle de l'Etat.

NOUVEAUX ACTEURS ET CONTESTATION  
DE LA MONDIALISATION LIBÉRALE

La seule certitude qu'on puisse avoir est que ces fonds souverains ont encore de beaux jours devant eux, car il y a peu de chance que les déséquilibres financiers internationaux se résorbent rapidement. Si les cours du pétrole se maintiennent à un niveau élevé, les fonds issus des pays producteurs de pétrole continueront de se développer, alors que si une baisse de ces cours intervient, ce sont les économies d'Asie, en tête desquelles la Chine, qui pourront prendre le relais.

En réalité, les débats engendrés par la montée en puissance des fonds souverains traduisent une double difficulté. Celle qu'ont les gouvernants des économies industrialisées à composer avec de nouveaux partenaires, mais aussi celle qu'ont ces derniers à accepter de se plier à des règles du jeu claires et transparentes.

Du côté des économies industrialisées, la seule véritable parade à la montée en puissance des fonds souverains serait, pour les Etats-Unis notamment, de réduire leur déficit des transactions courantes, contrepartie des excédents colossaux des économies émergentes et des pays exportateurs de pétrole. Le véritable problème ne tient donc pas à l'existence de fonds souverains chinois ou russes, mais à la persistance de déséquilibres financiers massifs.

Du côté des nouvelles puissances financières, l'imbrication du politique et de l'économique rend la situation particulièrement compliquée. L'accumulation d'excédents massifs par des pays à régime autoritaire a des répercussions importantes sur le plan politique. Elle donne non seulement plus de flexibilité et d'autonomie à une économie sur le plan strictement économique, mais elle la renforce également sur le plan politique. A nouveau, le cas de la Chine est emblématique à cet égard : il ne fait guère de doute que la détention, par ce pays, de réserves de change colossales, lui permet aujourd'hui de peser de tout son poids sur la scène internationale et d'espérer faire entendre sa voix. Bénéfice supplémentaire : ces réserves ont toutes les chances d'aider le pouvoir à se maintenir en place et de lui permettre de reporter la réforme de la gouvernance interne réclamée par certains partenaires étrangers (8).

L'émergence des fonds souverains et, au-delà, de nombreux investisseurs liés de plus ou moins loin aux Etats émergents reflète les modifications profondes intervenues dans les équilibres internationaux au cours des dernières années, mais aussi les mutations des modalités de fonctionnement des circuits financiers internationaux. En outre, le débat sur les fonds souverains

(8) Pour plus de détails sur cette argumentation, cf. Marion WILLIAMS, «Foreign exchange reserves – How much is enough?», *BIS Review*, 2006.

met clairement en évidence la persistance de divergences de vues entre monde émergent et monde occidental sur les objectifs et la gouvernance de la mondialisation. L'économie mondiale, en particulier la finance internationale, n'est plus désormais exclusivement contrôlée par les économies industrialisées, mais l'organisation de la redistribution des pouvoirs s'avère particulièrement délicate.

Les deux articles de cette rubrique reviennent sur deux thématiques qui illustrent les évolutions des rapports de forces sur la scène économique internationale et la remise en question de la mondialisation «à l'occidentale». Dans son article sur les nouveaux pouvoirs émergents, Jean-Christophe Graz suggère que les avis divergent au sein de ces groupes sur la manière de faire face aux grandes puissances traditionnelles et de réformer les règles du jeu qu'elles avaient édictées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale : il souligne en particulier le rôle-clef que le Venezuela pourrait – et semble vouloir – jouer, à travers sa diplomatie pétrolière, et sa capacité, dans une logique de contre-pouvoir ; à apporter des réponses aux revendications des groupes de type altermondialiste. Yann Echinard et Jacques Fontanel se penchent précisément sur certaines des forces qui ont alimenté le mouvement altermondialiste, à savoir les organisations non gouvernementales (ONG) ; leur analyse des formes d'action et des thèmes de mobilisation des ONG les conduit à une conclusion pour le moins prudente sur l'efficacité de l'action de ces acteurs : les auteurs soulignent en particulier le risque d'instrumentalisation des organisations en question par des intérêts économiques.

Le point de convergence entre ces diverses analyses réside dans le caractère inachevé des recompositions en cours, dont il n'est pas encore possible de déterminer l'issue et qui continueront pour un temps d'alimenter les débats.



# LES POUVOIRS EMERGENTS DANS LA MONDIALISATION

PAR

JEAN-CHRISTOPHE GRAZ (\*)

La Guerre froide fut une des rares structures historiques à disparaître sans que ne soit défini sur ses cendres un nouvel ordre mondial. Alors que les guerres napoléoniennes ont débouché sur le Congrès de Vienne et qu'il a fallu deux guerres mondiales pour accoucher de la Charte des Nations Unies, l'achèvement de la confrontation américano-soviétique a occasionné de nombreuses propositions de réformes institutionnelles sans qu'aucune d'entre elles n'aboutisse. Les principales structures du système des Nations Unies sont restées inchangées, le statut des institutions de Bretton Woods également et seule la création, en 1995, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a pu laisser croire un temps à l'avènement d'une nouvelle architecture internationale. Deux bouleversements majeurs résultent pourtant de façon conjointe et potentiellement contradictoire de la fin de la Guerre froide : le passage à une structure internationale unipolaire axée sur les Etats-Unis, d'une part, et l'emprise des phénomènes diffus auxquels on associe la mondialisation, d'autre part. Presque vingt après la chute du Mur de Berlin, on a pu apprécier les potentialités d'une telle situation, où la puissance américaine dans un monde unipolaire peut aussi bien se traduire par les excès d'une mondialisation marchande – le Consensus de Washington – que par l'*hubris* de la tentative impériale. La projection impériale de la puissance américaine et les forces les plus vives de la mondialisation du marché semblent aujourd'hui confrontées à leurs limites. Quoique distinctes à de nombreux égards, de telles difficultés reflètent aussi des contradictions analogues. L'intégration et la fragmentation sont les deux faces complémentaires d'une économie capitaliste qui redistribue d'énormes gains et pertes à l'échelle planétaire. De même, une politique impériale suppose à la fois contrôle et dislocation d'entités politiques plus ou moins éloignées.

Comment concevoir les pouvoirs émergents dans un tel contexte ? La première réponse consiste à identifier les principaux bénéficiaires de cette reconfiguration du pouvoir à l'échelle mondiale, parmi les acteurs qui ont acquis la capacité d'exercer une influence sur l'environnement international alors même qu'ils étaient auparavant confinés à une relation de dépendance

(\*) Professeur, boursier du Fonds national suisse de la recherche scientifique, à l'Institut d'études politiques et internationales de l'Université de Lausanne (IEPI, Suisse).

plus ou moins marquée. Dans une perspective stato-centrique, les pouvoirs émergents dans la mondialisation se partagent ainsi entre le quatuor inégal des BICS, selon l'acronyme anglais communément utilisé pour dénommer le Brésil, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud (1) : la Chine et l'Inde se taillent la part du lion, mais la dynamique en cours et le jeu d'alliances que jouent habilement l'Afrique du Sud et le Brésil font d'eux des acteurs également incontournables. Ce point de vue conventionnel reste toutefois trop étroit pour prendre la mesure des changements en cours : il peine à appréhender la nature des relations complexes à établir entre ces États, la dynamique transnationale des marchés et le degré de consentement que veulent bien leur octroyer les forces sociales qui les soutiennent.

C'est sur la base d'un tel constat qu'une seconde réponse mobilise les approches critiques en économie politique internationale, pour souscrire à une définition plus large des pouvoirs émergents à l'échelle internationale (2). Comme le note R. Cox, dans une telle perspective, « *le pouvoir est considéré comme émergeant des processus sociaux et non pas comme allant de soi, sous forme de capacités matérielles accumulées qui, en réalité, résultent de ces processus* » (3). Aussi les sphères économique et politique, nationale et internationale ne peuvent-elles pas être séparées pour les besoins de l'analyse : il faut au contraire rendre compte des modalités qui les relient, des contingences sociales et historiques qui les définissent, des structures contraignantes, tant matérielles que normatives, qui canalisent les possibilités de changement social à l'échelle internationale. Une perspective critique sur les pouvoirs émergents dans la mondialisation suit une double démarche : d'une part, elle analyse des contraintes et des transformations structurelles qui définissent les limites du possible dans le monde contemporain ; d'autre part, elle analyse des opportunités de changement social à l'échelle mondiale et des conditions requises pour en assurer la dimension émancipatrice. Cette manière de faire évite de passer sous silence le contre-pouvoir émergent autour duquel gravitent les victimes de la mondialisation et de la projection impériale de la puissance américaine. Elle intègre les stratégies de rupture des acteurs étatiques et non étatiques cherchant à s'organiser et à mobiliser des forces sociales pour s'opposer au ren-

(1) La Russie, ancienne superpuissance, aujourd'hui membre du G8, est un cas particulier qui, dans cette perspective, ne correspond pas à un pouvoir émergent et, par conséquent, ne fera pas l'objet de la présente analyse.

(2) Cf. Jean COUSSY, « Économie politique internationale », in Marie-Claude SMOUTS (dir.), *Les Nouvelles Relations internationales. Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998 ; Jean-Christophe GRAZ, « Les nouvelles tendances de l'économie politique internationale », *Annuaire français de relations internationales*, vol. I, 2000, pp. 557-569 ; Christian CHAVAGNEUX, *L'Économie politique internationale*, La Découverte, Paris, 2004. Cf. également les numéros spéciaux publiés à l'occasion du dixième anniversaire des deux principales revues anglophones qui portent cette approche : « Special issue : tenth anniversary issue », *Review of International Political Economy*, vol. X, n° 4, nov. 2003 ; « Special issue : key debates in new political economy », *New Political Economy*, vol. X, n° 4, déc. 2005.

(3) Robert W. COX, « Social forces, States and world orders : beyond International Relations theory », *Millennium : Journal of International Studies*, vol. X, n° 2, 1981, p. 141.



forcement des inégalités dans un tel contexte. Une telle perspective suppose de faire le bilan de la montée en puissance de l'altermondialisme et de la croisée des chemins à laquelle il semble être aujourd'hui confronté, en particulier dans les alliances à passer avec des Etats comme le Venezuela et d'autres pays latino-américains voulant incarner une position progressiste en pointe de la lutte anti-impérialiste.

Cet article soutient la thèse selon laquelle les pouvoirs émergents sur la scène internationale s'opposent sur les réponses à apporter à la poursuite d'une transnationalisation du capitalisme dont le centre de gravité se déplace en Asie. Alors que les initiatives réformistes émanent des nouveaux bénéficiaires de la mondialisation, elles se confrontent au contre-pouvoir des acteurs organisés sur la base d'une plus grande rupture à son égard. Ces politiques constituent autant de réponses différenciées aux relations à établir entre Etats, sociétés, marchés, environnement naturel et rapports de genre dans la poursuite d'une transnationalisation du capitalisme. L'article analyse dans une première section la montée en puissance des principaux bénéficiaires de la mondialisation; la deuxième section est consacrée au contre-pouvoir que représente la nébuleuse de l'altermondialisme; la troisième se focalise brièvement sur le potentiel que renferme, en termes de nouvelles coalitions, l'Alternative bolivarienne pour les Amériques promue par la diplomatie pétrolière du président vénézuélien Hugo Chávez. La conclusion revient sur les principales configurations de forces en présence dans le contexte actuel de la mondialisation.

#### LA MONTÉE EN PUISSANCE DES GAGNANTS

L'irruption de puissances émergentes dans le contexte de la mondialisation se situe principalement parmi des acteurs qui ont choisi une voie médiane dans les modèles de développement opposés qu'ont été tout au long du vingtième siècle le socialisme et le capitalisme. Comme l'explique Jean Coussy, «*le transfert de pouvoir le plus important a été en faveur des pays qui ont, comme naguère le Japon ou aujourd'hui la Chine et l'Inde, accepté le capitalisme sous bénéfice d'inventaire et qui, loin de la zone d'influence du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, ont inséré le capitalisme dans des institutions nationales nées de leur propre histoire*» (4). Quelques chiffres permettent d'apprécier l'ampleur des transformations qui ont cours à l'échelle de l'économie mondiale. Le PIB des BICS (Brésil, Inde, Chine, Afrique du Sud), calculé en parité de pouvoir d'achat, croît à un rythme si élevé qu'il a doublé entre 2001 et 2006; même s'il reste de façon cumulée loin derrière les Etats-Unis, un tel taux de crois-

(4) Jean COUSSY, «L'effet paradoxal des puissances émergentes», *Alternatives économiques*, n° 65, 3<sup>e</sup> trim. 2005, p. 23.

sance signifie que le seul PIB de la Chine rattrapera dans les quelques années à venir celui du Japon, deuxième puissance économique mondiale.

**PIB, en milliards de dollars, de quelques pays**

|                | 2001   | 2006   |
|----------------|--------|--------|
| USA            | 10 076 | 13 201 |
| Japon          | 4 087  | 4 340  |
| Chine          | 1 324  | 2 668  |
| Brésil         | 552    | 1 067  |
| Inde           | 478    | 906    |
| Afrique du Sud | 118    | 254    |

Source : Indicateurs de développement mondial de la Banque mondiale, 2007

Comme le montre le tableau ci-dessus, la part des BICS dans l'économie mondiale croît non seulement à un rythme élevé, mais c'est principalement en Asie que se situe ce pôle de croissance. Selon les estimations de la Banque mondiale et les projections de l'*Economist Intelligence Unit*, en écartant l'hypothèse de crises majeures, l'Asie devrait représenter 40 % du PIB mondial en 2020 et plus de 50 % en 2050 (5). La concentration en Asie des réserves de change mondiales conduit à penser que ces économies sont aujourd'hui beaucoup moins vulnérables à des crises financières ou monétaires que ne l'étaient les économies touchées par la crise asiatique en 1997. La Chine compte à elle seule des réserves de change qui totalisent, selon les estimations, plus ou moins 1 000 milliards de dollars, s'accumulant à un rythme de 20 à 30 milliards de dollars par mois; en y associant les réserves détenues par Hong Kong, Taiwan, la Corée du Sud, l'Inde et Singapour, ce ne sont pas moins de 38 % des réserves mondiales de change qui se concentrent entre ces pays; avec le Japon, on atteint le chiffre de 56 % (6). Ces réserves sont principalement alimentées par leurs excédents commerciaux, découlant en particulier des niveaux record du double déficit budgétaire et commercial des Etats-Unis, et par les volumes considérables d'investissements directs à l'étranger réalisés par les entreprises multinationales occidentales. Ici encore, pour chaque dollar investi dans l'ensemble des pays en développement, la Chine continentale et Hong Kong en captent environ le tiers.

Pour recycler cette manne avec les instruments les plus performants de la gestion financière et tenter de freiner la poussée inflationniste qui en résulte, le gouvernement chinois a plusieurs cordes à son arc. Il a créé en 2007 une nouvelle société publique d'investissements à l'étranger, *China*

(5) Chiffres cités par Philip GOLUB, «L'Asie dans l'économie politique mondiale contemporaine», communication présentée à l'Université de Bologne, 23 mai 2007, disponible sur le site Internet [www.cartografa-reilpresente.org/articolo106.html](http://www.cartografa-reilpresente.org/articolo106.html).

(6) World Bank World Development Indicators 2007.

*Investment Company* (CIC), dotée initialement d'un capital de 200 milliards de dollars : sa première cible très remarquée, avant même sa création officielle, fut le rachat, pour 3 milliards de dollars, de 10 % du fonds d'investissements américain *Blackstone*, l'un des plus puissants au monde (7). Les banques d'Etat sont également actives dans des prises de participation majeures à l'étranger : fin 2007, la plus grosse d'entre elles, l'*Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC), a payé plus de 5 milliards de dollars pour entrer à hauteur de 20 % dans le capital de la banque sud-africaine *Standard Bank*, pendant que la maison de titres *Citic Securities* mettait un milliard de dollars dans un échange d'actions avec Bear Stearns, une très honorable maison new-yorkaise en difficulté. Dans le même laps de temps, un fonds chinois de sécurité sociale s'apprêtait à entrer dans le capital des plus gros fonds de placement au monde que sont Kohlberg Kravis Roberts et Carlyle (8).

Cette montée en puissance de l'Asie dans l'économie politique mondiale a de nombreuses facettes et connaît une dynamique moins linéaire, plus inégale et plus complexe que les quelques chiffres qui se dégagent de ce tableau d'ensemble. L'insertion de la Chine et de l'Inde dans l'économie mondiale varie à bien des égards. Chacune d'elles occupe une place distincte dans les longues chaînes de la division internationale du travail : pour certains, leur dépendance à l'égard d'un travail à bas salaire et des investissements étrangers reste importante, en dépit de leur progression sur la filière technologique et de leur entrée sur certains segments de l'économie des services à plus forte valeur ajoutée ; pour d'autres, le poids supposé de leur modèle dirigiste de développement irait à terme à l'encontre d'une telle dynamique. Comme le note Philip Golub, «*les irrégularités, les inégalités profondes, les fractures sociales, les dépendances réelles ne sont-elles pas la caractéristique historique même des dynamiques du développement capitaliste ? Dans le cas particulier de l'Asie, les irrégularités et les dépendances ne devraient pas masquer le synchronisme, l'étendue spatiale, l'intensité et la persistance temporelle d'une dynamique très remarquable du point de vue de l'histoire*» (9). A l'échelle du monde et de la temporalité longue du capitalisme, il s'agit bien d'une renaissance de la Chine et de l'Inde, les deux ensembles les plus riches et les plus peuplés de la terre il y a 1 000 ans (10).

Sans présager des rivalités qui ont marqué leurs relations à travers les âges, y compris les formes particulières qu'elles ont prises au XX<sup>e</sup> siècle dans un contexte de décolonisation, de révolution et de Guerre froide, la Chine et l'Inde ne se contentent pas de leur poids économique récemment

(7) *Le Monde*, 29 sept. 2007.

(8) «Trojan dragons; Chinese companies», *The Economist*, 3 nov. 2007.

(9) Philip GOLUB, *op. cit.*

(10) Angus MADDISON, *The World Economy. A Millennial Perspective*, OECD, Paris, 2001; Robert ROWTHORN, «The renaissance of China and India: implications for the advanced economies», *UNCTAD Discussion Paper*, n° 182, 2006.

acquis pour faire valoir leurs intérêts à l'égard des pays industrialisés. Depuis quelques années, les gouvernements de ces deux pays, qui avaient privilégié durant plusieurs décennies un développement autocentré et une diplomatie axée sur le Mouvement des Non-alignés, multiplient tous azimuts les initiatives de coopération bilatérale et régionale. Avec les Etats-Unis bien sûr et, dans une moindre mesure, l'Union européenne, mais aussi avec les voisins d'Asie centrale et du sud-est, tout comme avec la Russie et, pour des raisons essentiellement d'approvisionnement, avec l'Afrique sub-saharienne et l'Amérique latine (11).

Près de 20 ans après la répression de Tien-An-Men, les dirigeants chinois sont conscients des difficultés découlant de la nature de leur régime et sont d'autant plus actifs à cet égard. Face à l'étiollement du Mouvement des Non-alignés et de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), d'autres plates-formes gagnent en importance. La Chine fait partie de l'OMC depuis 2001 et, forte de son statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, est un intermédiaire de premier plan dans les tentatives de règlement du risque nucléaire qui pèse sur la péninsule coréenne. Elle a établi, depuis le milieu de la crise asiatique en 1997, d'importants accords d'association avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), pour former, conjointement avec la Corée du Sud et le Japon, le groupe APT (ASEAN + 3), dont l'extension est en discussion avec l'Inde, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Elle abrite le Secrétariat de l'Organisation de coopération de Shanghai qui, depuis 2001, encadre, entre elle et la Russie, les anciennes républiques soviétiques du Kazakhstan, de la Kirghizie, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan. Enfin, sa quête de matières premières la conduit à nouer des relations de plus en plus étroites avec un ensemble de pays latino-américains et africains, aux termes desquelles ces derniers cèdent des ressources énergétiques et des produits de base en échange d'un accès à des sources de financement, relâchant considérablement la conditionnalité des politiques imposées par les institutions de Bretton Woods (12).

Le poids de la Chine est une chose, mais il ne devrait pas nous prévenir de passer en revue les voies conjointes de l'Inde, du Brésil et de l'Afrique du Sud. En octobre 2007 a eu lieu le deuxième Sommet des Chefs d'Etat du dialogue IBSA (selon l'acronyme anglais de ces trois pays.). Cette plate-forme informelle se situe dans le prolongement du G20, le groupe informel des principaux pays émergents cherchant à mieux faire prévaloir leurs intérêts dans le cadre de l'OMC et du cycle de négociations lancé en 2001 à Doha. Tout en revendiquant un meilleur accès aux marchés européens et

(11) Shaun BRESLIN, *China and the Global Political Economy*, Palgrave Macmillan, Londres, 2007; Baldev Raj NAYAR/T.V. PAUL, *India in the World Order. Searching for Major-Power Status*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

(12) Herbert DIETER (dir.), *The Evolution of Regionalism in Asia: Economic and Security Issues*, Routledge, Londres, 2008; Chris ALDEN, *China in Africa*, Zed Books, Londres, 2007.

américains, le G20 a su relayer les préoccupations de la plupart des pays en développement opposés à une ouverture débridée et uniforme de leur marché. C'est sur la base de ce principe que le dialogue IBSA a été formellement établi en 2003 : son objectif déclaré est de renforcer la coopération Sud-Sud dans un ensemble de domaines, tels que la diplomatie multilatérale, le commerce international, la technologie, la défense ou les enjeux environnementaux. Pour chacun de ces pays, cette initiative permet à la fois de consolider leur assise régionale et d'offrir un tremplin pour leur politique à l'échelle mondiale : les acteurs locaux sont ainsi attirés vers des relations explicites de subordination, guidant la façon dont ils peuvent coordonner leurs prises de position à l'égard des enjeux internationaux.

Comme l'expliquent C. Alden et M. Viera (13), en offrant un strapontin à ces Etats aux grandes tables de négociation et en leur conférant une responsabilité régionale en matière de sécurité, les Etats-Unis, suivis généralement en cela par les autres grands pays industrialisés, se donnent les moyens de mieux les insérer sur la scène internationale, tout en les maintenant dans un cadre hiérarchique de subordination. Le revers de la médaille est que le soutien interne pour cette nouvelle forme de trilatéralisme du Sud reste relativement faible : les forces sociales qui avaient porté au pouvoir l'ANC en Afrique du Sud, le Parti des Travailleurs au Brésil et le retour du Parti du Congrès en Inde donnent des signes d'impatience. Cinq ans après le lancement du forum IBSA, les résultats restent bien en deçà des objectifs initiaux en matière de réforme du Conseil de sécurité, de l'OMC et des institutions de Bretton Woods ; les grands projets d'intégration commerciale et de coopération élargie dans de nombreux domaines ne semblent eux aussi pas près d'aboutir (14).

L'irruption sur la scène internationale d'une nouvelle configuration de forces gravitant autour des principaux bénéficiaires de la mondialisation en Asie et, dans une moindre mesure, autour du Brésil et de l'Afrique du Sud donne lieu à un ensemble d'initiatives dont aucune n'a pour l'instant touché aux fondements institutionnels les plus importants du monde contemporain. Certaines marquent un décentrement vis-à-vis de l'unipolarité héritée de la fin de la Guerre froide, d'autres, plus spécifiquement un déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Asie, mais jamais un renversement marqué des structures existantes. Et, pour cause, un tel objectif correspondrait mieux à celui des victimes de la mondialisation. Parmi elles émerge également un pouvoir émergent, mais il repose sur des principes diamétralement opposés, fondés sur la capacité à s'organiser pour tenter de

(13) Chris ALDEN/Marco Antonio VIEIRA, «The new diplomacy of the South : South Africa, Brazil, India and trilateralism», *Third World Quarterly*, vol. XXVI, n° 7, 2005, pp. 1077-1 095. Cf. aussi F. VILLARES (dir.), *India, Brazil and South Africa : Perspective and Alliances*, IEEI/Ford Foundation/UNESP, São Paulo, 2006.

(14) *Africa News*, 18 oct. 2007.

renverser un rapport de forces défavorable. La section qui suit traite du contre-pouvoir des acteurs organisés sur cette base.

#### LE CONTRE-POUVOIR EMERGENT DES PERDANTS

Depuis quelques années, un ensemble d'acteurs étatiques et non étatiques s'est organisé en vue de mobiliser des forces sociales favorisant une stratégie de rupture face au renforcement des inégalités issues de la mondialisation néolibérale. Cette dynamique évoque le double mouvement analysé par Karl Polanyi pour rendre compte de la capacité des acteurs sociaux à s'auto-protéger contre l'avancement d'une société où les mécanismes de marché prévaudraient sur toute autre forme d'organisation (15). L'examen qui suit passe en revue ce type opposé de pouvoirs émergents en se focalisant sur la montée en puissance de l'altermondialisme et la croisée du chemin à laquelle il est aujourd'hui confronté. L'analyse porte moins sur sa base militante que sur les alliances susceptibles d'être passées avec des Etats comme le Venezuela et d'autres pays latino-américains voulant incarner une position progressiste en pointe de la lutte anti-impérialiste.

L'altermondialisme est devenu un mouvement social transnational à part entière à l'occasion du premier Forum social mondial tenu en janvier 2001 à Porto Alegre. Par sa forme, l'événement s'opposait explicitement au Forum économique mondial réunissant, comme chaque année depuis 30 ans, au même moment à Davos les élites transnationales parmi les plus influentes du monde des affaires et de la politique. En rassemblant plusieurs dizaines de milliers de militants en provenance des cinq continents, le Forum social mondial a considérablement renforcé la conscience collective des différentes coalitions qui s'opposaient au processus de mondialisation du programme néolibéral. Pour ces dernières, il incarne mieux que toute autre organisation le sentiment d'appartenir à un même mouvement à l'échelle de la planète.

Tout au long des années 1990, des coalitions à géométrie variable avaient vu le jour pour contester la progression du néolibéralisme; elles se sont renforcées dans le contexte des crises économiques et monétaires majeures qui ont suivi la libéralisation du marché international des capitaux dans les grands pays émergents. Le Mexique en 1995, les économies les plus prospères de l'Asie de l'Est en 1997, la Russie l'année suivante ont montré les conséquences possibles d'une telle politique et les menaces d'effondrement de l'ensemble de l'économie internationale qui pouvait en découler. Les premiers résultats concrets ont été, en 1998, la dénonciation des négociations discrètes de l'OCDE en vue d'un Accord multilatéral sur les investissements

(15) Karl POLANYI, *La Grande Transformation. Aux origine politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, Paris, 1983.

(AMI) protégeant de façon démesurée les capitaux, suivie par la création d'ATTAC en France et son implantation dans de nombreux pays occidentaux, puis l'échec très médiatique de la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle en 1999. Ces luttes, à l'échelle globale, contre des négociations en cours se sont toujours conjuguées avec des campagnes ciblées en vue de changer les règles prévalant au sein des principales institutions multilatérales. Le mouvement «*Fifty years is enough*» contre les institutions de Bretton Woods ou la campagne Jubilee 2000 pour l'annulation de la dette des pays les plus pauvres de la planète en sont les exemples les plus notoires.

Le pouvoir émergent de l'altermondialisme se situe dans une dynamique de mobilisation politique considérée, selon les analyses, comme appartenant à une temporalité plutôt longue ou courte et à un espace militant plus ou moins internationalisé. Les internationalistes mettront ainsi en avant le renouveau de mouvements citoyens transnationaux face à la mondialisation du capitalisme, dans la longue tradition de résistance du tiers-mondisme, du féminisme, des luttes anticoloniales et, avant elles, du communisme et du syndicalisme (16). Les sociologues du politique analyseront quant à eux l'altermondialisme comme une réponse à la recomposition des espaces militants nationaux autour de mouvements marginaux existant avant la problématique de la mondialisation : leur force a été de ce point de vue de savoir tirer parti de la crise du tiers-mondisme et du recul du syndicalisme, en investissant l'espace ouvert aussi bien par les inquiétudes liées à la mondialisation que par l'érosion de la gauche au pouvoir dans de nombreux pays dominants ; cette thèse s'appuie sur une analyse détaillée du cas de la France (17). A bien des égards, les deux thèses fournissent des explications plus complémentaires que contradictoires. En paraphrasant René Passet, toutes deux reconnaissent que la force de l'altermondialisme résulte de sa capacité à transformer l'aspiration authentique des peuples en une dynamique (18). Si les problèmes auxquels font face les forces sociales renferment une logique transnationale, le travail de mobilisation conserve quant à lui une dimension locale et nationale, quand bien même il trouve d'importants relais de coordination à l'échelle internationale.

Le bilan à établir après environ une décennie de mouvement altermondialiste conduit ainsi à dépasser le seul cas de la France, de la crise que traverse ATTAC France depuis 2006 et des signes de lassitude dont les médias se font l'écho. Sur les principales campagnes de l'altermondialisme, si la réforme des institutions multilatérales et l'instauration d'une taxation des transactions financières internationales sont restées dans l'impasse après les

(16) Barry K. GILLS (dir.), *Globalization and the Politics of Resistance*, Macmillan, Basingstoke, 2000 ; Robert O'BRIEN et al., *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

(17) Olivier FILLIEULE, Erik AGRİKOLANSKY, Nonna MAYER (Eds), *L'Altermondialisme en France. La longue histoire d'une nouvelle cause*, Paris, Flammarion, 2005.

(18) René PASSET, «Imaginer sans cesse...», *L'Economie politique*, n° 25, janvier 2005, p. 18.

premières victoires sur l'AMI et la montée en puissance du mouvement dans le cadre des grands contre-sommets, la mobilisation en faveur de l'annulation de la dette du Tiers-Monde et de la défense du service public contre le renforcement de l'Accord général sur les services (AGCS) a quant à elle infléchi les cadres de négociation en cours, notamment au G8, à l'OMC et sur le plan européen. Le mouvement altermondialiste est devenu un acteur à part entière de la mondialisation. En substituant le préfixe «alter» à celui d'«anti» devant l'adjectif «mondialiste», le mouvement a conquis la capacité d'influencer l'ordre du jour et la définition des problèmes. Ses analyses critiques et ses contre-expertises contribuent au répertoire d'actions du mouvement de protestation contre la mondialisation néolibérale. Auparavant décrié et rejeté comme interlocuteur illégitime, il compte désormais parmi les acteurs incontournables des processus de négociation élargis et continue à marquer de son influence les transformations en cours dans les pays où les forces progressistes ont accédé au pouvoir (19).

Il convient toutefois de mitiger ce bilan. Le mouvement altermondialiste peine à se réinventer face à l'ampleur des moyens déployés par la guerre globale contre le terrorisme. Il a certes trouvé une nouvelle cible de contestation, mais celle-là redouble de moyens de répression à son encontre et brouille la lisibilité de revendications axées auparavant sur des enjeux essentiellement économiques, sociaux et environnementaux. De plus, si les divergences croissantes entre dirigeants reflètent pour une part des luttes traditionnelles de pouvoir et des conflits de personnes, elles relaient aussi les contradictions intrinsèques à tout mouvement social entre élargissement et approfondissement. Le problème de l'élargissement est celui des relations à établir avec d'autres types d'organisations qui défendent des causes qui lui sont proches, notamment la nébuleuse de mouvements communautaristes au Sud, les organisations religieuses – en particulier islamiques – ou les syndicats. Le problème de l'approfondissement concerne le renforcement du passage à l'action. Le pouvoir émergent de l'altermondialisme dépend des réponses qui lui sont données. Il existe un courant qui s'oppose frontalement à toute stratégie de renforcement, en privilégiant la poursuite de l'élargissement. Parmi ceux qui sont en faveur d'un renforcement, certains n'ont d'yeux que pour les expériences radicales de libération autonome menées par les Zapatistes au Mexique. D'autres s'agrègent autour d'une ligne réformiste axée sur l'aile gauche des instruments traditionnels de la social-démocratie. Entre ces deux pôles, plusieurs synthèses sont possibles.

Une des questions-clefs dont il ne peut être fait l'économie concerne les relations à établir avec les États anti-impérialistes en pointe de la lutte progressiste à l'échelle internationale. C'est dans cette perspective qu'il convient d'examiner la force d'attraction que représente pour le mouvement

(19) «L'altermondialisme a-t-il un avenir?», *L'Economie politique*, janvier 2005, n° 25; «Altermondialisme : crise de croissance», *Alternative internationale*, décembre 2006, n° 33.



altermondialiste non plus tant l'arrivée au pouvoir du Parti des travailleurs au Brésil, la capacité de s'y maintenir de l'ANC en Afrique du Sud ou le retour aux affaires du Parti du Congrès en Inde, mais l'ampleur prise aujourd'hui par l'Alternative bolivarienne pour les Amériques du président vénézuélien Hugo Chávez.

#### LE POTENTIEL CONTRE-HÉGÉMONIQUE DE L'ALTERNATIVE BOLIVARIENNE POUR LES AMÉRIQUES

Depuis son accession à la présidence du Venezuela en 1999, Hugo Chávez a tenté de mettre en œuvre un programme socialiste et anticolonialiste d'intégration régionale de l'Amérique latine. Mobilisant la figure tutélaire de Simon Bolivar et son projet d'intégration régionale entre les Etats qui s'étaient émancipés de la colonisation espagnole au début du XIX<sup>e</sup> siècle, cette politique se veut la cheville ouvrière d'un renversement plus global des structures d'inégalités à travers le monde. En ce sens, elle s'apparente à un projet contre-hégémonique qui, comme l'a bien montré S. Burges, concurrence les ambitions du Brésil sur le plan aussi bien régional qu'international (20).

Dans sa conception gramscienne, la notion d'hégémonie caractérise une situation dans laquelle les dimensions politique, économique et culturelle d'un rapport de forces particulier se conjuguent pour faire partager une conception du monde donnant substance et cohérence à la domination qui en découle. C'est dans une telle situation qu'une direction hégémonique peut s'imposer, au sein ou pour la conquête de l'Etat selon Gramsci, sur le plan international selon ceux qui s'inspirent de ses réflexions pour une analyse de l'économie politique internationale (21). Un projet contre-hégémonique se réfère ainsi à une stratégie qui remet en cause les fondements sociaux, économiques ou politiques d'un tel ordre se perpétuant grâce à l'emprise de la dimension consensuelle de la domination. Forte de ces principes, l'Alternative bolivarienne pour les Amériques a d'abord été conçue comme antithèse au projet de Zone de libre-échange pour les Amériques, promu à partir de la fin des années 1990 par les administrations aussi bien démocrates que républicaines des Etats-Unis. Ce projet néolibéral d'intégration régionale est aujourd'hui tombé en désuétude, après que ni le Brésil, ni l'Argentine, ni le Venezuela ne furent prêts à le soutenir. Une composante essentielle de la politique néo-bolivarienne du président Chávez est un strict contrôle étatique sur l'économie et une atténuation drastique des rela-

(20) Sean W. BURGESS, «Building a global Southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez», *Third World Quarterly*, vol. XXVIII, n° 7, 2007, pp. 1343-1358.

(21) Stephen GILL (dir.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993; Andreas BIELER/Adam David MORTON (dir.), *Images of Gramsci. Connections and Contentions in Political Theory and International Relations*, Routledge, Londres, 2006.

tions de dépendance vis-à-vis des économies dominantes, en particulier des Etats-Unis. En utilisant le pétrole comme instrument essentiel de sa politique, le Venezuela a rallié un nombre toujours plus important de pays latino-américains à sa cause.

C'est sur cette base que le programme Petrocaribe a été fondé en 2005 : il assure à 14 pays des Caraïbes dénués d'énergie une livraison de pétrole à cours préférentiel en échange de leur appui diplomatique, notamment dans les enceintes onusiennes et au sein de l'Organisation des Etats américains par l'entremise desquelles l'administration américaine cherche à neutraliser la politique vénézuélienne. En 2005, le Venezuela a également rejoint le Mercosur, le marché commun sud-américain fondé en 1991 par le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay. Le pouvoir émergent du Venezuela trouve d'importants relais autour de l'axe progressiste formé par ses relations privilégiées avec Cuba et les pays Caraïbes et, plus largement, par le renforcement de la gauche en Amérique latine, à l'image de la Bolivie du président Evo Morales et de l'Equateur du président Raffaele Correa. Cependant, il ne se contente pas de privilégier une coopération et une intégration régionale Sud-Sud fondée sur une solidarité diplomatique et des échanges de troc en contrepartie de livraisons pétrolières.

La diplomatie pétrolière du président Chávez vise aussi à établir de nouvelles alliances internationales et transnationales. Son objectif consiste à réduire les effets de dépendance vis-à-vis des mécanismes de domination les plus saillants du monde contemporain et à promouvoir un changement de l'architecture internationale en faveur d'un monde multipolaire. Dans une logique de pouvoir conventionnelle, elle a ainsi passé des accords avec d'autres Etats comme la Chine, la Russie ou l'Iran, comptant parmi les grands producteurs ou consommateurs de ressources énergétiques et plus ou moins identifiés comme menace à l'encontre des pays dominants. Elle est également en pointe du projet de Banque du Sud, qui contournerait à la fois les fonctions de la Banque mondiale en matière de financement du développement et celles du FMI, en établissant un fonds de stabilisation monétaire, avec, à terme, l'ambition complémentaire de se substituer aux banques centrales des pays membres grâce à la création d'une monnaie unique (22). Plus originale est la logique transnationale des accords conclus au bénéfice des communautés les plus démunies à l'intérieur des pays riches. Cette « diplomatie citoyenne » n'a pas manqué une occasion de mettre en avant son implication directe aux Etats-Unis, par l'aide aux victimes de l'ouragan Katrina en 2005, à La Nouvelle-Orléans, ou par les accords

(22) Si le principe de création de la Banque du Sud a été adopté lors de la signature, le 3 mai 2007, de la Déclaration de Quito signée par les ministres des Finances de l'Argentine, de la Bolivie, du Brésil, de l'Equateur, du Paraguay et du Venezuela, le report, en novembre 2007, de la signature de son Acte de fondation reflète les grandes divergences qui continuent à marquer ce projet. Selon certaines analyses, la participation du Brésil n'a pas d'autre ambition que celle de geler le projet. Cf. notamment Damien MILLET/ Eric TOUSSAINT, « Banque du Sud contre Banque mondiale », *Le Monde diplomatique*, juin 2007.

«Pétrole contre pauvreté» passés avec des associations de soutien aux personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. C'est la même logique de lutte contre les inégalités aussi bien intra- qu'inter-nationales qui fonde le contrat «Pétrole contre expertise», que le maire de Londres, Ken Livingstone, a conclu en février 2007 avec le Président vénézuélien pour réduire la facture pétrolière des bus londoniens en échange de conseils fournis par les Britanniques en matière d'environnement et financer ainsi une subvention à hauteur de 50 % des titres de transports londoniens en faveur des usagers les plus modestes (23).

L'Alternative bolivarienne pour les Amériques met en œuvre des politiques très variées, voire contradictoires, pour renforcer les capacités d'action collective susceptibles de conduire à une transformation de la société en faveur de populations dépourvues des moyens de contrôler leur propre vie. Cependant, son potentiel en matière de contre-pouvoir à l'échelle internationale comporte de nombreuses limites. Le risque réel de dérive autoritaire du président Chávez va à l'encontre des principes d'horizontalité, de pluralisme et de non-directivité si chers à la plupart des mouvements progressistes qui s'agrègent dans les alliances à envisager avec l'altermondialisme. Le point d'appui essentiel que constitue le pétrole dans cette stratégie en est aussi le talon d'Achille : si les cours élevés de l'or noir dans les années à venir ne devraient pas fragiliser les ressources énormes dont dispose le Venezuela, les énergies fossiles ne constituent pas moins la cible privilégiée des enjeux climatiques soulevés par les mouvements environnementaux au cœur de la mouvance altermondialiste (24). Enfin, si le Venezuela a su pour l'heure ménager la concurrence à laquelle il se livre avec le Brésil en matière de *leadership* à la fois régional et progressiste, l'ambition de chacun d'entre eux à incarner la tête de pont d'un bloc contre-hégémonique à l'échelle internationale pourrait dans le futur nourrir des rivalités d'une autre ampleur (25).

\* \*  
\*

Le présent article a cherché à élargir le champ dans lequel situer les pouvoirs émergents dans la mondialisation. Cette démarche, fondée sur une approche critique en Economie politique internationale, présente l'avantage de dépasser une vision stato-centrique étreinte sur les pouvoirs émergents et d'écarter les discours savants sur la diabolisation de la Chine et les phases de transition hégémonique supposées générer des conflits armés. Elle

(23) *Financial Times*, 24 fév. 2007.

(24) Sur les enjeux environnementaux soulevés par les pouvoirs émergents, Cf. Laurence TUBIANA/Tancrède VOITURIEZ, «Les pays émergents dans la gouvernance mondiale : nouveaux défis et opportunités», Institut du développement durable et des relations internationales, Paris, 2007.

(25) Sean W. BURGESS, *op. cit.*

permet en outre d'opposer à la montée en puissance des principaux bénéficiaires de la mondialisation le contre-pouvoir de ceux qui s'estiment en être les perdants. L'analyse a montré la dynamique non linéaire et multiple du déplacement du centre de gravité du capitalisme vers l'Asie. Cette reconfiguration des rapports de force à l'échelle mondiale ne se réduit ainsi pas à une confrontation avec ce qu'on a pendant longtemps appelé l'«Ouest», c'est-à-dire un centre de l'économie mondiale à cheval entre l'Europe occidentale et les États-Unis : elle noue des liens complexes avec le cœur du capitalisme transnational ; elle entre de plain-pied dans le monde de la finance et maîtrise toujours mieux les instruments par lesquels s'exerce un pouvoir structurel sur l'économie. Liée au modèle de croissance des économies occidentales, elle en relaie aussi d'importantes contradictions. L'analyse n'a pas porté à cet égard sur les implications des rivalités pour l'accès aux ressources énergétiques, des enjeux globaux du réchauffement climatique ou de la nature autoritaire du régime chinois. Elle s'est contentée de passer en revue les initiatives des acteurs organisés en vue de renverser un rapport de force qu'ils estiment défavorable. De ce point de vue, la capacité du pouvoir émergent de l'Asie à faire reconnaître sa domination dépend aussi des réponses apportées aux revendications qui ont fait la force de l'altermondialisme et des alliances susceptibles d'être passées avec le nouveau pôle de forces progressistes en Amérique latine.

# LA PUISSANCE ECONOMICO-POLITIQUE DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DANS LE MONDE D'AUJOURD'HUI

PAR

JACQUES FONTANEL (\*) ET YANN ECHINARD (\*\*)

Les organisations non gouvernementales (ONG) regroupent un ensemble d'associations très hétérogènes, qui ne relèvent ni de l'État, ni d'aucune organisation internationale officielle. On en dénombre près de 40 000 aujourd'hui, dont près de 2 500 reconnues par l'Organisation des Nations Unies (ONU) (1). Leur importance économique excède 1 000 milliards de dollars et elles emploient presque 20 millions de personnes. Les ONG poursuivent des buts humanitaires ou de coopération, sans référence à la notion de profit qui structure l'économie de marché. Cinq critères principaux les définissent : l'origine privée de leur constitution ; le but non lucratif de leur action ; l'autonomie financière ; l'indépendance politique ; le respect de l'intérêt public. Elles ont pour vocation d'attirer l'attention de l'opinion publique sur des questions d'intérêt général. Elles fonctionnent selon un mode d'action de réseaux transnationaux permettant d'établir des liens étroits et directs avec d'autres organisations non gouvernementales, la société civile et les milieux politiques et économiques. Leurs modalités d'action concernent aussi bien des interventions sur le terrain et le soutien aux initiatives privées spécifiques, que l'organisation de débats publics contestataires de décisions publiques. Sur la base d'une présence dans au moins trois pays, plusieurs types d'ONG coexistent : les PINGO (*Public Interest Non Governmental Organisations*) représentent des associations à but non lucratif d'intérêt général ; les BINGO (*Business and Industry Non Governmental Organisations*) ont des intérêts plus particuliers et le caractère non lucratif n'est donc pas aussi clairement exprimé – ainsi, l'*American Association of Retired Persons*, AARP, avec un budget de plusieurs milliards de dollars, ressemble plus à une compagnie financière qu'à une ONG ; enfin, les

(\*) Professeur et vice-président de l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France).

(\*\*) Maître de conférences à l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France).

(1) Pour obtenir ce statut, les ONG doivent faire acte de candidature et répondre à certaines conditions, notamment être qualifiées pour traiter des problèmes relevant de la compétence du Conseil économique et social, avoir des objectifs conformes aux buts et principes de la Charte des Nations Unies, disposer d'une représentativité réelle dans leur champ d'activité propre, présenter des garanties suffisantes de responsabilité et de représentativité du point de vue de leur structure et de leur organisation, justifier d'une implantation internationale dans au moins trois pays différents et être en mesure d'apporter une assistance effective aux travaux du Conseil.

GONGO (*Governmental Oriented Non Governmental Organisations*) désignent les ONG fortement influencées par certains gouvernements.

Les grandes ONG internationales sont des entités économiques dont la puissance est comparable à celle de grandes entreprises transnationales. Depuis une trentaine d'années, les ONG se sont affirmées comme des acteurs internationaux incontournables, représentatifs de la « société civile ». Dans les conflits, elles ont fait la preuve de leur capacité à apporter une aide efficace aux populations en détresse, par leur rapidité d'intervention et la qualité de leur expertise. Cependant, l'image idyllique des ONG a cédé la place à une réalité beaucoup plus contrastée : le marché de l'humanitaire n'échappe pas toujours aux règles des marchés économiques classiques. De nombreuses critiques naissent aujourd'hui, portant sur le caractère insuffisamment universel de leurs démarches, sur leur représentativité discutable et sur l'origine des fonds qu'elles recueillent. Si les pouvoirs constitués restent la base du fonctionnement des systèmes politiques évolués d'aujourd'hui, les ONG sont des éveilleurs, des témoins actifs, des combattants contre les excès de pouvoir, des instances de proposition face aux pouvoirs croissants, s'inscrivant alors plus dans une perspective d'influence que dans celle de l'exécution.

Six domaines principaux d'actions interdépendantes les concernent : les droits de l'homme (*Amnesty International*); l'écologie et l'environnement (*Greenpeace*); l'urgence devant les situations de misère et de pauvreté (Armée du salut); la paix ou la gestion de l'après-guerre (Médecins sans frontières); le développement économique à long terme (Comité catholique contre la faim et pour le développement); l'appui au développement local et aux luttes sociales (Oxfam). Les ONG sont devenues de véritables contre-pouvoirs, efficaces, mais très discutés. Elles dénoncent les injustices et prennent part aux combats contre les excès des pouvoirs, de l'argent et d'un développement économique inadapté aux conditions humaines d'aujourd'hui et de demain. La puissance des ONG se développe dans le concert international, malgré certains échecs et une contestation croissante.

#### L'IMPORTANCE DE L'ACTION INTERNATIONALE DES ONG

Les ONG sont nées des transformations du champ politique international. Si les Etats-Nations ont longtemps été les acteurs principaux sur la scène internationale, de nouvelles formes d'expressions solidaires, citoyennes ou alternatives ont fait leur apparition. Elles résultent de la prise de conscience, par les citoyens, des limites de la capacité ou de la volonté des Etats à agir et de leurs propres droits à l'expression et à la revendication directe. Les ONG constituent autant de courroies de transmission d'idées et d'intérêts mal défendus. C'est donc dans les dynamiques politiques, sociales et culturelles que les ONG ont pu prendre leur essor. Le « phénomène ONG »

est caractéristique des sociétés démocratiques. Dans la conscience collective, elles sont devenues des alternatives d'action et d'opinion à l'Etat, fondées sur la générosité spontanée, le volontarisme et le désintéressement. Leurs campagnes peuvent s'opposer aux projets des Etats et des firmes multinationales et elles exercent un rôle non négligeable pour améliorer les instances démocratiques mondiales. Elles représentent *a priori* un bouclier contre le totalitarisme de l'argent, elles défendent les droits des pauvres et les droits de l'homme, elles créent un contre-pouvoir citoyen contre l'autisme des responsables économiques et politiques et elles constituent un instrument d'information utile.

### *La défense d'une certaine conception de l'homme*

Les actions des ONG concernent principalement le combat contre la « marchandisation excessive » et en faveur de la satisfaction des besoins des hommes et de la planète. La plupart de ces organisations accusent le marché d'absence d'éthique et de rétention d'information. Ainsi, par exemple, l'ensemble des valeurs humaines est entré, à la suite de la pensée ultra-libérale de Chicago, dans l'ordre de la marchandisation du corps humain et des gènes végétaux. Les organisations non gouvernementales se rebellent contre ce type de libéralisme excessif imposé au monde entier. Le Forum social de Porto Allegre a eu une résonance mondiale considérable, qui a conduit à un « activisme » majeur, notamment lors des sommets du G7 et du G8. Lorsqu'elles sont unies, les ONG deviennent un contre-pouvoir international d'importance. Lorsqu'elles contestent, elles ont le sentiment d'informer des citoyens sur la réalité d'une situation que les autres acteurs internationaux s'entendent à cacher ou à minimiser.

Le 30 novembre 1999 a marqué certainement un frein à l'idée de l'inévitabilité de la mondialisation libérale. L'assemblée générale de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'a pas pu fonctionner normalement à Seattle, les autorités américaines étant amenées à décréter l'état d'urgence devant les puissantes manifestations contre une mondialisation au caractère jugé trop mercantile, dangereux et inégalitaire. Orchestré par le DAN (*Direct Action Network*), structure souple qui avait pour objectif de coordonner les groupes contestataires, les manifestants n'ont pourtant été soutenus par les forces syndicales qu'au tout dernier moment, notamment par l'AFL-CIO et les *steelworkers*. Depuis cet événement, la logique des alliances souhaitée par les ONG a mis en évidence l'existence d'une forte contestation à l'ordre mondial (*corporate globalization*) voulue par les grandes entreprises. Un front sérieux d'opposants aux OGM, aux boeufs aux hormones ou aux farines animales s'est mis en place. La contestation de la mondialisation libérale devient un catalyseur des refus, conduisant progressivement à un débat sur la mondialisation des rapports sociaux et internationaux. Ainsi, le Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-Monde

(DADTM) lutte aujourd'hui pour un moratoire des dettes des pays en développement. Plus radicale, la Coalition Jubilé 2000 réclame l'annulation totale et inconditionnelle de la dette extérieure des pays africains, sans politique d'ajustement, en application de la dette sociale et écologique.

Les syndicats ayant perdu plus de la moitié de leurs membres depuis deux décennies, la réaction de groupes militants pour lutter contre les conditions de travail des salariés, notamment étrangers, a été ferme, notamment autour de la campagne des «vêtements propres» (*clean clothes*). Après la révélation de l'esclavage de jeunes thaï dans une usine de vêtements à El Monte en Californie, l'AIP (*Apparel Industry Partnership*), qui est composé du ministère du Travail, des entreprises, des syndicats et des ONG, a été créé pour établir un code de conduite, concernant notamment le salaire minimum, le travail hebdomadaire et celui des enfants. Il a créé la FLA (*Fair Labor Association*) pour mettre en place et gérer ce code de conduite, notamment par l'instauration d'une certification, mais les moyens de cette association sont faibles et sa gestion n'est ni indépendante ni transparente. Cependant, les actions intentées par les ONG contre Nike, Wal-Mart Stores au Honduras, Walt Disney Company à Haïti ou Gap Inc. à El Salvador sont caractéristiques d'un refus collectif des discriminations, de l'exploitation des enfants, des rémunérations indécentes ou des mauvaises conditions de travail. Aujourd'hui, de nombreuses entreprises de conseil travaillent sur ces questions. La marque Gap dépense 40 millions de dollars, soit près de 5 % des profits annuels, pour contrôler les normes du travail.

Dans le domaine de la révolution génétique, le CGIAR (Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale), qui dispose d'un budget de recherche de 12 milliards de dollars, souhaite le retour de la recherche publique fondée sur les besoins de l'humanité. Cet organisme, qui gère 600 000 semences différentes, demande l'arrêt de l'octroi de brevets et l'interdiction des semences génétiquement stériles. Il propose de lutter en priorité contre la pauvreté, la malnutrition, la sous-nutrition et, plus généralement, la pauvreté, sur la base de lettres d'engagement du public et du privé. Les règles du monde marchand ne satisfont pas les besoins fondamentaux des hommes.

### *Les ONG, partenaires importants dans le concert international*

Les ONG participent à la vie de certaines organisations internationales sur la base de critères négociés. Sauf pour l'Organisation internationale du travail (OIT), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD et ONUSIDA, les ONG n'y ont pas droit de vote : il s'agit d'une consultation et non pas d'une tribune ouverte à tous les débats, même si quelques ONG sont accréditées pour participer aux conférences internationales convoquées par l'ONU.



Malgré la faiblesse de leur statut, l'influence des ONG n'est pas négligeable. En 1999, à leur demande, le mandat du FMI a été élargi à la lutte contre la pauvreté, avec la création de la «Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance» (2). Le Forum du Millénaire a réuni, sous les auspices de l'ONU, plus de 1 000 ONG. Depuis le début des années 1990, la Banque mondiale coopère avec les ONG lors de la conception et de la réalisation de projets, notamment ceux qui concernent l'environnement. Malgré leurs critiques, les accords entre ces deux types d'acteurs exercent une influence croissante sur les financements des ONG participantes.

L'action des ONG peut, à court terme, être plus efficace que celle des organisations internationales pour trois raisons principales. D'abord, les coûts de fonctionnement sont moindres. Ensuite, la collaboration avec les autochtones est plus facile, car elle ne met pas en évidence l'influence d'un pays sur un autre. Enfin, les considérations politiques sont normalement réduites. Cependant, pour les organisations non gouvernementales, la disponibilité de ressources monétaires importantes les conduit à engager une compétition «fratricide» pour le recueil des financements, qui ne déroge guère aux principes de la concurrence sur les marchés internationaux. Pour y échapper – au moins partiellement –, la logique des alliances commence à se développer. Cependant, un autre réseau d'ONG continue à mettre en évidence les effets dévastateurs de la politique du couple FMI et Banque mondiale et refuse fermement le partenariat.

En situation de guerre, le principe suppose que l'aide extérieure soit distribuée de manière à ce qu'aucun belligérant ne puisse en tirer un avantage politique et militaire. Le devoir d'ingérence suppose la mise en place de «mercenaires de la paix», qui représentent, par leur présence même, un pouvoir de dissuasion suffisant. Les ONG ne sont pas toujours satisfaites des conditions dans lesquelles se déroulent des opérations de maintien de la paix (*peacekeeping*) de l'ONU. Elles exercent un réel pouvoir de pression pour que la société civile soit protégée contre la guerre (3). Elles insistent aussi pour que, lorsque la guerre est terminée, les droits de l'homme soient respectés. Dans le cas des prisonniers talibans installés sur une base américaine de Cuba, les ONG ont protesté, ce qui va inmanquablement conduire à une réflexion sur les droits des prisonniers, dont l'ONU pourra difficilement faire l'économie. Les ONG condamnent et luttent contre les nettoyages ethniques et s'efforcent d'informer les autorités nationales et internationales pour engager les procédures juridiques adaptées.

Les organisations non gouvernementales interviennent en permanence contre la guerre économique. De nombreuses ONG s'insurgent contre le

(2) En remplacement des facilités à l'ajustement structurel et des facilités à l'ajustement structurel renforcées.

(3) N. ALFRED-SHEEHAN, «Le maintien de la paix pour le développement», in Jacques FONTANEL (dir.), *Civilisations, globalisation, guerre. Discours d'économistes*, Presses universitaires de Grenoble, 2003.

capitalisme sauvage qui crée les conditions d'une véritable guerre économique. Autrefois dépourvues de moyens, les ONG sont aujourd'hui très bien outillées en instruments de communication. Proches du terrain, elles ont une connaissance importante de la situation économique, militaire et sanitaire des peuples pour lesquels elles travaillent.

### *L'émergence d'un contre-pouvoir citoyen*

Les ONG exercent une influence croissante sur la scène internationale. Plus de 800 ONG et près de 1 600 de leurs représentants ont assisté à la cinquième conférence ministérielle de l'OMC à Cancún, en 2003. En soutenant et en conseillant les pays africains, elles ont mis en évidence l'échange inégal, dans le secteur du coton, en défaveur des pays africains. Certaines ONG pensent avoir pour tâche essentielle de faire émerger une société civile planétaire qui serait une condition préalable à l'affirmation d'une nouvelle forme de mondialisation : leur mission serait d'encourager une refondation démocratique, en intervenant dans le débat public et en brandissant la notion de citoyenneté mondiale. L'action des ONG donne souvent la priorité à la mobilisation sociale et à la pression publique lors des grandes négociations qui se déroulent dans les sphères du pouvoir, en mettant en place des forums et des coalitions qui enjambent les frontières nationales. Elles participent à la contestation des grandes réunions internationales, animent des « sommets alternatifs » et se joignent parfois aux manifestations de rue.

Les ONG sont une source importante d'informations pour les Etats, grâce à une capacité d'expertise qui n'est pas toujours disponible dans les institutions officielles. Elles éveillent l'attention de l'opinion publique sur une question économique, sociale, politique, environnementale ou éthique qui ne semble pas avoir été prise en compte dans les actions des acteurs de la mondialisation ou à l'intérieur d'un pays. La circulation d'informations vise à dénoncer les régimes corrompus (*Transparency International*), à soutenir la transparence dans la gestion de la chose publique ou à revendiquer l'annulation de la dette publique des pays socialement affaiblis. Les ONG ont changé rapidement la nature de leurs actions, passant souvent d'un cadre régional étriqué à la mise en réseau international des actions à entreprendre.

### LES COMBATS SIGNIFICATIFS

Les combats principaux ont porté sur l'application de la Taxe Tobin, la contestation humanitaire et le commerce équitable. Les résultats effectifs sont relativement faibles, mais les positions sociétales des ONG se sont malgré tout renforcées, par l'application de certaines de leurs recommandations à long terme.

### *L'échec de l'application de la Taxe Tobin*

En vue d'éviter les ravages d'un capital libéralisé à outrance et cause de crises financières graves, ATTAC (Association pour la taxation des transactions financières pour l'aide au citoyen), fondée en grande partie sur la proposition de James Tobin d'une imposition sur les opérations spéculatives monétaires, proposait le contrôle des mouvements de capitaux. Il s'agissait alors de lutter contre la «mondialisation sauvage», celle qui est fondée sur la «déclaration universelle des droits du capital». Cette ONG proposait un véritable combat pour une réappropriation collective de la vie de chacun. Elle contestait l'omnipotence de l'OMC et défendait le principe de précaution et de sécurité alimentaire contre les profits des firmes multinationales.

ATTAC est surtout connue pour son combat contre la spéculation financière et l'application de la Taxe «Tobin». Celle-là consiste à réclamer 0,05 % de taxe à certaines transactions en devises, principalement des grands pays de la finance internationale. Cette procédure ne générerait ni les opérations commerciales, ni les investissements productifs et limiterait principalement les fluctuations des taux de change. Les recettes considérables (de l'ordre de 50 milliards de dollars par an) qui en résulteraient permettraient de financer des programmes socio-économiques d'importance dans les pays du Tiers-Monde. Elle limiterait la spéculation internationale, réduirait le fonctionnement inégalitaire des organismes financiers, sanctionnerait les paradis fiscaux tout en luttant contre la criminalité financière, empêcherait la généralisation et les pouvoirs des fonds de pension et inciterait à la transparence des investissements dans les pays dépendants. Cette politique aurait des effets plus larges : elle favoriserait le respect des droits des consommateurs et des citoyens, conduirait logiquement à l'annulation de la dette publique des pays socialement affaiblis, créerait de nouveaux espaces démocratiques en vue de protéger les personnes contre les pollutions et en faveur de la gestion des espèces vivantes et favoriserait la reconquête de la démocratie au détriment du profit.

Cependant, cette revendication n'a pas été suivie d'effets, du fait du refus ferme de la communauté financière internationale. Plus généralement, si la Taxe Tobin peut être efficace pour les faibles attaques spéculatives, elle semble impuissante face à des sorties massives de capitaux. Elle doit nécessairement être complétée par des mesures de contrôle des capitaux. Aujourd'hui, cette taxe est refusée par les grands États et toutes les organisations internationales. La campagne pour la promotion de la taxe a été un échec, ce qui a conduit ATTAC à prôner l'altermondialisme, nouvelle version du refus du libéralisme sauvage en faveur des droits des pays en développement.

### *La contestation humanitaire*

L'action humanitaire est devenue une caractéristique nouvelle fondamentale dans les relations internationales contemporaines. Il s'agit d'abord et avant tout d'alléger les souffrances des hommes. Cette action implique une compréhension des faits, leur mise en équation et une forte dose de pragmatisme. Lorsque la guerre a détruit une économie et ses infrastructures, les ONG interviennent pour éviter que des projets économiques ne produisent des effets irréversibles sur l'environnement. Par leur action d'information interne – en direction des investisseurs – et internationale – par la communication des effets irréversibles –, les ONG ont évité nombre d'erreurs industrielles d'ampleur. Elles rappellent aussi aux pouvoirs publics la nécessité des biens collectifs publics, comme l'éducation, les infrastructures, les transports ou les télécommunications. Oxfam, par exemple, développe des stratégies pour éradiquer la pauvreté car, selon cette ONG, *«la pauvreté est la source de tous les conflits»*.

La destruction de l'environnement est devenue un danger permanent pour l'être humain, la lutte contre sa destruction est devenue vitale. Le réchauffement climatique par exemple – pour ne citer que celui-ci parmi tant des dangers qui guettent la planète – mobilise les ONG écologistes, qui gèrent des millions de dollars pour la sensibilisation des décideurs et la mobilisation des citoyens pour un comportement en faveur de la préservation de notre environnement. Les ONG sont à l'origine du Protocole de Kyoto, au même titre que le gouvernement français s'est engagé dans un Grenelle de l'environnement sur la base d'un accord avec la Fondation Hulot.

Dans le domaine de la guerre, les ONG ont eu un rôle important, notamment avec la création de la Croix-Rouge dès 1863. Le respect des prisonniers et les soins pratiqués à tous les blessés sont devenus des principes reconnus et acceptés par la plupart des Etats. Une coalition de 2 000 ONG a largement contribué à la création de la Cour pénale internationale. La campagne pour l'interdiction des mines antipersonnel provient directement de l'action collective des ONG entraînées par une demi-douzaine d'ONG spécialisées, dont *Handicap International*. Avec l'application de la doctrine «Annan», initiée par les ONG – notamment par Médecins sans frontières –, sur le droit d'ingérence pour le respect des droits de l'homme contre la souveraineté des Etats, la «société civile» se fait entendre pour réduire les risques de génocides ou de conflits armés fondés sur des différences de race, de religion ou, plus généralement, sur le non-respect des droits de l'homme.

### *Une société nouvelle et le commerce équitable*

Les ONG prévoient de passer de la dépendance mondiale à l'interdépendance locale, de sauver les communautés, de reconstituer la paysannerie ou

même de développer les monnaies locales pour le bien commun, grâce au système d'échange local (SEL) (4). Toutefois, c'est la notion de commerce équitable qui a été la plus populaire.

Pour les promoteurs du commerce équitable, le commerce du libre-échange produit des effets indésirables. D'abord, les avantages de la division internationale du travail et de la libéralisation sont accaparés par le protectionnisme du Nord ou par le pouvoir oligopolistique de ses firmes. Les règles du commerce international sont injustes pour les pays du Sud, car les entreprises multinationales contrôlent les filières les plus rémunératrices, de la production à la distribution : leur puissance leur permet d'éponger à leur profit les bénéfices des producteurs. Ensuite, même l'augmentation du revenu des plus pauvres ne se traduit pas par une amélioration de leur niveau de vie : il existe une trappe de la pauvreté qui fait que les revenus supplémentaires d'un pays sont souvent gaspillés. Enfin, les systèmes de production basés sur des grandes plantations détruisent l'environnement et les territoires, conduisant à la mise en place d'un environnement artificiel (monoculture et usage intensif de polluants) et à la dépendance du commerce international de régions entières.

Le commerce équitable établit des relations pratiques entre les producteurs et les consommateurs, basées sur l'équité, la confiance et l'intérêt partagé. Il s'agit de mettre en place un partenariat fondé sur la transparence et l'accès à l'information, en vue de promouvoir un développement durable pour les producteurs exclus ou désavantagés. Il faut proposer de nouvelles conditions commerciales, qui éduquent les consommateurs en vue de les mettre directement sous leurs responsabilités de citoyens du monde. La relation dépasse alors le cadre économique fixé par le processus de globalisation libérale. Il s'agit de définir un « juste prix », qui pourrait s'apparenter à celui qui était défini par les corporations protégeant les artisans et les consommateurs contre les négociations inégales, dans le cadre à la fois de la pensée aristotélicienne et de la société chrétienne – notamment de saint Thomas d'Aquin. Il s'agit de définir pour le producteur une rémunération juste, qui couvre les besoins matériels, de formation et de santé de la famille dans son ensemble.

Dans ce cadre, la dignité est une valeur défendue. Elle concerne notamment les conditions de travail décentes à toutes les étapes du processus, sur la base des normes définies par l'Organisation internationale du travail. Le dialogue entre le producteur et le consommateur doit favoriser le progrès technique et social – notamment avec le refus de l'exclusion du genre, qui

(4) H. NORBERG-HODGE, «Changer de direction. De la dépendance mondiale à l'interdépendance locale», in E. GOLDSMITH/J. MENDER (dir.), *Le Procès de la mondialisation*, Fayard, Paris, 2001. W. BERRY, «Sauver les communautés», in E. GOLDSMITH/J. MENDER (dir.), *op. cit.*, pp. 419-432. S. PÉREZ-VOTORIA, «Reconstituer la paysannerie», in E. GOLDSMITH/J. MENDER (dir.), *op. cit.*, pp. 45-457. A. BERTRAND, «Des monnaies locales pour le bien commun. L'esprit des SEL», in E. GOLDSMITH/J. MENDER (dir.), *op. cit.*, pp. 433-444.

concerne les femmes ou les handicapés – et l'élimination du travail des enfants – autorisé seulement pour de courtes périodes ou dans le cadre d'une formation professionnelle. La valorisation des potentiels locaux met en avant les savoir-faire traditionnels et les ressources locales. Les activités doivent équilibrer le rapport entre l'échange local et l'échange international, afin de préserver la sécurité alimentaire.

La notion de développement durable est souvent floue. L'équité se décline en équité intergénérationnelle (présent-futur), internationale (Nord-Sud, riches-pauvres), intranationale (sexe, classe, culture). Dans la démarche du commerce équitable, il est fait mention de la participation de normes démocratiques, des solidarités nécessaires (locales, sociales, internationales, intergénérationnelles), du partenariat (association de tous les acteurs), de l'innovation (notamment commerciale), des principes de précaution (face aux OGM), de prévention (environnement) et de pérennité (en faveur des perspectives de long terme et les possibilités de réversibilité). Dans une conception alternative, il s'agit de promouvoir l'auto-développement et de valoriser les potentiels dans une perspective de développement local. Le commerce équitable s'appuie sur une rationalité «humaine» (insertion de liens économiques entre des liens sociaux), s'opposant à une rationalité «économique» qui s'auto-justifie. La fonction de création de lien social est donc primordiale.

Les critiques de ce système n'ont pas manqué d'affluer. D'abord, l'achat équitable est souvent perçu comme un acte de charité. D'un point de vue éthique, il s'apparente à une dimension immatérielle de la consommation, au même titre que la marque ou la qualité nutritive du produit. Ensuite, le risque de banalisation et de perte de contrôle de la notion de commerce équitable est un danger qui peut conduire à la confusion des consommateurs entre labels et code de conduite. La professionnalisation du commerce équitable est peut-être un signe de la récupération du concept par le système dominant. Enfin, le commerce équitable est parfois en contradiction avec le principe de l'autonomie. Les résultats restent médiocres en terme de revenu individuel, ce qui rend l'investissement productif individuel impossible et les effets sur l'environnement négligeables. Le marché du commerce équitable est trop étroit pour offrir assez de débouchés aux petits producteurs (0,01 % du commerce mondial) et les perspectives de croissance sont faibles. Les produits concernés sont en nombre limité (café, cacao, thé, miel, banane). Aujourd'hui, le commerce équitable n'a pas encore trouvé une voie significative. Sa mise en place a reçu des témoignages de sympathie, mais les résultats restent globalement décevants face à la toute-puissance du libéralisme auquel il s'oppose sur le fond.

## LES ONG, UNE ACTION INTÉRESSANTE MAIS DISCUTABLE

Les ONG ont souvent des objectifs limités dans le temps et dans l'espace. Elles occupent l'espace de la contestation politique sur des points précis. On y retrouve aussi bien celles des chasseurs que celles des opposants à la chasse.

*Des ONG aux idéaux et intérêts différents*

Les ONG n'ont pas les mêmes idéaux, leurs intérêts ne sont pas toujours concordants. La séparation entre Médecins sans frontières et Médecins du monde est significative des fractures et des enjeux contradictoires entre les ONG. Les intérêts des ONG peuvent devenir divergents, du fait des idéaux différents (confessions religieuses, principes politiques et réflexions humanitaires), des moyens d'action (violence ou non-violence par exemple) et des ressources. Il y a trois grands mouvements. D'abord, le pôle internationaliste refuse les solutions nationales protectionnistes : la mondialisation est un fait et il faut alors définir des réponses alternatives par rapport à la mondialisation libérale. Ensuite, le pôle national se réfère à la Nation, à son environnement démocratique, à la conservation des acquis sociaux et du protectionnisme si nécessaire. Enfin, le pôle réformiste se propose de définir une nouvelle structuration des organisations internationales : favorable à la *global governance*, il a quelques difficultés à se démarquer des actions des grandes organisations internationales.

Le danger de bureaucratisation et d'éloignement progressif avec le terrain de ceux qui dirigent ces ONG est important. Parfois, les produits envoyés dans les pays en développement sont un moyen pour créer des marchés en faveur des pays développés. Les ONG disposent souvent de masses importantes d'argent, sans pour autant qu'il leur soit demandé de soumettre leurs opérations à des évaluations économiques sérieuses. Ainsi, six mois après le tsunami de l'océan Indien, 7 % des sommes mises à la disposition de la Croix-Rouge avaient été affectées, le reste étant placé dans les banques. Certes, il ne s'agissait pas de dépenser sans contrôle, mais si celui-là empêche de dépenser, l'urgence est alors abandonnée et l'objet même des dons publics devient caduc. Les avantages comparatifs traditionnels de souplesse, de rapidité d'action et de volonté d'expérimentation des ONG sont mis à mal. Les ONG risquent de devenir aussi de simples institutions ayant leur fonctionnement propre et perdant progressivement leur âme et leurs objectifs.

*Des actions contestables en situation de conflit*

Les organisations non gouvernementales sont supposées défendre la paix, même si ce n'est pas leur objectif déclaré. L'histoire de l'aide humanitaire

de ces trente dernières années permet de dresser un bilan de l'engagement des ONG lors des conflits de toute nature. Dans l'immense majorité des situations, elles apportent un secours réel et efficace à des populations en détresse. Cependant, les interventions humanitaires en Ethiopie, au milieu des années 1980, et en Somalie, au début des années 1990, ont engendré une crise profonde au sein du monde de l'humanitaire et ont permis de lever une partie du voile angélique qui couvre l'action des ONG. Si l'engagement initial se fait sous le signe sincère de la générosité et de l'altruisme, il n'en demeure pas moins que l'action humanitaire cache aussi une part d'ombre.

L'aide humanitaire a aussi permis d'alimenter, d'entretenir des conflits. Ainsi, lors du siège de Sarajevo, les Serbes ponctionnaient 30 % de l'aide humanitaire. L'intervention humanitaire n'a pas interrompu la guerre : elle a contribué à la prolonger en nourrissant les combattants. Elle épaula parfois des situations de négociation sans issue, pour gagner du temps, pour laisser la situation pourrir suffisamment pour dégager une solution qui sera souvent très meurtrière *in fine*. L'opportunité et l'efficacité de l'aide humanitaire doivent éviter plusieurs dangers, notamment la monopolisation, par une des parties en guerre, des ressources de l'aide humanitaire, l'utilisation de ces ressources à des fins militaires, sans chercher à répondre aux besoins urgents de la population, ni à résoudre pacifiquement le conflit ou à assurer le respect des réfugiés et de la production locale. Il faut lier le secours au développement. Cela implique le maintien de l'enseignement, la reconstruction des hôpitaux ou des écoles détruits, l'utilisation des compétences professionnelles des autochtones, la mise en place de soins et la fourniture de nourriture aux plus démunis et la réalisation des conditions d'une bonne maintenance des infrastructures.

A l'exception de la Croix-Rouge, les ONG restent généralement à l'écart des pays en conflit et déploient leurs actions dans les camps des réfugiés ou dans les centres prévus à cet effet, qu'on appelle « zones de sécurité », véritables sanctuaires où la population fuyant les conflits est mise sous protectorat de la communauté internationale. Dans ces zones de sécurité, une force internationale sous les auspices des Nations Unies cherche à maintenir la paix, ce qui permet aux agences humanitaires de travailler en toute sécurité. Parfois, les ONG ont un pouvoir politico-économique excessif. Il faut cependant toujours prévoir le passage de témoin et la participation constante des autochtones dans le processus de décision.

Les ONG travaillent dans plusieurs sphères, comme le secours aux prisonniers de guerre (CICR), l'aide médicale (Médecins du monde ou Médecins sans frontières), l'aide alimentaire (Action contre la faim), la dénonciation des atteintes aux droits de l'homme (*Amnesty International*), le respect des droits de l'homme (*Human Rights Watch*) ou l'étude sur les conditions économiques de la paix (Economistes contre la course aux armements). Les ONG engagées dans la défense des droits humains n'hésitent pas à dénoncer



les génocides et s'efforcent d'informer les autorités nationales et internationales pour que soient engagées les procédures pénales contre leurs auteurs. On se souviendra qu'elles sont à l'origine de la création du Tribunal pénal international. Après le conflit, ces ONG restent et entretiennent ce qu'on appelle les solutions durables, qui visent soit à empêcher que ne surviennent encore d'autres hostilités, soit à aider à développer les structures qui ont été généralement détruites par la guerre.

### *Des ONG en «trompe-l'œil»*

Les ONG subissent deux critiques essentielles, concernant les fonds recueillis et leur représentativité démocratique. La question du rendement financier des ONG pose aussi problème : il est bien souvent difficile de connaître leurs budgets, les rémunérations et, surtout, le fameux taux de rendement des fonds. Pour les ONG, il faut développer un contrôle citoyen, ce qu'elles n'arrivent d'ailleurs pas toujours à mettre en place dans leurs propres structures. Les gouvernements et les organisations publiques internationales exercent des contrôles sous forme d'accréditation et d'informations comptables obligatoires. Les ONG sont souvent trop peu contraintes par les contrôles démocratiques, même lorsque des élections internes sont mises en place.

Toutes les ONG n'ont pas des actions charitables ou de défense d'intérêts collectifs. Certaines, sous couvert de l'intérêt commun, défendent des valeurs mercantiles ou criminelles. Il arrive que les ONG utilisent des moyens illégaux ou violents au nom d'un débat démocratique qu'elles refusent de reconnaître aux autorités publiques démocratiquement élues. Dans ces conditions, l'action des ONG reste contestable, car, n'ayant pas de mandat électif, il leur est difficile de se présenter comme les représentants de l'opinion publique. En outre, les ONG ne soutiennent que les luttes qui correspondent à leurs principes et à leurs objectifs, en vue d'engager une lutte politique globale. Elles contribuent à l'avènement d'un imaginaire des solidarités transnationales, en produisant de façon croissante des discours sous forme de prophéties. Elles donnent aux individus l'image d'une appartenance à un vaste mouvement transnational.

Si les ONG sont d'abord des sentinelles de l'intérêt public face aux contraintes de la mondialisation, elles ne peuvent être considérées comme les représentants de la société civile dans leur campagne contre la trop grande libéralisation de l'économie. Si elles agissent au nom des valeurs humanistes, leur combat ne suffit pas à leur donner une légitimité collective, sur la base d'organisations privées, au fonctionnement démocratique souvent discutable. En outre, les ONG sont généralement liées à leurs pays d'origine, lesquels financent leurs opérations. Par exemple, l'ONG américaine ADF (*African Development Foundation*) a été créée par le Congrès des Etats-Unis, dont elle reçoit des fonds et auquel elle rend des comptes : dans quelle

mesure cette organisation peut-elle être considérée comme non gouvernementale? peut-elle prendre des décisions désintéressées? Dans ce contexte, l'indépendance des ONG vis-à-vis du pays d'origine est souvent difficilement établie, ce qui soulève le problème du respect du principe de neutralité. Si les ONG pallient les manques de structure et de gouvernance des pays du Sud, elles sont alors accusées parfois de néo-colonialisme. Elles se préoccupent de l'environnement, des droits de l'homme, du problème de l'égalité des sexes selon une approche européenne qualifiée d'«eurocentrique», sans tenir compte de l'histoire et de la culture des autres sociétés.

Les ONG deviennent de véritables puissances monétaires, n'hésitant pas à recourir aux moyens les plus douteux de la publicité et des moyens de communication de masse. L'agence européenne ECHO (*European Community Humanitarian Office*) dépense 400 millions d'euros annuellement pour financer l'intervention d'ONG ou d'organismes internationaux dans des conflits (5). Aujourd'hui, près des trois quarts des programmes de la Banque mondiale en Asie du Sud impliquent des ONG. Environ un tiers seulement du financement d'Action contre la faim (ACF) est privé. Seules quelques grandes ONG parviennent encore à maintenir leur indépendance (Médecins sans frontières notamment). Quand il s'agit de fonds gouvernementaux ou intergouvernementaux, les exigences de contrôle sont plus strictes. La dépendance des ONG vis-à-vis des pouvoirs publics les rend aussi vulnérables aux intérêts de ces derniers et aux changements politiques.

La représentation sociale des organisations gouvernementales est parfois «récupérée» par les entreprises. Les ONG se constituent en complexes industriels. Les firmes multinationales sont intéressées par des procédures de certification du respect de certaines valeurs environnementales, sociales et humaines dans leur «*business*». Le problème est alors la multiplication des certificats et leur validité technique et commerciale. Les codes à respecter sont multiples, parmi lesquels les règles environnementales, les salaires, l'hygiène, l'information du consommateur, la santé, le travail des enfants, le genre ou la non-discrimination sont privilégiés. En avril 2000, *Starbucks Corporation* annonce sa volonté d'acheter plus cher les grains de café des petites entreprises dans 2 000 magasins aux Etats-Unis, dans le cadre du commerce équitable (*fair trade*), afin de leur permettre de vivre. McDonalds s'est aussi engagé à n'acheter des œufs (2 milliards par an) qu'auprès des entreprises qui réservent un traitement correct – avec des règles bien précises – aux poules; au risque, en cas de non-respect, de perdre leur marché.

(5) Cf. le site Internet [europa.eu.int/pol/hum/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/pol/hum/index_fr.htm).

On pourrait maintenant multiplier les exemples de ce type de décisions, souvent engagés sous la pression des ONG.

\* \*  
\*

Les gouvernements et les organisations économiques internationales estiment que certaines ONG constituent une nuisance dans le processus de globalisation ou représentent une menace pour la défense de leurs propres intérêts. Parfois, ils considèrent qu'elles ont des idées nouvelles et constituent des sources d'information utiles. Les ONG ont obligé le FMI à prêter attention à la dégradation de l'environnement, à la corruption, à l'endettement, mais aussi au caractère social du développement. L'essor de l'aide humanitaire est maintenant reconnu par les instances internationales et les «sanctuaires humanitaires» sont remplacés aujourd'hui par les «zones de sécurité». Si les ONG constituent des moyens intéressants pour prévenir ou guérir la guerre, leurs actions ne sont pas toujours efficaces. Cependant, il est certain que les ONG peuvent participer activement à la restauration de la paix et au développement économique des pays victimes. Pour Kofi Annan, les ONG sont la conscience de l'humanité. Dans ce contexte, les organisations non gouvernementales sont supposées constamment défendre la paix, s'engager dans la lutte contre l'injustice et le refus de la faim. Ce qui reste globalement vrai.



MONDIALISATION, MULTILATÉRALISME  
ET GOUVERNANCE GLOBALE

Emmanuel DECAUX

*Introduction*

Céline NÈgre

*La lutte contre les changements climatiques.  
Entre pas de fourmi et gouvernance internationale*

Grégoire GAYARD

*La revendication canadienne de souveraineté sur le Passage du Nord-Ouest.  
Le choix à double tranchant d'une rhétorique intransigeante*

Philippe PETIT

*Propriété intellectuelle, mondialisation et développement*



## INTRODUCTION

### MONDIALISATION, MULTILATÉRALISME ET GOUVERNANCE GLOBALE

PAR

EMMANUEL DECAUX (\*)

En 2007, le prix Nobel de la Paix a été attribué au Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et à l'ancien vice-président américain Al Gore *«pour leurs efforts de collecte et de diffusion des connaissances sur les changements climatiques provoqués par l'homme»*, afin de *«poser les fondements des mesures nécessaires pour lutter contre ces changements, avant qu'ils n'échappent au contrôle de l'homme»*. Pour la première fois, le prix n'est pas décerné à un apôtre de la paix ou du désarmement, un diplomate ou un missionnaire, un défenseur des droits de l'homme ou un acteur humanitaire, un militant du développement ou du micro-crédit, mais à la cause de l'environnement. Après le développement, l'environnement est devenu le nouveau nom de la paix.

Il est également significatif que le pape Benoît XVI ait consacré une partie importante de son dernier message pour la Journée mondiale de la paix, à l'environnement, en rappelant qu'*«il est fondamental de 'penser' la terre comme 'notre maison commune' et, pour qu'elle soit au service de tous, d'opter, quand il s'agit de la gérer, pour la voie du dialogue plutôt que celle des choix unilatéraux»*. Et d'appeler au renforcement des *«lieux institutionnels au niveau international»* pour rechercher *«ensemble un modèle de développement durable qui garantisse le bien-être de tous dans le respect des équilibres écologiques»*. La maison commune n'est plus l'Europe, elle s'est étendue à l'échelle de la planète. Certains parlent déjà de «pape vert»...

Les responsables politiques ne sont pas en reste. Le 17 avril 2007, à l'initiative britannique et sous la présidence de Mrs. Margaret Beckett – la secrétaire d'Etat au Foreign Office de Tony Blair –, le Conseil de sécurité a consacré une journée de débats au changement climatique, avec une cinquantaine d'orateurs, malgré les doutes de certains Etats comme la Chine ou le Pakistan quant à la compétence du Conseil de sécurité en la matière. La demande de convocation britannique (S/2007/186) se fondait sur un concept plus large de sécurité, en évoquant les implications des changements climatiques en matière de sécurité, en tant que facteur de crises potentiel-

(\*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

les, qu'il s'agisse de l'accès à l'énergie, à l'eau, à la nourriture ou aux autres ressources rares, des mouvements de population et les différends frontaliers.

De son côté, le secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, a organisé une «réunion de haut niveau sur les changements climatiques», le 24 septembre 2007, à l'occasion de l'ouverture de la 62<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, avec la participation de nombreux chefs d'Etat et de gouvernement, notamment le nouveau Président de la République française, Nicolas Sarkozy, lequel a consacré son premier discours à ce thème.

Dans ce contexte de sensibilisation politique aux nécessités d'une «nouvelle gouvernance mondiale» intégrant pleinement les défis environnementaux à la «sécurité humaine», le succès de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, qui réunissait 187 Etats à Bali du 3 au 14 décembre 2007, marque une étape importante, avec un consensus arraché aux Etats-Unis à la dernière minute pour négocier des objectifs précis. Ban Ki-moon, se fondant sur les rapports du GIEC, a souligné avec une grande force de conviction, l'urgence de la situation : *«nous voici enfin réunis pour affronter le défi du siècle. Nous sommes ici parce qu'il n'est plus temps de tergiverser. Les conclusions des scientifiques sont claires. Les changements climatiques sont bien une réalité. Le moment d'agir est venu»*.

Ces appels à une réponse collective aux défis globaux n'ont cependant pas fait disparaître les tentations de l'unilatéralisme. L'attitude de l'administration du président Bush a été suffisamment dénoncée, y compris par leurs plus proches partenaires européens, pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir. Quant au «décisionnisme» qui marque la politique du président Poutine, il a trouvé une illustration récente avec une nouvelle conquête du pôle nord par un sous-marin russe venant planter un drapeau tricolore sur le fond de l'océan Arctique. L'onde de choc des revendications territoriales ou maritimes ne s'est pas fait attendre; A cet égard, le Canada se trouve dans une position-clef, comme gardien du Grand Nord, face aux prétentions américaines comme aux menaces russes. L'étude de Grégoire Gayard sur «la revendication canadienne de souveraineté sur le Passage du Nord-Ouest» illustre ces contradictions, tout en rappelant l'importance des Inuits, au moment où l'Assemblée générale vient enfin d'adopter, le 13 septembre 2007, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones (A/RES/61/295), avec 4 voix contre (Australie, Canada, Etats-Unis et Nouvelle-Zélande) et 11 abstentions (dont celles de la Russie et de l'Ukraine). L'article de Céline Nègre offre un contrepoint à cette approche géopolitique, en analysant le cadre global de «la lutte contre les changements climatiques : entre pas de fourmi et gouvernance internationale».

Les défis de la mondialisation touchent aussi les organisations spécialisées, remettant en cause les principes juridiques qu'on croyait bien établis. L'OMPI se trouve au cœur de ces nouvelles contradictions, après avoir eu à surmonter les différences traditionnelles entre propriété intellectuelle et



*copyright*. Cela concerne les biens immatériels, qu'il s'agisse des résultats de la recherche en matière de biotechnologies – avec la brevetabilité du génome humain – ou de la protection des savoirs traditionnels des peuples autochtones. L'article de Philippe Petit vient ainsi présenter de manière synthétique «la propriété intellectuelle face à la mondialisation et au développement».



# LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

ENTRE PAS DE FOURMI ET GOUVERNANCE INTERNATIONALE

PAR

CÉLINE NÈGRE (\*)

C'est désormais un fait : les changements climatiques constituent l'une des données essentielles auxquelles le XXI<sup>e</sup> siècle doit faire face. Le phénomène s'impose aujourd'hui de lui-même, tout particulièrement à l'égard des décideurs. Les relais d'informations de plus en plus nombreux et précis, la multiplication d'événements climatiques exceptionnels ainsi que l'approfondissement et la consolidation des connaissances scientifiques sur le sujet ont largement contribué à cette évolution. Le quatrième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), paru durant l'année 2007, confirme deux points essentiels : *«le réchauffement du système climatique est sans équivoque, car il est maintenant évident dans les observations de l'accroissement des températures moyennes mondiales de l'atmosphère et de l'océan, la fonte généralisée de la neige et de la glace et l'élévation du niveau moyen mondial de la mer»* (1). En outre, il est désormais scientifiquement prouvé à plus de 90 % que les émissions anthropiques de gaz à effet de serre ont constitué l'*«essentiel de l'accroissement observé sur la température moyenne globale depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle»* (2). Sur l'ensemble du XX<sup>e</sup> siècle, la température moyenne du globe a augmenté de 0,74° C. La période de 1995 à 2006 rassemble à elle seule onze des douze années les plus chaudes depuis 1850, l'augmentation de la température moyenne durant les cinquante dernières années étant le double de celle observée pour les cent dernières années (3).

Pourtant, malgré la quasi-unanimité de la communauté scientifique à l'égard des changements climatiques, les incertitudes des projections permettant d'identifier les conséquences du phénomène heurtent la précision

(\*) Co-fondatrice du Centre de développement de la recherche internationale en environnement (CEDRIE) de l'Université de Montréal (Canada), consultante en droit international de l'Environnement.

(1) *Résumé à l'intention des décideurs – Contribution du Groupe de travail I au quatrième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat – Bilan 2007 des changements climatiques : les bases scientifiques physiques*, France, 2 fév. 2007, traduction française provisoire, p. 8, disponible sur le site Internet [www.effet-de-serre.gouv.fr](http://www.effet-de-serre.gouv.fr).

(2) *Id.*, p. 13.

(3) Pour une synthèse historique de la détection et de l'attribution aux activités humaines des émissions de gaz à effet de serre, cf. Serge PLANTON, «Réchauffement climatique : attribution et recherche des causes», *Responsabilité & Environnement*, n° 47, juillet 2007, pp. 13-15.

spontanément attendue de la science. Il devient dès lors naturellement tentant de considérer les découvertes relatives aux changements climatiques comme une bulle hypertrophiée par effet de loupe, simple résultat des moyens disponibles à la fin du XX<sup>e</sup> et au début du XXI<sup>e</sup> siècle. La traditionnelle vision prométhéenne largement ancrée outre-Atlantique permet d'escompter que les progrès à venir de la technologie absorberont nécessairement avec le temps les effets pervers des développements précédents. La difficulté légitime pour les non-scientifiques d'appréhender la situation a pour effet d'apporter une opacification, un obscurcissement, plutôt qu'une clarification, ce qui constitue le terreau le plus propice au *statu quo*, c'est-à-dire à l'inaction.

La temporalité particulière qui caractérise les changements climatiques constitue en outre un facteur supplémentaire venant brouiller les cartes. L'urgence extrême de l'action réclamée par les experts afin de contrer l'ampleur catastrophique des modifications climatiques anticipées se fonde sur l'accélération considérable du réchauffement moyen de la surface de la Terre, au regard des millénaires précédents. Difficile, dès lors, de ne pas être sensible aux arguments encore répandus selon lesquels l'histoire climatique de la terre a été marquée par des bouleversements réguliers, entre ères glaciaires, réchauffements et disparitions massives d'espèces. Pourquoi tant d'urgence et de bouleversements volontaires dans les modes de vie modernes, tout à coup, alors que des milliards d'années d'histoire attestent qu'il n'y a là rien d'une première fois? Sans compter que les décisions à prendre, dont la lourdeur rebute, visent des effets à long terme. De surcroît, entre le passé lointain, le présent et le futur proche, les identifications concrètes des incidences des changements climatiques sont des plus délicates. Est-on déjà entré dans cette ère nouvelle faite d'ouragans ravageurs, de canicules écrasantes et de pôles sans glace? L'absence de réponse ferme à cette question par les experts eux-mêmes entretient la confusion. Il est impossible d'étiqueter comme manifestations irrécusables des changements climatiques la canicule de 2003 ou l'ouragan Katrina, qui a fait apparaître les Etats-Unis sous un jour quasi tiers-mondiste, en dépit de leur statut d'hyper-puissance. Toutefois, c'est oublier que météorologie et climatologie sont deux sciences distinctes et que les changements climatiques dessinent une tendance fondée sur des observations précises qui relèvent nécessairement du passé et non une mutation brutale qui serait aisément identifiable par son homogénéité (4).

Dans ces échelles de temps multiples, le constat scientifique fondamental selon lequel les changements climatiques sont dus non seulement à une accélération unique des émissions de gaz à effet de serre, mais également à leur origine anthropique a facilement tendance à passer au second plan.

(4) Cf. notamment Michel DÉQUÉ, «Les projections», *Responsabilité & Environnement*, n° 47, juil. 2007, p. 24.

C'est là pourtant l'essentiel et il s'agit bien d'une première fois, avec toute l'incertitude qui y est attachée. Dans notre ère du risque, un changement de paradigme s'impose quant aux actions à entreprendre. Les différents modes de gestion des risques écologiques déployés jusqu'à présent ont montré leurs limites, tout particulièrement à l'égard des dommages globaux. Entre risque certain – droit de la prévention, entraînant une action immédiate – et risque incertain – attente de la preuve scientifique irréfutable –, on oscille entre un «*présent [qui] se trouve hypothéqué au nom d'un futur improbable*» et un «*long terme [qui] se trouve préempté par le présent sous la pression du bénéfice à court terme*» (5).

Il serait prématuré d'affirmer que ce changement de paradigme a déjà eu lieu. En revanche, malgré les incertitudes persistantes, la transformation profonde du positionnement des différents acteurs sociaux et politiques à l'égard des changements climatiques est indéniable. En quelques années à peine, après des décennies de scepticisme dominant et souvent moqueur, les discours à l'égard des changements climatiques se sont largement modifiés. L'intérêt pour la question a largement débordé les milieux scientifiques et environnementaux. Il touche désormais tous les niveaux : gouvernements, autorités locales, mais aussi et surtout la quasi-totalité du monde privé et économique. La part de récupération est indéniable, mais elle est aujourd'hui loin d'être essentielle. Ce phénomène très récent, cette pénétration de l'intérêt actif pour la lutte contre les changements climatiques de l'ensemble des sphères de la société, atteste d'un véritable saut qualitatif. Ce changement de positionnement de la majorité des acteurs consolide et révèle en même temps la réalité parfois méconnue de la gouvernance internationale des changements climatiques. Les éléments principaux étaient déjà en place au sein des organismes internationaux consacrés au sujet, à commencer par les mécanismes et institutions en lien avec le Protocole de Kyoto. Souvent critiqués, ils apportent néanmoins de nouvelles formes de réponses en tentant de dépasser le constat récurrent de la faible mise en œuvre des instruments internationaux de protection de l'environnement. Deux directions semblent caractériser aujourd'hui la gouvernance des changements climatiques : la verticalité d'un accord international – et des normes nationales qui en découlent – et l'horizontalité – au moins en partie – des réseaux pénétrant désormais l'ensemble des sphères publiques et privées. Avec son lot de chaos, d'écueils et d'inachèvements, une réponse globale à un dommage global existe bel et bien, fondée pour bonne part sur le pari d'initiatives innovantes.

(5) Martine RÉMOND-GUILLOUD, «A la recherche du futur. La prise en compte du long terme par le droit de l'environnement», *RJE*, n° 1, 1992, p. 10.

## LA RÉPONSE GLOBALE A UN DOMMAGE GLOBAL

Comme tout dommage global, les changements climatiques ont la particularité d'être à la fois causés et subis par tous. Auteurs et victimes ne peuvent être individualisés, dans un lien de réciprocité. Les dernières inondations qui ont ravagé le Bangladesh en novembre 2007 n'ont pas été causées directement par l'utilisation des voitures américaines ni par les usines chinoises. L'ironie veut pourtant que ce phénomène en vase clos, ignorant les frontières, touche davantage les Etats les plus faibles. Seule une approche globale, par le biais de la multilatéralité, pouvait permettre d'apporter une réponse à ce dommage d'un genre nouveau.

C'est la réponse qu'organise le Protocole de Kyoto (6), consacrant le principe de la responsabilité historique des Etats du Nord. Aucun expert ne le nie : il s'agit d'un pas de fourmi. Ses limites sont évidentes dès lors que les engagements chiffrés de limitation d'émission ne concernent ni les pays en développement ni les Etats-Unis, non partie au Protocole. Il constitue néanmoins le premier pas nécessaire. Son adoption, même si elle était suivie d'un respect scrupuleux, n'a jamais eu pour ambition la résolution immédiate d'une question aussi complexe que celle des changements climatiques. Pourtant, si le Protocole de Kyoto constitue une avancée insuffisante au regard de la diminution nécessaire des émissions de gaz à effet de serre pour maîtriser les changements climatiques – -5 % pour les pays industrialisés durant la période 2008-2012 par rapport à 1990 –, le simple fait d'organiser une coopération internationale axée sur des quotas d'émissions est en soi un élément majeur. Car il ne s'agit pas de limiter les émissions de substances pour lesquelles existent des techniques de remplacement, comme dans le cadre du Protocole de Montréal protégeant la couche d'ozone. C'est la politique énergétique des Etats qui est en cause, la dépendance de tous à l'égard des énergies fossiles et, plus largement, les modèles de développement. Au moins faut-il reconnaître au Protocole de Kyoto le fait qu'il a «démontré, grâce à l'action de l'Europe, la faisabilité d'une politique climatique et l'efficacité d'un marché mondial du carbone» (7).

Ce «système de gouvernance», selon la définition de Philippe Moreau-Defarges (8), n'a pas échoué, malgré les coups de boutoir de ses opposants, Etats-Unis en tête. On l'a pourtant cru mort à plusieurs reprises, particulièrement lors de l'échec de la Conférence des parties de La Haye, en 2000, qui a dû être reprise à Bonn. Le brutal changement de position du Canada – pour cause d'alternance politique à l'issue des élections fédérales –, qui assumait la présidence lors de la Conférence de Nairobi en 2006 – deuxième réunion

(6) Adopté le 11 décembre 1997 et entré en vigueur le 16 février 2005.

(7) Laurence TUBIANA / Hubert KIEKEN, «Climat : il est urgent d'agir!», *Etudes*, n° 4 066, juin 2007, reproduit in *Problèmes économiques*, n° 2 930, 12 sept. 2007, p. 8.

(8) Philippe MOREAU-DEFARGES, *La Gouvernance*, PUF, Paris, 2003, p. 85.

des parties au Protocole de Kyoto –, faisait redouter un nouvel enlisement. Il n'a finalement eu que des incidences ponctuelles et minimes. La volonté affichée de la nouvelle ministre conservatrice de l'Environnement, issue de l'Alberta et des promesses des sables bitumineux, d'user de la présidence de la conférence pour freiner les négociations a fait long feu face aux autres Etats parties.

### *Les enjeux stratégiques des changements climatiques, levier de la gouvernance internationale*

Au-delà de la question scientifique, ce sont pour bonne part les enjeux économiques des changements climatiques qui ont joué comme un levier efficace dans la prise de conscience d'une action nécessaire. Cela dit, au regard de l'ampleur des coûts qui se dessinent, il n'est pas étonnant que les réponses divergent. La communauté scientifique s'entend en effet sur une limitation nécessaire de l'augmentation du réchauffement moyen des températures de + 2° C par rapport à l'ère préindustrielle – c'est-à-dire environ + 1,3° C par rapport à la température globale actuelle –, soit une concentration maximale de 400 ppm (parties par million) de CO<sup>2</sup> dans l'atmosphère. C'est d'ailleurs l'objectif que l'Union européenne a adopté. Au-delà, les effets des changements climatiques deviendront ingérables. Concrètement, ce niveau de stabilisation exige que les pays du Nord divisent par 3, voire 4, leurs émissions actuelles de CO<sup>2</sup> d'ici 2050, les Etats en développement devant en parallèle stabiliser les leurs. C'est en se fondant sur cet objectif que la France a mis en place sa stratégie du «Facteur 4». La France ne fait pas partie des plus importants émetteurs de CO<sup>2</sup> : elle représente environ 1,5 % des émissions mondiales, tout comme la Corée du Sud, l'Australie ou le Mexique. L'Europe à 27 représente néanmoins 18 % des émissions totales de CO<sup>2</sup>. Les Etats-Unis représentent à eux seuls pratiquement 25 % des émissions globales, la Chine 16 % et la Russie 13 %. Or, le niveau d'accélération de l'augmentation des émissions mondiales est tel (+ 1,9 ppm par an) que, au rythme actuel et sans modification significative, la limite de + 2° C sera atteinte entre 2015 et 2020. Non pas des millénaires, non pas une échelle de temps géologique, mais une dizaine d'années.

L'urgence incessamment répétée par les experts des changements climatiques tient au laps de temps très court qu'il reste pour une action pouvant encore inverser la tendance. Néanmoins, quelle que soit l'ampleur des mesures adoptées et mises en œuvre, l'inertie qui caractérise le système climatique empêche déjà d'éviter une partie des manifestations des changements en cours. Le taux de gaz à effet de serre d'ores et déjà présent dans l'atmosphère depuis le XIX<sup>e</sup> siècle oblige à une part d'adaptation incontournable. L'irréversibilité d'une partie des conséquences des changements climatiques est un fait qui donne un aperçu des coûts à venir. Durant les années 1990, les coûts des dommages causés par les phénomènes climatiques ont connu

un premier pic, pratiquement six fois supérieur à celui connu durant les années 1970.

Une première analyse approfondie des incidences économiques des changements climatiques a été établie par le rapport de l'économiste britannique sir Nicholas Stern, publié fin 2006, juste avant la Conférence de Nairobi. En se fondant sur les techniques d'analyse économique les plus poussées, le rapport prend en considération à la fois l'extrême complexité des phénomènes climatiques et le degré d'incertitude qui lui est inhérent. Sur cette base, le rapport Stern estime que, en cas d'inaction, le coût des dommages causés par les changements climatiques atteindra 5 500 milliards d'euros, jusqu'à 20 % du PIB mondial. A l'échelle planétaire, il sera comparable à celui de la crise de 1929 ou des guerres mondiales. Dans tous les cas de figure, l'action aura un coût beaucoup moins élevé – puisqu'il est évalué à environ 1 à 2 % du PIB mondial – que celui de l'inaction.

On comprend dès lors aisément que les impacts des changements climatiques dépassent sensiblement le seul domaine économique. Il s'agit d'une question désormais éminemment stratégique. Déjà, en 1992, année d'adoption de la Convention-cadre sur les changements climatiques à laquelle est lié le Protocole de Kyoto, les conclusions de la réunion du Conseil de sécurité au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement soulignaient que *«la paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerres et de conflits armés. D'autres menaces à la paix et à la sécurité internationales, de nature non militaire, trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire ou écologique»* (9). Depuis, le développement des connaissances au regard des changements climatiques a montré quels pouvaient être les impacts sur la santé des hommes autant que des animaux et des végétaux du fait notamment de l'apparition de nouvelles maladies et parasites. Plus délicate encore, la question des réfugiés climatiques deviendra certainement un enjeu crucial dans les décennies à venir. Les presque 5 000 morts causés par le cyclone Sidr, au Bangladesh, en novembre 2007, sont encore considérés – au mieux – comme une des tragédies récurrentes que ce pays essuie année après année. Or, une légère élévation des eaux, doublée de la multiplication des événements météorologiques extrêmes du type de celui de cette année, même si elle était absorbable par les pays du Nord, pourrait avoir des conséquences d'un tout autre registre pour les pays en développement, particulièrement ceux représentant des zones côtières peu élevées. Le GIEC estime de 150 à 200 millions le nombre de réfugiés climatiques d'ici à 2050, chassés des deltas du Gange et du Mékong ou repoussés par la désertification grandissante en Afrique et en Asie centrale. Les zones de tension et de conflits se multiplie-

(9) S/PV.3046, 31 janv. 1992.



ront nécessairement, ne serait-ce que pour l'accès à l'eau potable et donc, indirectement, à la nourriture.

On peut espérer que les incidences de l'ouverture de nouvelles voies maritimes, comme le Passage du Nord-Ouest, du fait de la fonte des glaces du pôle, se régleront au niveau interétatique sans conflit majeur. Cependant, les revendications territoriales sur cette zone qui se mettent déjà en place donneront lieu à d'inévitables confrontations, au moins diplomatiques. Le Canada s'y prépare depuis plusieurs années, notamment en développant des affirmations de sa souveraineté, comme avec l'aménagement d'un port en eau profonde sur l'île de Baffin, à Nanisivik, là où se trouvait précédemment un site minier. La stabilisation de cette nouvelle voie navigable signifiera nécessairement perte de biodiversité et de cultures traditionnelles autochtones. Cependant, les enjeux commerciaux et stratégiques les feront très vraisemblablement passer au second plan.

### *Le repositionnement des discours*

L'essentiel des incidences des changements climatiques sera néanmoins largement plus négatif que ces derniers exemples. La réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre au plan mondial est une nécessité au regard des enjeux économiques et stratégiques désormais identifiés et, ce, même si la mise en œuvre rapide de ces mesures n'aura qu'un effet limité sur le climat des trois prochaines décennies. Des options prises dans les prochaines années dépend l'ampleur des changements climatiques et de leurs conséquences pour la seconde moitié du XXI<sup>e</sup> siècle. Il n'est pas question ici d'altermondialisme et repenser notre rapport à la production et l'utilisation d'énergie, tout particulièrement pour la production d'électricité et les transports, ne signifie pas le retour à l'âge de pierre. Il s'agit d'avoir conscience des limites des modèles de développement mis en place jusqu'à présent et d'intégrer le fait que l'impossible liaison longtemps entretenue entre économie de marché, progrès et protection de l'environnement est aujourd'hui un archaïsme. L'augmentation actuelle du prix du pétrole ne résoudra pas d'elle-même une partie du problème, ne serait-ce que parce qu'elle entraînera un accroissement, au moins pendant un temps, de l'utilisation du charbon, énergie fossile la plus émettrice de gaz à effet de serre. Elle constitue néanmoins un élément important dans la prise de conscience du nécessaire abandon du système fondé sur le postulat d'une énergie disponible sans contrainte réelle et peu coûteuse.

Il n'est pas étonnant que, dans un cadre de mondialisation aux interdépendances inextricables, repenser les politiques énergétiques conduit plus d'un Etat et d'un secteur industriel à rechigner. Cependant, du fait des perspectives de plus en plus précises qui se dessinent en cas d'inaction et malgré l'obstacle politique du long terme, les positionnements des acteurs ont sensiblement changé durant ces trois ou quatre dernières années. «*Certes*

[le changement climatique] *ne dicte pas encore les gestes quotidiens de chacun, entreprise, service public ou ménage, mais il apparaît comme suffisamment prégnant pour que les grandes sociétés y compris financières, les dirigeants du G8, ceux des principaux Etats américains, du Japon et de l'Union européenne en colorent, infléchissent ou même renversent leurs stratégies habituelles*» (10). La transformation dans la politique générale onusienne est particulièrement sensible : alors que sous l'ère de Kofi Annan la question des changements climatiques était considérée avec sérieux mais ne se voyait pas accorder une place prioritaire, la nouvelle impulsion donnée par Ban Ki-moon est toute différente. La lutte contre les changements climatiques est affirmée et répétée, en l'espace de quelques mois, comme un objectif prioritaire des Nations Unies, le lien étant fait avec la pauvreté et la sécurité internationale : *«dorénavant, le changement climatique ne sera plus une simple préoccupation environnementale. La question est en train d'acquérir une dimension aux conséquences stratégiques [...]. Nous sommes à un tournant aux implications immenses*» (11).

Au niveau national, les transformations sont également sensibles, multipliant les réseaux d'une nouvelle gouvernance internationale des changements climatiques. En France notamment, les analyses se multiplient, issues d'organismes très variés, dans le but d'affiner les connaissances sur les conséquences locales des changements climatiques (12), ce qui constituait jusqu'au quatrième rapport du GIEC un des pôles d'incertitude les plus importants. Remontant jusqu'aux décideurs politiques, ces analyses apportent des éléments très concrets, qui contribuent à orienter les positions des Etats et les normes à adopter.

A l'occasion de son premier discours en tant que Président de la République, Nicolas Sarkozy a déclaré que la France ferait de la lutte contre les changements climatiques son premier combat. L'affirmation est certes un peu lourde pour ne pas susciter le sentiment d'y voir peut-être davantage une posture qu'un engagement présentant un contenu identifié et à la hauteur des mesures préconisées par les experts ; elle crée néanmoins un positionnement, une ligne, et donc des attentes qui, au regard de l'éclairage dont font aujourd'hui l'objet les changements climatiques, pourront difficilement s'arrêter là, sous peine de risque politique majeur. D'autant plus que le «Grenelle de l'environnement» mobilisé par le Président à l'automne 2007 va, au moins en partie, dans le même sens. Cette vaste consultation n'a

(10) Dominique DRON, «La table climatique internationale en 2007», *Responsabilité & Environnement*, n° 47, juillet 2007, p. 79.

(11) Extrait d'une tribune parue dans *l'International Herald Tribune*, 27 sept. 2007, reproduit en français dans *L'Express*, n° 2 944, 6-12 déc. 2007, p. 50.

(12) Un exemple peu souvent cité est le cas du vignoble de Châteauneuf-du-Pape. Entre les années 1970 et les années 2000, les dates des vendanges ont régulièrement reculé : elles se font désormais trois semaines plus tôt. En soi, ce recul n'a pas eu d'incidence sur la qualité des récoltes, mais il est le fruit de l'augmentation régulière des températures et de la sécheresse récurrente dans le sud-est de la France, qui atteint des proportions inquiétantes, la baisse des précipitations empêchant les nappes phréatiques de se reconstituer.

pas – pour l’instant du moins – donné lieu à des résultats d’envergure sur le plan décisionnel; mais elle aura eu au moins le mérite de rassembler les meilleurs experts français et d’identifier des propositions de décisions. Deux types de mesures ont néanmoins d’ores et déjà été annoncés à l’issue de ces travaux : l’élaboration, dans un délai très proche, d’une réglementation obligeant l’isolation des habitations dans un but d’économie d’énergie, ainsi que l’adoption d’une taxe, entrant en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008, sur l’achat de véhicules neufs polluants (jusqu’à 2 600 euros).

Dans le cadre de son voyage en Chine, Nicolas Sarkozy a en outre suggéré, le 27 novembre 2007, devant une assemblée d’étudiants, que soit mis en place un *new deal* économique et écologique. Il a proposé officiellement à la Chine de s’engager dans le développement durable et a saisi l’occasion de ce discours pour annoncer le lancement d’une agence franco-chinoise sur les changements climatiques. L’avenir dira s’il s’agit d’un organisme apportant réellement une forme de contribution à la lutte contre le réchauffement général. L’exploitation intensive du charbon par la Chine et son achat de deux usines nucléaires à la France lors du voyage de N. Sarkozy ne change pas en soi grand-chose à la pollution qui commence à étouffer sa population et qui fait de ce pays l’un des principaux émetteurs de gaz à effet de serre. Cela dit, la Chine a intégré les limites sur le plan énergétique de son développement économique galopant. Les investissements dans les technologies environnementales y sont déjà très importants, pour des raisons économiques évidentes. Au regard du marché automobile, d’abord : grâce à ses atouts de coût de main-d’œuvre, de sa rapidité d’adaptation face aux nouveaux marchés et de l’apport des transferts de technologie, elle deviendra très vraisemblablement le premier fabricant mondial de voitures hybrides dans un avenir proche. A l’égard d’un marché largement négligé par les autres Etats ensuite, celui de l’Afrique : les investissements massifs actuels de la Chine sur ce continent délaissé concernent en effet de plus en plus les technologies environnementales, en particulier l’exploitation de l’énergie photovoltaïque.

#### LE TISSAGE DES ACTIONS NON GOUVERNEMENTALES DE LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Les changements climatiques apparaissent désormais de manière prioritaire dans la majorité des agendas politiques. La question est devenue un enjeu électoral de premier ordre, comme en témoignent les élections fédérales en Australie de novembre 2007; l’élection présidentielle aux Etats-Unis en 2008 se jouera en partie sur ce dossier. L’accélération très récente perceptible dans l’appréhension des changements climatiques au niveau gouvernemental et intergouvernemental se double surtout désormais d’une multiplication d’initiatives au niveau infra-gouvernemental. Ce mouvement

venant du bas et non plus du haut atteste certes d'une prise de conscience grandissante, premier pas décisif vers une certaine forme d'efficacité possible; surtout, il met en lumière le tissage rapide de réseaux, à la fois dans les sphères publique et privée, qui constituent autant d'éléments de gouvernance venant s'arrimer aux premiers piliers posés par le Protocole de Kyoto. Les freins et les réticences sont encore très nombreux et la seule existence de ces initiatives à l'intérieur des Etats ne signifie pas que la question des changements climatiques sera résolue dans un avenir proche. Les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter à un niveau trop élevé pour être absorbées par les milieux naturels autant que les structures humaines. Une chose est sûre néanmoins: sans une convergence minimale entre les politiques étatiques et les acteurs de la société, aucune action de l'ampleur nécessaire ne sera possible. Or, à côté des obstacles persistants, c'est bien cette convergence qu'on commence à voir se dessiner.

### *L'explosion récente des actions locales*

L'intégration de considérations environnementales par le monde des affaires était considérée jusqu'à il y a quelques années à peine au mieux comme une incongruité; l'idée que la protection de l'environnement ne pouvait générer de réels profits était si ancrée dans les esprits qu'elle semblait indéracinable. Depuis le début des années 2000, l'inversion de la tendance est donc d'autant plus nette. Les rapports annuels de la majorité des entreprises, surtout les plus grandes, font désormais état de leurs investissements en faveur de la lutte contre les changements climatiques. Le réchauffement général et ses incidences est devenu chose sérieuse. De manière logique, les assureurs et réassureurs ont été parmi les premiers à réagir, dont la Lloyd's. En parallèle, le rapport annuel pour l'année 2004 de l'Association des assureurs britanniques mettait en avant la prise en considération nouvelle des mesures adoptées pour limiter les risques de dommages liés aux changements climatiques à la fois par les acteurs publics et privés, afin d'établir le caractère assurable des biens. L'année précédente, en 2003, Swiss Re avait adopté une décision plus drastique encore, refusant désormais de couvrir en responsabilité civile les entreprises n'ayant pas mis en œuvre des mesures suffisantes de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Contrairement à une idée reçue, les entreprises les plus émettrices de CO<sup>2</sup>, ne sont pas nécessairement en reste. Bien sûr, les industries pétrolières demeurent les plus réticentes, Exxon Mobil en tête. Cependant, dans ce domaine également les choses évoluent sensiblement. Ainsi, British Petroleum est devenu Beyond Petroleum: le choix pourrait sembler relever de la seule communication, qui se doit d'être dans l'air du temps. Sans nier cet aspect, le virage de la grande pétrolière est aussi et surtout le reflet d'une réalité économique plus profonde. Les stratégies des grandes industries se construisent nécessairement sur des échéances à moyen terme, au regard

des enjeux financiers auxquels elles font face. Ne pas anticiper les tendances à venir et les éventuels investissements qu'elles impliquent crée un risque fort dangereux de perte de parts de marché.

La préparation de la Conférence de Montréal sur les changements climatiques de décembre 2005 avait ainsi fait ressortir un élément *a priori* surprenant de la part des grandes industries canadiennes. Au moment de la Conférence, le Canada avait augmenté ses émissions de gaz à effet de serre d'environ 25 % par rapport à 1990, année de référence du Protocole de Kyoto, au lieu de les réduire de 6 %, comme il s'y était engagé. Il était donc – et est encore – l'un des Etats ayant le plus de retard par rapport à ses obligations conventionnelles. La pente semblait impossible à remonter puisqu'il s'agissait désormais de réduire de 30 % les émissions nationales en quatre ans (2008-2012). C'est le discours largement entretenu par les conservateurs, très proches de l'administration Bush. Pourtant, durant l'année qui a précédé la Conférence, alors que tous les grands industriels ont été rencontrés par les pouvoirs publics, ce n'est pas la réticence à l'égard de l'effort à fournir qui est principalement ressortie, mais la demande, de la part des industriels, de voir élaborées des politiques nationales et provinciales claires, sur lesquelles ils pourraient s'appuyer. Les positions divergeaient et continuent de diverger sur le contenu des mesures à adopter par les pouvoirs publics, mais la demande de réglementation était frappante. Certains, comme le géant de l'aluminium ALCAN, n'ont d'ailleurs pas attendu l'élaboration de politiques claires pour se lancer dans une stratégie de diminution majeure de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Le revirement des entreprises en faveur du «*business vert*» s'explique également par le remarquable potentiel économique que recèle la lutte contre les changements climatiques. Dans un monde de concurrence acharnée, où presque l'ensemble des secteurs est saturé ou en passe de l'être, où les pays les plus riches sont nombreux à lutter contre des taux de chômage élevés, entraînant frilosité, morosité et risque de repli, la lutte contre le réchauffement général ouvre des perspectives d'une ampleur qui s'est rarement présentée dans l'histoire économique du monde (nouveaux métiers, nouvelles technologies, formation, conseils, gestion, adaptation, *etc.*). Le rapport Stern estime que les technologies propres devraient représenter 500 milliards de dollars en 2050. L'investissement massif dans la recherche et le développement devient donc une question stratégique. En France, on estime à environ 400 000 le nombre d'emplois liés actuellement aux nouvelles technologies environnementales. En Allemagne, le chiffre atteint déjà 1,5 million.

Outre l'aspect structurant pour l'emploi et les perspectives strictement économiques ainsi ouvertes, l'enjeu principal relève sans doute d'un autre registre : l'innovation à tous égards qu'implique l'économie des changements climatiques, du BTP aux outils financiers de gestion des émissions de

CO<sup>2</sup>, est porteuse d'une stimulation sociale et d'une confiance en l'avenir dont on sait combien elles font défaut aujourd'hui. Dans son rapport sur la mondialisation, Hubert Védrine souligne cet aspect dans le deuxième point du consensus à atteindre afin de dépasser les peurs sociales nées de la mondialisation : il sera ainsi décisif que « *la France mène des politiques combinées pour tirer le meilleur parti de cette mondialisation. Elle s'adapte, elle se réforme et crée des emplois nouveaux en montant en gamme technologique tout en s'inscrivant dans la mutation écologique de l'économie* » (13).

Le cas des Etats-Unis est particulièrement significatif. Alors que l'administration Bush s'est opposée à la ratification du Protocole de Kyoto, refusant toute limitation contraignante d'émissions de gaz à effet de serre au nom de la préservation du niveau de vie des Américains, et qu'elle a réfuté durant des années l'existence même du phénomène des changements climatiques, les initiatives contraires ne cessent de se multiplier au niveau local. Les principaux investisseurs poussent les entreprises à réduire leurs émissions. C'est l'objet notamment du Carbon Disclosure Project, qui rassemble depuis 2004 des investisseurs institutionnels dont l'extrême puissance financière leur a permis de poser comme condition la publication par les 500 premières entreprises américaines de leurs émissions de gaz à effet de serre et des réductions réalisées. Des entreprises se sont également rassemblées pour faire pression sur l'administration fédérale afin que soient adoptées des réglementations de réduction des émissions. C'est notamment ce que demande l'USCAP (United States Climate Action Partnership), créé en janvier 2007 et rassemblant certaines des plus importantes sociétés américaines (Shell, General Motors, PepsiCo, etc.), qui représentent un chiffre d'affaires total de 1 700 milliards de dollars (14). Projection dans l'avenir oblige, les fonds de pensions (à commencer par Calpers, la caisse de retraite des employés du secteur public de Californie) intègrent désormais largement la condition de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les technologies de production énergétique propres, telles que l'éolien et le photovoltaïque, sont en pleine explosion et les poids lourds de l'économie américaine tels que General Electric ou Alstom ne peuvent voir qu'une opportunité dans ce virage. L'obligation pour les industries de limiter leurs émissions de gaz à effet de serre signifiera l'investissement dans des équipements adaptés, donc un nouveau marché pour leurs fournisseurs.

Sur le plan politique des Etats fédérés et des villes, les mouvements sont également sensibles. A l'encontre de l'administration fédérale, les deux côtes se sont engagées dans des programmes de réduction de leurs émissions de CO<sup>2</sup>, bien que ce soient les zones géographiques les plus émettrices. Environ 300 villes sont fortement mobilisées, Seattle constituant l'exemple le plus

(13) *Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation*, sept. 2007, p. 9.

(14) Cf. « Changement climatique : les Etats-Unis entrouvrent la porte... », *Problèmes économiques*, 12 sept. 2007, p. 27.

emblématique. La réélection du gouverneur de Californie, Arnold Schwarzenegger, s'est faite sur un programme largement consacré à la lutte contre les changements climatiques. Le Global Warming Solution Act, adopté sous son impulsion en août 2006, engage ainsi la Californie à des objectifs de réduction en deux étapes : revenir, en 2020, au niveau de 1990 et atteindre une réduction de 80 % en 2050. Le premier de ces objectifs est inférieur à celui posé à l'origine pour les Etats-Unis dans le Protocole de Kyoto – - 7 % par rapport à 1990 en 2012 –, mais il concerne la seule Californie. Sur la côte Est, le même mouvement est en cours : le Northeast States for Coordination Air Use, créé en décembre 2005, rassemble sept Etats (région de Boston, Philadelphie, Washington, New York) et vise une réduction de 10 % des émissions de CO<sup>2</sup> à l'horizon de 2019. En tout, ce sont plus de 30 Etats fédérés qui ont développé des politiques d'action contre les changements climatiques, une dizaine allant jusqu'à la fixation d'objectifs chiffrés de réduction calqués sur ceux de l'Union européenne (15).

L'administration Bush n'est pas les Etats-Unis. Elle ne sera bientôt plus au pouvoir et la situation du principal émetteur de CO<sup>2</sup> de la planète sera alors sensiblement différente d'il y a à peine quelques années. Son allié de toujours, l'Australie, a finalement ratifié le Protocole de Kyoto avec l'arrivée des travaillistes au pouvoir (16). Après la ratification par la Russie en 2004, qui avait entraîné l'entrée en vigueur du Protocole en 2005, c'est un deuxième partenaire de poids que perdent les Etats-Unis. A la suite d'une valse de plusieurs années entre des intérêts contradictoires, la Russie s'est finalement ralliée à la position européenne contre l'appui à son entrée à l'OMC, malgré l'importance des exportations de son pétrole vers les Etats-Unis. On sait combien traditionnellement l'isolement ne constitue pas en lui-même un argument de poids à l'égard des Etats-Unis. En revanche, leur refus de la multilatéralité dans la lutte contre les changements climatiques pourrait évoluer du fait de la pression qu'ils connaissent au plan interne. Quoi qu'il en soit, que les Etats-Unis fassent ou non leur entrée dans le Protocole de Kyoto, l'ensemble des initiatives internes de lutte contre les changements climatiques qui sont déjà guidées par cet instrument constituent autant de maillons de gouvernance qui, au minimum, s'arriment au Protocole.

### *L'arrimage au Protocole de Kyoto*

S'il comporte les éléments classiques d'un instrument intergouvernemental de surveillance (institutions, systèmes de rapports, réunions régulières des organes politiques et techniques, *etc.*), le Protocole de Kyoto apporte surtout des éléments d'innovation notables dans la coopération internatio-

(15) Cf. Dominique DRON, «La table climatique internationale en 2007», *op. cit.*, p. 83.

(16) La ratification a eu lieu le 12 décembre 2007. Le Protocole entrera en vigueur à l'égard de l'Australie le 11 mars 2008.

nale pour la lutte contre les changements climatiques. Il est en premier lieu caractéristique du changement d'axe perceptible dans les instruments récents de protection de l'environnement global. Contrairement aux instruments antérieurs, son objectif principal est décalé de la recherche du consensus nécessaire à l'élaboration normative, vers l'élaboration d'outils concrets permettant une application efficace des engagements souscrits par les Etats. Dans ce but, les négociateurs du Protocole ont fait appel à des mécanismes nouveaux, inventés pour l'occasion, dont la caractéristique principale est la réconciliation des enjeux économiques et de protection de l'environnement.

La coopération internationale pour la lutte contre les changements climatiques s'organise ainsi notamment autour d'outils économiques. Il s'agit essentiellement des trois mécanismes de flexibilité. Ces innovations confèrent aux Etats parties une marge de manœuvre, la souplesse nécessaire face à la rigidité des objectifs chiffrés de réduction d'émission de gaz à effet de serre et aux difficultés que peut représenter leur mise en œuvre. Tout l'intérêt de ces soupapes de sécurité réside dans l'ancrage dans la réalité actuelle du monde qu'ils représentent, c'est-à-dire des relations dominées par l'économie de marché. Au lieu de considérer que la lutte contre les changements climatiques ne pourrait s'opérer qu'en faisant table rase des modes actuels de production, de consommation et d'échanges, ce qui signifierait l'inaction, le Protocole de Kyoto et ses mécanismes de flexibilité en prennent acte et les pénètrent. Cela n'implique d'ailleurs nullement que certains modes de fonctionnement doivent être profondément modifiés, en premier lieu le rapport à la production et la consommation d'énergie.

Les deux premiers mécanismes de flexibilité, l'Application conjointe (17) et le Mécanisme pour un développement propre (18) permettent de contribuer à l'atteinte des objectifs chiffrés de réduction par le financement, dans d'autres Etats, de projets réduisant les émissions. Le caractère mondial de ces mécanismes autant que leur objet ne vont pas sans difficultés. Evaluer la quantité de CO<sup>2</sup> qui aurait été émise si tel projet n'avait pas été réalisé constitue ainsi encore aujourd'hui un des obstacles qui n'a pas été entièrement résolu.

Le troisième mécanisme suscite un grand nombre de critiques par certains : le droit d'échange de permis d'émission (19) est en effet souvent perçu comme un simple «droit à polluer», l'expression elle-même soulignant l'aberration qu'il constituerait. Il s'agit pourtant de l'un des outils les plus intéressants, les plus novateurs et les plus prometteurs du Protocole. Les principales ONG de protection de l'environnement, très présentes lors des différentes étapes de négociations, y étaient d'abord logiquement opposées ;

(17) Art. 6.

(18) Art. 12.

(19) Art. 17.



elles s'y sont désormais ralliées. Le caractère planétaire des changements climatiques oblige en effet à appréhender la quantité de gaz à effet de serre dans l'atmosphère de manière globale : le seul objectif qui compte réellement est celui de la baisse de ce taux général. Si un Etat ne parvient pas à atteindre ses objectifs de réduction sur un plan strictement interne, le fait qu'il puisse équilibrer ses «comptes climatiques» en s'alliant à d'autres Etats contribue à avancer vers la baisse générale des quantités de CO<sup>2</sup> dans l'atmosphère. Au final, cela conduit nécessairement à accorder un prix au carbone. Les Etats n'ont d'ailleurs pas attendu la mise en œuvre du système d'échange de permis d'émissions dans le cadre du Protocole pour tester la formule. Le premier – le Chicago Climate Exchange – est américain et date de 2003. En 2005, un système de quotas échangeables a également été mis en place en Europe – 12 000 sites industriels – et un projet de bourse du carbone est également en cours d'élaboration à Montréal. Les débuts sont nécessairement tâtonnants et les attributions de quotas aux industriels difficiles à évaluer. Cette période d'essai, géographiquement limitée, a néanmoins le mérite de préparer très concrètement le système mondial que prévoit le Protocole de Kyoto pour la première période d'engagement 2008-2012.

Le GIEC constitue également une des innovations les plus décisives dans la coopération internationale pour la lutte contre le réchauffement (20). C'est au fil de l'avancée des connaissances rassemblées dans ses rapports que les négociations relatives au Protocole de Kyoto ont pu progresser. Ce rassemblement institutionnalisé de milliers de scientifiques du monde entier est unique en son genre. Il n'en existe pas d'équivalent, dans aucun autre domaine. Son premier rapport de 1990, malgré ses limites, a été l'un des moteurs pour l'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992. C'est également son deuxième rapport, en 1995, et l'évolution des connaissances dont il faisait état qui ont permis de dépasser l'opposition des pays producteurs de pétrole et de passer d'une convention-cadre à un protocole (1997) posant des engagements chiffrés de réduction des émissions. En outre, l'alliance de l'Europe, du Japon et des pays en développement en 2001 aurait eu certainement bien davantage de difficultés à contrer les Etats-Unis et les pays producteurs de pétrole pour l'adoption des Accords de Marrakech – qui rassemblent les procédures des mécanismes de flexibilité et du mécanisme d'observance – sans le troisième rapport du GIEC, surtout après l'échec de la Conférence de La Haye l'année précédente.

(20) Le GIEC a été créé en 1988 lors de la Conférence de Toronto par l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations Unies pour l'environnement. Son premier rapport date de 1990 et les suivants respectivement de 1995, 2001 et 2007. Il s'est vu décerner le prix Nobel de la paix 2007, conjointement avec Al Gore.

La coopération internationale pour la lutte contre les changements climatiques ne s'articule pas pour autant uniquement autour d'outils économiques de mise en œuvre, fondés sur des connaissances scientifiques. L'application et le respect des engagements sont en effet garantis par un mécanisme juridique complexe : le mécanisme d'observance. Si l'ensemble des conventions récentes de protection de l'environnement intègre désormais des procédures de non-respect, le mécanisme d'observance du Protocole de Kyoto est indéniablement la procédure de ce type la plus aboutie mais aussi la plus complexe (21). Mettant en place une forme de responsabilité adoucie, adaptée aux caractéristiques d'un dommage où la réciprocité est absente, le mécanisme d'observance structure la surveillance du respect de leurs engagements par les Etats parties. En associant accompagnement, mesures positives de redressement, sanctions éventuelles et institution quasi juridictionnelle, il constitue un élément emblématique des nouvelles formes de gouvernance internationale qui se développent en matière de protection de l'environnement global. Au regard du contrôle ainsi mis en place, il n'est pas étonnant que cette procédure ait été l'un des points d'opposition les plus durs dans le cadre des négociations du Protocole de Kyoto, tout particulièrement entre les Etats-Unis et l'Europe. Pourtant, «*la création d'un marché de droits d'émission créant une valeur du carbone exigeait la négociation de règles précises, dont l'application est vérifiable pour éviter la fraude et garantir le fonctionnement du marché*» (22). L'avenir montrera néanmoins si cette précision ne confine pas à une forme de rigidité excessive, dont la lourdeur se trouverait alors en contradiction avec la souplesse minimale et les ajustements permanents qu'exige une gouvernance efficace des changements climatiques.

\* \*  
\*

«*La gouvernance s'inscrit dans la constellation d'idées produites par la mondialisation*» (23). Le cas des changements climatiques constitue un exemple type de cette évolution. La mondialisation est en effet un des facteurs-clefs ayant conduit à la fois à l'appréhension globale d'un phénomène global et à l'innovation dans les réponses qui commencent à y être apportées, faisant pénétrer l'horizontalité des mécanismes en réseaux dans la verticalité des systèmes normatifs classiques.

La consolidation de l'action concertée dans la lutte contre les changements climatiques, dans ses différentes dimensions, est aujourd'hui prioritaire. La Conférence de Bali (3-14 décembre 2007), où se sont tenues la trei-

(21) Cf. Sandrine MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Changements climatiques – Les enjeux du contrôle international*, La Documentation française / CERIC, Paris, 2007, 383 p.

(22) Laurence TUBIANA, préface à Sandrine MALJEAN-DUBOIS (dir.), *op. cit.*, p. 4.

(23) Philippe MOREAU-DESFARGES, *op. cit.*, p. 6.

zième Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la troisième réunion des parties au Protocole de Kyoto – COP13 / MOP3 –, constituait une étape charnière à cet égard, les délais visés étant particulièrement courts. Son objectif essentiel était d'entamer le processus de négociation nécessaire à l'adoption d'un accord général sur le climat, dont les ratifications pourraient être déposées avant 2012, date butoir, qui marque la fin de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto. Le Plan d'action de Bali, finalement adopté le 15 décembre 2007 par les parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques, à l'issue de deux semaines d'intenses négociations jusqu'à la dernière seconde, a retenu l'échéance prévisible de la 15<sup>e</sup> Conférence des parties, qui se tiendra à Copenhague en décembre 2009, pour l'adoption d'un tel accord. La tâche sera donc particulièrement lourde pour le groupe de travail établi dans ce but par le Plan d'action (24), puisqu'il ne dispose que de deux ans pour concrétiser cet objectif.

Relativement vague sur des points importants, le Plan d'action n'en constitue pas moins un succès de principe, salué d'ailleurs par les Etats parties. La situation était en effet sensiblement différente de celle qui avait précédé l'adoption du Protocole de Kyoto en 1997. La question des changements climatiques est en particulier devenue un enjeu stratégique des relations Nord-Sud : les plus grands pays émergents sont en passe de devenir les principaux émetteurs de CO<sup>2</sup> (Chine, Inde, Brésil), les difficultés de respect de leurs limitations d'émission par le Canada et le Japon notamment avaient modifié la donne au sein des pays de l'Annexe I et le ralliement des Etats-Unis au processus de négociation était devenu impératif, bien que toujours aussi difficile à obtenir. Dans ces circonstances, avoir réussi à lancer le processus de négociations dont dépend l'après-2012 constitue, si ce n'est un franc succès politique, à tout le moins l'évitement d'un nouvel enlisement, dont les incidences sur le plan climatique auraient été désastreuses.

Il reste que, comme souvent, le prix d'une telle entente de principe est relativement élevé. A l'encontre de l'Union européenne, la Russie, le Japon et, sans surprise, les Etats-Unis ont ainsi empêché toute mention d'engagements chiffrés, que ce soit pour les pays développés ou en développement, qui auraient pourtant pu orienter les négociations à venir. L'ouverture ainsi laissée crée indéniablement d'importantes incertitudes quant au niveau des engagements qui seront finalement adoptés. Elle signifie néanmoins en parallèle le retour des Etats-Unis à la table des négociations. Le fait que les négociations d'un nouvel accord sur le climat s'inscrivent au sein de la Convention-cadre sur les changements climatiques – à laquelle les Etats-Unis sont parties – permet de contourner le débat de leur éventuelle ratification

(24) Il s'agit du Groupe de travail *ad hoc* sur l'action de coopération à long terme dans le cadre de la Convention-cadre sur les changements climatiques.

du Protocole de Kyoto. Les pistes de solution avancées dans le Plan d'action de Bali ouvrent également la porte à la reconnaissance des efforts entrepris par les pays en développement en matière d'adaptation aux changements climatiques et de lutte contre la déforestation, ce qui constitue une très importante nouveauté, mais le manque de précision du Plan d'action laisse là aussi la place à tous les degrés d'engagements éventuels futurs.

Bien sûr, une vision optimiste pourrait conduire à voir dans des décisions telle que celle relative au financement du fonds pour l'adaptation (25), finalement adoptée à Bali, les signes d'une impulsion nouvelle, axée sur des objectifs ambitieux. Toutefois, deux ans constituent un délai fort court et l'intensité des négociations à venir ne suffira pas à aboutir à un futur accord d'envergure sur le climat. Encore faudra-t-il passer le cap d'une ambition généralisée sur l'ensemble des points-clefs nécessaires à une lutte collective efficace contre les changements climatiques.

(25) Le montant du fonds devrait s'élever à 215 millions d'euros à l'horizon 2012.

# LA REVENDICATION CANADIENNE DE SOUVERAINETÉ SUR LE PASSAGE DU NORD-OUEST

LE CHOIX A DOUBLE TRANCHANT  
D'UNE RHÉTORIQUE INTRANSIGEANTE

PAR

GRÉGOIRE GAYARD (\*)

L'année polaire internationale, fixée de mars 2007 à mars 2009 et organisée par l'Organisation météorologique mondiale (WMO) et le Conseil international pour la science (ICSU) pour attirer l'attention sur les enjeux des régions polaires et favoriser des projets de recherche sur l'Arctique et l'Antarctique, aura été riche en événements. Le geste symbolique du gouvernement russe, qui a fait planter le 2 août 2007 un drapeau national au pôle Nord, environ quatre kilomètres sous la surface de l'océan Arctique, à l'occasion d'une mission d'exploration des fonds marins, a suscité de nombreuses réactions internationales. C'est que l'Arctique, région négligée depuis la fin de la Guerre froide, semble destiné à occuper de plus en plus le devant de la scène.

Beaucoup d'encre a coulé au sujet des conséquences potentielles du réchauffement climatique sur l'Arctique et du nouveau «grand jeu géopolitique» qui serait en train de s'y dérouler. Il existe en effet plusieurs conflits de souveraineté entre les Etats qui bordent l'océan Arctique. Le Canada, à lui seul, est par exemple impliqué dans au moins cinq différends avec ses voisins quant à la délimitation de ses frontières ou au statut de certaines zones maritimes : on peut ainsi citer le conflit qui l'oppose au Danemark au sujet de la possession de l'îlot Hans, situé entre le Groenland et l'île canadienne d'Ellesmere, ou bien les différends opposant Ottawa, Copenhague, Washington et Moscou à propos des délimitations des plateaux continentaux de chacun dans le bassin arctique ou encore le problème de la délimitation du prolongement en mer de la frontière entre l'Alaska et le territoire du Yukon ou bien encore la question du statut des eaux du «Passage du Nord-Ouest».

Cette dernière question, l'une des plus pressantes pour Ottawa, est déjà fort ancienne. Le Passage du Nord-Ouest est le nom de la voie maritime reliant l'Atlantique au Pacifique, à travers les détroits de ce qu'il est con-

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

venu d'appeler l'« Archipel canadien » (1). Si la souveraineté du Canada sur les îles de l'archipel est aujourd'hui bien établie et reconnue, le statut des eaux qui enserrant ces îles est encore débattu : alors que le Canada les considère comme des eaux intérieures, d'autres pays, au premier rang desquels les États-Unis, ont toujours contesté ce fait et considèrent que ces eaux forment un détroit international. La question, restée en sommeil depuis la signature, en 1988, d'un accord entre le Canada et les États-Unis qui ne réglait rien sur le fond, est appelée à prendre une signification plus importante, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le réchauffement de la planète pourrait bien bouleverser la donne, en provoquant la fonte de la banquise et en « ouvrant » le passage plus largement à la navigation, pendant les périodes estivales : cela pourrait, à terme, provoquer un accroissement du trafic maritime à travers l'Arctique et rehausser l'intérêt stratégique du Passage, en rendant plus accessibles les importantes ressources naturelles qu'il recèle. De plus, si la fin de la Guerre froide a d'abord pu laisser croire que l'Arctique perdrait de son importance géostratégique, le contexte international actuel, en mettant l'accent sur les questions de sécurité, éclaire la question du Passage du Nord-Ouest d'une lumière nouvelle : certains craignent en effet de voir de nouvelles menaces se profiler à travers cette zone encore peu surveillée et difficilement contrôlable.

On se concentrera ici sur la gestion de ce dossier par l'État canadien, car cet exemple permet de bien saisir les enjeux et les difficultés auxquels font face les États de la région lorsqu'il s'agit de défendre leurs intérêts dans l'Arctique. Ce conflit est symbolique des problématiques de la région en cela qu'il touche à des enjeux multiples : contrôle de la navigation et accès aux ressources naturelles ; questions de sécurité ; risques écologiques ; question des retombées économiques et sociales pour les populations locales. Comme on le verra, le choix, par Ottawa, d'une stratégie de protection de ses intérêts définis en terme de souveraineté a pu contribuer à compliquer la résolution de ce différend, qui représente pourtant un enjeu majeur pour le Canada.

#### LE RÉCHAUFFEMENT D'UNE QUESTION ANCIENNE

##### *Les enjeux multiples du statut du Passage*

La question du statut des eaux du Passage du Nord-Ouest est loin d'être un simple conflit juridique (2). De fait, si le Passage était reconnu comme un détroit international, comme le souhaitent les États-Unis, c'est alors le

(1) Le Passage du Nord-Ouest est plus précisément composé de sept routes maritimes possibles à travers l'Archipel canadien, lequel est aussi désigné sous le nom d'« Archipel arctique » ou d'« Îles de la Reine Elizabeth ».

(2) Pour une analyse plus complète des arguments juridiques des parties, cf. Donat PHARAND, « Les problèmes de droit international dans l'Arctique », *Études internationales*, vol. XX, n° 1, mars 1989, pp. 131-164 ; Robin R. CHURCHILL, « Claims to maritime zones in the Arctic - Law of the sea normality or polar peculiarity? », in Alex G. OUDE ELFERINK / Donald R. ROTHWELL (dir.), *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, 2001, pp. 105-124.

droit de passage en transit sans entrave qui s'appliquerait pour tous les navires empruntant le passage. Ce régime de navigation est moins favorable à l'Etat riverain que le régime du passage inoffensif qui s'applique normalement dans les eaux territoriales de chaque Etat et le Canada devrait alors renoncer à certaines de ses prérogatives, principalement en matière de contrôle de la navigation et de protection de l'environnement.

Pour ce qui est du contrôle de la navigation, les craintes d'Ottawa sont d'ordre sécuritaire et économique. D'une part, les Canadiens redoutent de se trouver impuissants face au développement d'éventuelles activités illégales dans la région. D'autre part, ils ne veulent pas voir leur échapper les retombées économiques potentielles d'une activité accrue dans la région.

En ce qui concerne la protection de l'environnement, le Canada veut demeurer en état de faire appliquer ses propres normes sur les eaux du Passage. Les conditions climatiques et environnementales très particulières de l'Arctique rendent en effet cette région extrêmement vulnérable face aux risques de pollution. Le gouvernement a d'abord essayé de passer en force, avec la promulgation unilatérale, en 1970, de la loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques (AWPPA), qui fixe une zone de protection de cent milles marins à partir des côtes, dans laquelle les navires sont tenus de respecter certaines règles de navigation et sont soumis à des normes de construction. Puis, il a voulu faire accepter ces règles au plan international, par l'inclusion, dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (CNUDM), de l'article 234, qui permet aux Etats côtiers de faire appliquer leurs règles de protection environnementale dans «*les zones recouvertes par les glaces et comprises dans les limites de la zone économique exclusive*». Cependant, l'incertitude qui demeure sur le statut du Passage nuit à la capacité du Canada de faire appliquer effectivement ses normes.

Le différend qui oppose le Canada et les Etats-Unis est déjà fort ancien : cela fait près d'un siècle qu'Ottawa cherche à affirmer sa souveraineté sur la région. Le Canada a hérité en 1880 de la Grande Bretagne de l'ensemble de ses droits sur les territoires et les eaux de l'Arctique, bien que les contours de cette région fussent encore mal connus. Si, au cours des premières décennies, il s'est concentré avec succès à faire accepter par les autres Etats ses droits sur les îles de l'Archipel arctique, l'attention d'Ottawa s'est peu à peu déplacée de la terre à la mer depuis le début de la Guerre froide, du fait notamment des incursions de sous-marins soviétiques et américains dans la zone. C'est la traversée du pétrolier américain *Manhattan*, en 1969, qui a précipité les événements : les autorités américaines refusèrent en effet de demander l'autorisation d'Ottawa avant d'y faire pénétrer un brise-glace de leur Garde côtière, chargé d'escorter le pétrolier (3). Face à la réaction

(3) Elizabeth B. ELLIOT-MEISEL, *Arctic Diplomacy. Canada and the United States in the Northwest Passage*, Peter Lang Publishing, New-York, 1998, p. 141.

indignée de l'opinion publique au Canada, Ottawa a réagi en faisant passer ses eaux territoriales de trois à douze milles marins et en adoptant l'AWPPA. En 1973, le Canada a justifié sa position par le caractère historique de la possession de ces eaux. Le passage du brise-glace américain *Polar Sea* sans autorisation préalable, en 1985, a relancé le conflit, en montrant clairement le refus des Américains d'accepter la position canadienne. Là encore, Ottawa a réagi fermement, en traçant des lignes de base droites tout autour de l'Archipel canadien, incluant ainsi les eaux du Passage dans ses eaux intérieures.

La position des Etats-Unis sur le statut des eaux du Passage du Nord-Ouest s'articule en deux points. En premier lieu, le gouvernement américain refuse de reconnaître la validité des lignes de base droites tracées en 1985 par le Canada : pour Washington, les eaux du Passage ne peuvent être incluses dans les eaux intérieures du Canada. En effet, selon les Etats-Unis, le Passage du Nord-Ouest constitue un détroit international, tel que défini par la Cour internationale de justice (CIJ) dans son arrêt sur l'affaire du Déroit de Corfou, c'est-à-dire servant, «*aux fins de la navigation internationale, à mettre en communication deux parties de haute mer*» (4). La Convention de Montego Bay va dans le même sens puisque, selon ses termes, les détroits servant «*à la navigation internationale entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive*» (5), ils constituent des détroits internationaux ; certes, l'article 35 de la Convention exclut de cette définition les eaux intérieures faisant partie d'un détroit, mais, comme on l'a vu, les Etats-Unis se refusent précisément à reconnaître que les eaux du Passage du Nord-Ouest font partie des eaux intérieures du Canada.

Cette posture juridique est bien sûr nourrie par des considérations politiques, qui forment le deuxième aspect de la position américaine sur le statut des eaux du Passage. Cette dernière doit en effet être replacée dans le cadre plus général de la politique maritime américaine, laquelle, définie par Ronald Reagan en mars 1983, énonce que les Etats-Unis n'accepteront pas les actes unilatéraux d'autres Etats visant à réduire les droits et libertés de la communauté internationale concernant la navigation, le survol et les autres usages de la haute mer (6) ; en d'autres termes, attachés qu'ils sont à la liberté de navigation, les Etats-Unis voient d'un très mauvais œil toute tentative d'appropriation des détroits internationaux par les Etats riverains. Dans le cas précis du Passage du Nord-Ouest, il s'agit avant tout pour les Américains de ne pas accepter un précédent pouvant servir de base

(4) CIJ, Affaire du Déroit de Corfou, 1949, p. 28.

(5) Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982, art. 37. Soulignons que les Etats-Unis n'y sont pas partie, tandis que le Canada l'a ratifiée en 2003 seulement.

(6) Département d'Etat des Etats-Unis, Bureau of Oceans and Environmental and Scientific Affairs, «United States responses to excessive national maritime claims», *Limits in the Seas*, n° 112, 9 mars 1992, p. 6.



à d'autres revendications ultérieures similaires, par d'autres Etats, dans d'autres parties du monde. La position américaine sur la question du Passage du Nord-Ouest ne peut donc être considérée séparément de préoccupations concernant d'autres détroits, comme celui de Malacca.

Le Canada et les Etats-Unis ont finalement signé en 1988 l'Accord d'Ottawa, par lequel Washington s'engage à prévenir à l'avance Ottawa de tout passage d'un brise-glace de la Garde côtière américaine. Cependant, cet accord ne règle en rien le fond du problème, les deux parties ayant pris soin de préciser que «rien dans cet accord [...] n'affecte les positions respectives des gouvernements des Etats-Unis et du Canada sur le droit de la mer» (7). Depuis cette date, les deux parties sont restées sur leurs positions respectives, malgré quelques polémiques occasionnelles.

### *Les conséquences incertaines du réchauffement climatique*

Or, les conséquences, dans l'Arctique, du réchauffement climatique pourraient changer la donne. Une hypothèse s'est rapidement répandue depuis quelques années, selon laquelle le réchauffement de la planète, dont on sait aujourd'hui qu'il touche d'abord et plus fortement les régions polaires, pourrait accélérer la fonte des glaces déjà observable dans l'Arctique et ainsi faciliter la navigation et l'accès aux ressources naturelles que recèle la région. En réalité, de nombreux éléments d'incertitude devraient pousser à plus de prudence.

La surface moyenne de la banquise diminue continuellement depuis les années 1950. Le phénomène est plus marqué en ce qui concerne la période estivale (8) : ainsi, en septembre 2007, la surface de la banquise est descendue à son plus bas niveau depuis qu'elle est mesurée par satellite – la surface moyenne observée pour ce mois-là était inférieure de 40 % à la moyenne observée entre 1979 et 2000 (9). Les résultats publiés en 2004 par l'Arctic Climate Impact Assessment (ACIA), un large projet de recherche international lancé par le Conseil de l'Arctique, concluaient déjà à une accélération importante de la fonte des glaces : la surface de la banquise diminuerait en moyenne de 5 à 10 % et son épaisseur de 10 à 15 % par décennie, ce qui est beaucoup plus important que les estimations avancées jusqu'alors (10). L'ACIA concluait également que l'étendue de la banquise en été pourrait diminuer de plus de 50 % d'ici 2100 (11). Selon certaines études, on pourrait ainsi voir l'Arctique régulièrement libéré des glaces pen-

(7) Cité par Christopher KIRKEY, «Smoothing troubled waters : the 1988 Canada-United States Arctic co-operation agreement», *International Journal*, vol. L, n° 2, print. 1995, p. 417.

(8) ACIA, «Impacts of a warming Arctic», *Arctic Climate Impact Assessment*, Cambridge University Press, 2004, p. 25, disponible sur le site Internet [amap.no/acia/index.html](http://amap.no/acia/index.html).

(9) National Snow and Ice Data Center (NSIDC), «Arctic sea ice shatters all previous record lows», Cooperative Institute for Research in Environmental Sciences / University of Colorado, Boulder, 1<sup>er</sup> oct. 2007, disponible sur le site Internet [nsidc.org](http://nsidc.org).

(10) ACIA, *op. cit.*, p. 88.

(11) *Ibid.*, p. 30.

dant la saison chaude dès 2050 (12). En septembre 2007, le Passage du Nord-Ouest a d'ailleurs été entièrement libéré des glaces pendant plusieurs semaines, un phénomène jusqu'alors complètement inédit (13).

La perspective d'un passage au moins partiellement libéré des glaces a conduit de nombreux commentateurs à conclure que cette nouvelle route serait très attractive pour les transporteurs maritimes. En effet, le passage constitue un raccourci important entre le Japon et l'Europe ou la côte Est des États-Unis : ainsi, emprunter le Passage du Nord-Ouest pour rejoindre Londres et Yokohama permettrait de parcourir 7 370 km de moins qu'en transitant par le Canal de Panama ; entre New York et Yokohama, le raccourci est de 3 340 km (14). De plus, le Passage peut être franchi par des navires de plus de 70 000 tonnes, qui ne peuvent actuellement pas emprunter le Canal de Panama (15). En outre, comme le montre l'ACIA, le réchauffement de l'Arctique pourrait avoir un double impact sur l'exploitation pétrolière et gazière. D'une part, il pourrait rendre les ressources extra-côtières plus accessibles en les libérant de l'emprise des glaces. D'autre part, il pourrait avoir un impact négatif sur l'exploitation et le transport terrestres des ressources pétrolières : en effet, le réchauffement climatique a tendance à affecter le pergélisol – c'est-à-dire la partie gelée en permanence du sous-sol –, dont la fonte entraîne d'importants mouvements de terrain, risquant de provoquer de sérieux dégâts sur les infrastructures terrestres, notamment les constructions, *pipe-lines* et routes (16) ; ainsi, le transport maritime des ressources pétrolières et gazières côtières et extra-côtières pourrait s'avérer une solution de plus en plus attractive.

Cependant, toutes ces hypothèses sont encore incertaines. Surtout, elles ne permettent pas nécessairement de conclure que la navigation sera immédiatement plus facile et attractive à travers le Passage du Nord-Ouest. La fonte des glaces n'étant pas un phénomène linéaire, les conditions de navigation peuvent être deux fois plus pénibles d'une année sur l'autre (17). De plus, selon le rapport de l'ACIA, le réchauffement de l'Arctique, en faisant fondre la banquise, risque d'entraîner une multiplication du nombre d'icebergs dérivant dans les eaux du Passage du Nord-Ouest (18). Ces incertitudes constituent un facteur majeur dans les calculs des compagnies privées

(12) David BARBER / Louis FORTIER / Michael BYERS, «The incredible shrinking sea ice», *Options politiques*, déc. 2005-janv. 2006, pp. 66-67, disponible sur le site Internet [www.irpp.org/po/archive/dec05/barber.pdf](http://www.irpp.org/po/archive/dec05/barber.pdf).

(13) National Snow and Ice Data Center (NSIDC), *op. cit.*

(14) Cf. Frédéric LASSERRE, «Fonte des glaces arctiques dans le Passage du Nord-Ouest : quel avenir pour la souveraineté canadienne?», *Options politiques*, nov. 2004, p. 57, disponible sur le site Internet [www.irpp.org/po/archive/nov04/lasserre.pdf](http://www.irpp.org/po/archive/nov04/lasserre.pdf).

(15) Rob HUEBERT, *Northern Interests and Canadian Foreign Policy*, 2003, p. 4, disponible sur le site Internet du Canadian Defence & Foreign Affairs Institute (CDFAI), [www.cdfai.org](http://www.cdfai.org). Il est à noter toutefois que le Canal de Panama sera prochainement agrandi.

(16) ACIA, *op. cit.*, p. 119.

(17) Franklyn GRIFFITHS, «The shipping news. Canada's Arctic sovereignty not on thinning ice», *International Journal*, vol. LVIII, n° 2 print. 2003, p. 262.

(18) ACIA, *op. cit.*, p. 85.

de transport qui pourraient être tentées d'emprunter le Passage. L'absence d'infrastructures et la difficulté d'obtenir de l'assistance en cas de problème sont d'autres facteurs qui font hésiter les transporteurs à s'engager dans le Passage. Selon certains experts, l'industrie du transport maritime commercial, comme beaucoup d'autres, a du mal à faire des prévisions à très long terme. Sachant que développer un navire prend trois ans, de la conception au lancement, «*l'idée que les conditions de glace dans l'Arctique puissent devenir plus favorables à la navigation d'ici vingt ou trente ans n'a pas de signification commerciale aujourd'hui*» (19). Une simulation conduite en 2005 concluait d'ailleurs que, si la liaison entre Yokohama et St. John's (Terre-Neuve) pouvait être économiquement viable pour le transport de conteneurs, la route liant Yokohama à New York ne permettrait pas de dégager de bénéfices suffisants à l'heure actuelle (20).

En outre, les acteurs économiques semblent jusqu'à présent considérer l'Arctique plutôt comme une destination que comme un moyen de transit entre l'Atlantique et le Pacifique. Le transport maritime pourrait donc demeurer dans l'avenir proche largement lié à l'approvisionnement des localités isolées et, surtout, à l'exploitation des mines d'or et de diamants et des gisements de gaz et de pétrole. Enfin, l'existence de routes alternatives que forment, d'une part, le Passage du Nord-Est, qui longe les côtes russes et pourrait lui aussi être affecté par le réchauffement climatique, et, d'autre part, le Canal de Panama, qui sera agrandi et devrait pouvoir accueillir à l'horizon 2015 des navires de côte post-Panamax dépassant les dimensions des écluses actuelles, ajoute encore un point d'interrogation quant aux choix futurs des transporteurs maritimes.

### *Un impact indirect sur les questions de souveraineté*

Malgré ces nombreuses inconnues, le Canada semble décidé à agir concrètement pour ne pas risquer de se trouver débordé face à une éventuelle augmentation de l'activité dans le Passage. En effet, il existe un débat sur les effets qu'une augmentation du trafic pourrait avoir sur les prétentions d'Ottawa.

Selon Rob Huebert, la position juridique canadienne est contestée et précaire. Si elle n'est pas appuyée par les faits, c'est-à-dire par une présence et un contrôle effectif dans l'Arctique, elle pourrait être considérablement affaiblie (21). Et le Canada risquerait au final de voir sa souveraineté remise

(19) Lawson BRIGHAM / Ben ELLIS (dir.), *Arctic Marine Transport Workshop*, Institute of the North, U.S. Arctic Research Commission, International Arctic Science Committee, 28-30 sept. 2004, p. 5, disponible sur le site Internet [www.institutnorth.org](http://www.institutnorth.org).

(20) Saran Somanathan, *Feasibility Study of a Shipping Route Through the Canadian Arctic*, Master of Science Thesis, University of Alberta (Department of Mechanical Engineering), 2005, 158 p.

(21) Cf. Rob HUEBERT, «The shipping news part II. How Canada's Arctic sovereignty is on thinning ice», *International Journal*, vol. LVIII, n° 3, été 2003, p. 296; «Impact du changement climatique sur le Passage du Nord-Ouest», *ISUMA Revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. II, n° 4, hiv. 2001, pp. 92-101.

en cause dans les faits, en laissant circuler les navires étrangers sans moyen de les contrôler. On aboutirait alors à une internationalisation *de facto* du Passage, qui pourrait alors être reconnu comme un détroit international. Pour Franklyn Griffiths, au contraire, les compagnies commerciales envisageant de faire transiter leurs navires par le Passage du Nord-Ouest se montreraient sans doute plus intéressées par un environnement plus sûr en termes de réglementations et d'assistance à la navigation (22) : en d'autres termes, il n'y a pas de raison de penser que les transporteurs ont un intérêt quelconque à remettre en question la position du Canada, dès lors que les règles de navigation que celui-là met en place dans l'Arctique permettent d'améliorer la sécurité et la navigabilité du passage. La question porte alors sur la capacité pour le Canada de faire appliquer ses règles. Cependant, Rob Huebert explique, dans une réponse à Franklyn Griffiths, que l'incertitude sur le comportement futur des transporteurs maritimes devrait justement pousser le Canada à agir, car le passage de seulement quelques navires sans autorisation canadienne pourrait suffire à «internationaliser» le Passage; or, le fait que la navigation dans le Passage demeure dangereuse n'est pas suffisant pour conclure qu'aucun transporteur maritime ne décidera de courir le risque de tenter la traversée pour réaliser des économies – beaucoup d'exemples malheureux ont montré que, en matière de navigation, certains sont prêts à faire passer la sécurité des navires au second plan derrière la poursuite du profit (23) et d'ailleurs, à l'heure actuelle, les navires circulant dans les eaux canadiennes de l'Arctique ne sont pas tenus de se signaler aux autorités (24).

Le gouvernement conservateur actuel semble partager cette vision pessimiste et a depuis plusieurs mois tenté de renforcer ses positions, en affichant clairement ses intentions de ne pas laisser la souveraineté sur les eaux de l'Arctique échapper au Canada.

#### LES CHOIX DISCUTABLES D'OTTAWA

##### *Les marges de manœuvre limitées du Canada*

Le gouvernement doit composer avec les marges de manœuvre réduites dont il dispose pour traiter ce dossier. Ses options sont limitées, au plan externe, par la nécessité de ménager le partenaire et allié américain et, au plan interne, par la sensibilité de l'opinion et les capacités matérielles insuffisantes du Canada.

(22) Franklyn GRIFFITHS, *op. cit.*, p. 267.

(23) Rob HUEBERT, «The shipping news part II...», *op. cit.*, pp. 301-302.

(24) Il existe certes un Système de trafic de l'Arctique canadien (NORDREG), qui permet de bénéficier des services d'assistance maritime des gardes-côtes à condition de s'être signalé aux autorités canadiennes, mais cela n'est que facultatif.

Le Canada ne peut évidemment pas se permettre de traiter ce dossier sans tenir compte de la nature particulièrement déséquilibrée de sa relation avec les États-Unis. Il n'est pas nécessaire d'insister sur l'importance vitale du marché américain pour l'économie du Canada. Au plan de la sécurité aussi, les États-Unis sont un partenaire incontournable du Canada. La proximité immédiate des États-Unis a permis au Canada de disposer à la fois de l'accès à un très large marché, mais également de bénéficier d'une garantie de sécurité. Pour tirer son épingle du jeu, les Canadiens ont jusqu'ici veillé à éviter de lier ces deux versants de leur relation avec les États-Unis, de sorte qu'un éventuel désaccord politique n'ait pas de répercussions sur les échanges commerciaux entre les deux voisins. Cependant, depuis les attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis ont changé d'attitude et leur préoccupation pour la sécurité a brisé ce schéma. On serait désormais dans une situation de «*forced linkage*» (25). Les Américains font actuellement pression sur le Canada pour que celui-là améliore la sécurité de ses frontières et augmente son budget de défense.

Ce nouveau contexte a sensiblement réduit la marge de manœuvre d'Ottawa face à son allié. L'arrivée des Conservateurs au pouvoir à Ottawa, en janvier 2006, a d'ailleurs marqué le début d'un rapprochement avec les États-Unis, initié par le nouveau Premier ministre Stephen Harper. Néanmoins, ce rapprochement n'a pour le moment pas eu d'effets sur la question de l'Arctique. On pourrait même arguer du contraire, puisque la position très ferme de Stephen Harper sur ce dossier a pu lui servir à rassurer les Canadiens sur la capacité de son gouvernement à maintenir une certaine indépendance vis-à-vis des Américains (26).

Cela conduit au deuxième élément qui borne les marges de manœuvre du gouvernement : la sensibilité de l'opinion publique canadienne pour la question. Le Canada fait face à des problèmes identitaires récurrents. Une réponse à ce déficit de symboles fédérateurs réside dans l'attachement au territoire canadien. Dans ce contexte, la nordicité apparaît comme un élément-clef de l'image du Canada, non seulement vis-à-vis de l'extérieur, mais aussi pour la représentation que se font les Canadiens d'eux-mêmes. Dans l'imaginaire collectif canadien, l'Arctique occupe ainsi une place unique. Le gouvernement n'a d'ailleurs pas hésité à déclarer en 1985, pour y défendre sa souveraineté, que «*l'Arctique ne fait pas simplement partie du Canada, il*

(25) Norman HILLMER / David CARMET / Fen Osler HAMPSON, *Is Canada now irrelevant?*, 2003, p. 16, disponible sur le site Internet du Canadian Defence & Foreign Affairs Institute (CDFAI), [www.cdfai.org](http://www.cdfai.org).

(26) Lors de sa toute première conférence de presse, le nouveau Premier ministre canadien déclarait avoir «*des plans pour la Défense nationale et pour la défense de notre souveraineté dans l'Arctique*», ajoutant, à destination du représentant de Washington : «*nous recevons notre mandat de la population canadienne et non pas de l'ambassadeur des États-Unis*». Cette pique était une réponse au commentaire de l'ambassadeur, qui avait rappelé, la veille, le refus de son pays de reconnaître la souveraineté du Canada sur le Passage du Nord-Ouest. Cf. Joël-Denis BELLAVANCE / Gilles TOUPIN, «Souveraineté territoriale dans l'Arctique canadien : Stephen Harper met les Américains en garde», *La Presse*, 27 janv. 2006.

*fait partie de la Grandeur du Canada. La politique de ce gouvernement est de préserver l'intégrité de cette Grandeur du Canada»* (27).

Dans le contexte de la crise identitaire récurrente du Canada et face aux craintes de certains de dislocation du pays, les gouvernements successifs ont sans doute considéré qu'il était important de ne pas faire preuve de faiblesse lorsqu'il s'agissait de défendre l'intégrité territoriale et la souveraineté du pays. On peut dès lors penser que la fermeté des gouvernements, du moins dans les discours, est autant un message envoyé à l'extérieur qu'un signe adressé à la société canadienne elle-même.

Enfin, le dernier élément qui limite les options ouvertes à Ottawa est celui des capacités matérielles et militaires : le Canada n'a tout simplement pas, à l'heure actuelle, les moyens de surveiller ni de contrôler adéquatement la navigation dans le Passage du Nord-Ouest. Il ne dispose par exemple d'aucun brise-glace capable de patrouiller la zone pendant toute l'année. Les deux plus importants éléments de la flotte de brise-glaces des garde-côtes, le *Louis S. St-Laurent* et le *Terry Fox* ne peuvent en effet accéder au Passage du Nord-Ouest que pendant certaines périodes de l'année; de plus, le *Louis S. St-Laurent* est obsolète, puisque sa construction remonte déjà à 1969. Les autres brise-glaces du Canada doivent quant à eux se cantonner aux eaux gelées du fleuve Saint-Laurent et de son Golfe (28). Le Canada ne dispose d'aucun sous-marin à propulsion nucléaire et les moyens aériens supposés appuyer ces forces navales semblent également insuffisants. Il possède des avions de surveillance stratégique, mais ceux-là sont déjà en service depuis 1980 et leurs patrouilles au-dessus de l'Arctique sont de moins en moins fréquentes (29). Le pays a aussi à son actif des hélicoptères maritimes *Sea King*, mais, là encore, la flotte est vieillissante, puisqu'ils sont en service depuis les années 1960 – ils seront toutefois remplacés à partir de 2008 par de nouveaux appareils (30). La présence terrestre est principalement assurée par les Rangers, réservistes qui, recrutés dans les populations locales, sont chargés de patrouiller la région (31).

### ***Rhétorique rigide et politique d'affichage***

Dans ce contexte complexe, le gouvernement Harper a choisi de suivre ses prédécesseurs, qui ont généralement adopté une ligne ferme, en définis-

(27) Cité par Franklyn GRIFFITHS, *op. cit.*, p. 275.

(28) Garde côtière canadienne, «Navires, aéronefs et aéroglisseurs», disponible sur le site Internet [www.ccg-gcc.gc.ca](http://www.ccg-gcc.gc.ca).

(29) Cf. le site Internet du ministère de la Défense nationale et des forces canadiennes, [www.airforce.forces.gc.ca/site/index\\_f.asp](http://www.airforce.forces.gc.ca/site/index_f.asp).

(30) *Ibid.*

(31) Cette présence est notoirement insuffisante, puisque, aujourd'hui, seuls 1 575 Rangers répartis dans 58 patrouilles ou communautés et 912 Rangers juniors répartis dans 29 patrouilles ou communautés sont chargés de patrouiller l'ensemble du Nord canadien, à savoir le Nunavut, le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest, le nord de l'Alberta, le nord de la Colombie-Britannique et le nord de la Saskatchewan. Cf. le site Internet [www.rangers.forces.gc.ca/pubs/common/units/01crpg\\_f.asp](http://www.rangers.forces.gc.ca/pubs/common/units/01crpg_f.asp).

sant essentiellement les problèmes de la région en terme de menace sur la souveraineté canadienne. Pour ce faire, Ottawa a cherché à renforcer ses positions à la fois par des mesures d'affichage et par une présence concrète accrue dans la région.

Le choix de mettre l'accent sur la défense de la souveraineté, qui a été fait par tous les gouvernements successifs, est déterminant : ce qui est en jeu dans l'Arctique, on l'a vu, c'est bien la souveraineté du Canada, en tant que capacité à exercer la plénitude de ses compétences sur une partie de son territoire. Cependant, le mot «souveraineté» n'est pas neutre : il est très chargé symboliquement et émotionnellement. Lorsque le thème de la souveraineté est évoqué dans les discours politiques et agité dans les médias, son sens est souvent flou : l'idée de souveraineté est en effet liée, pour le public, à l'identité, à la personnalité même de l'Etat – il convient d'ailleurs de noter que ce lien est fait par les responsables politiques canadiens eux-mêmes (32). Dès lors, on comprend qu'une atteinte à la souveraineté soit vue comme inacceptable par une large part de la population. Cela a clairement fourni un moyen au Canada de négocier face aux Etats-Unis, alors qu'Ottawa est en position de faiblesse structurelle face à son voisin. En effet, si la question de la souveraineté dans l'Arctique est plutôt mobilisatrice pour l'opinion au Canada, elle ne l'est guère aux Etats-Unis. Il y a donc une certaine asymétrie dans ce domaine, qui joue plutôt en faveur du Canada. Cela s'est concrètement manifesté lors des négociations ayant conduit à l'accord de coopération arctique de 1988 entre les deux pays : le Canada a pu se montrer intransigeant en prétendant avoir les mains liées – un négociateur américain se souvient que la conclusion d'un accord était rendue difficile par le fait que le Canada avait peu de marge de manœuvre pour trouver un compromis, étant donné que l'opinion publique canadienne percevait la question comme une menace à sa souveraineté (33).

La politique suivie par le gouvernement Harper mêle des actes d'affichage avec des engagements plus concrets pour améliorer la position et la présence canadienne dans le Nord. La volonté d'affichage s'explique partiellement par le regain d'intérêt marqué par d'autres puissances pour l'Arctique. Depuis plusieurs mois, Ottawa se trouve quelque peu pris dans une course aux déclarations engagée avec d'autres gouvernements de la région. Au-delà de la question du Passage du Nord-Ouest, le Canada, le Danemark, la Russie et les Etats-Unis s'opposent en effet sur les délimitations des plateaux continentaux de chacun sous l'océan Arctique. Dans ce contexte, chaque gouvernement multiplie les gestes et les déclarations publiques pour

(32) Ce fut notamment le cas lors de la fameuse intervention de Joe Clark, alors secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, le 10 septembre 1985, après le passage du brise-glace américain *Polar Sea*. Celui-là déclarait en effet qu'une souveraineté complète du Canada sur les eaux de l'Archipel arctique était «vitale pour la sécurité du Canada, vitale pour les Inuit et vitale pour l'identité nationale canadienne». Propos cités par Christopher KIRKEY, «Smoothing over troubled waters...», *op. cit.*, p. 407.

(33) Christopher KIRKEY, *op. cit.*, p. 410.

renforcer ses positions : les Russes ont envoyé une expédition sous-marine scientifique planter un drapeau national au pôle Nord, tandis que les Danois et les Canadiens ont chacun lancé des missions scientifiques pour étayer leurs revendications. Si la question du Passage du Nord-Ouest est bien distincte de celle des plateaux continentaux, Ottawa sait qu'un manque de fermeté dans un des dossiers aurait des répercussions sur l'autre. Les Canadiens ont donc également multiplié les opérations d'exercice de leurs forces dans l'Arctique. Le Premier ministre a fait plusieurs visites dans le Nord, et a réalisé une tournée dans le Yukon, le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest en août 2007.

Parallèlement à ces gestes symboliques, le gouvernement avait annoncé sa volonté de renforcer de manière concrète sa présence et ses capacités dans le Nord : « *on ne défend pas la souveraineté nationale avec des drapeaux, une rhétorique électorale vide de sens et des campagnes publicitaires* », avait déclaré S. Harper lors de la campagne électorale de 2006 (34). Le programme des Conservateurs incluait l'acquisition de trois nouveaux brise-glaces et de drones de surveillance, la mise en place d'un système de radars, la construction d'un port en eau profonde à Iqaluit, ainsi que l'établissement d'une nouvelle base de formation militaire dans l'Arctique; les Conservateurs avaient également promis d'investir 5,3 milliards de dollars canadiens supplémentaires dans les Forces armées en cinq ans. Cependant, après près de deux ans au pouvoir, le bilan est mitigé et certains de ces engagements ont été revus à la baisse : ainsi, en lieu et place des trois nouveaux brise-glaces capables de naviguer toute l'année dans l'Arctique, le gouvernement a finalement choisi de se doter de six à huit navires patrouilleurs, qui sont moins puissants, ne pourront s'aventurer dans le passage pendant toute l'année et seront confiés aux forces armées, tandis que la flotte de la Garde côtière continue à voir sa flotte vieillir; le port en eaux profondes initialement prévu à Iqaluit devrait quant à lui finalement être remplacé par un projet moins ambitieux à Nanisivik, pour des raisons de coût; de même, Stephen Harper avait annoncé une nette augmentation du nombre de Rangers, mais cette promesse sera difficile à tenir, dans la mesure où on ne trouve que peu de volontaires pour remplir cette tâche (35).

Ces difficultés sont révélatrices des limites de la stratégie d'Ottawa de définir la question du Passage du Nord-Ouest principalement en terme de défense de sa souveraineté. Ce choix pose deux problèmes. D'une part, il tend à radicaliser les positions du Canada, qui refuse toute concession à ses voisins. D'autre part, il conduit à éluder tout un pan de la problématique à laquelle le Canada fait face.

(34) Alec CASTONGUAY, « Le Passage du Nord-Ouest ouvert dès 2015 ? », *Le Devoir*, 30 oct. 2006.

(35) Anne PELOUAS, « Arctique : les blâmes pleuvent sur Ottawa », *Le Devoir*, 15 nov. 2007.



## LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION MOINS CONFLICTUELLE

*La présence des Inuit, un facteur négligé*

La rhétorique de défense de la souveraineté favorisée par Ottawa masque l'ampleur de certains défis concrets auxquels le pays fait déjà face dans l'Arctique. Le renforcement de la présence militaire canadienne dans l'Arctique, parfois présentée comme la seule solution pour défendre la souveraineté canadienne, ne permet ainsi pas de répondre aux défis environnementaux, économiques et sociaux posés par les transformations qui affectent le nord du Canada. Les populations locales subissent déjà les premières conséquences des bouleversements climatiques, qui touchent l'environnement dans lequel ils vivent et perturbent leur mode de vie, en affectant la prédictibilité des conditions de chasse par exemple. Les Inuit s'inquiètent également des répercussions possibles d'une activité accrue dans la région sur leur habitat et sur leur mode de vie. Les choix gouvernementaux révèlent pourtant qu'on ne prend pas toujours l'intérêt de ces populations suffisamment en compte : par exemple, le projet de Nanisivik ne fait pas l'unanimité, le Nunavut ayant réclamé en vain un port en eaux profondes à Iqaluit; beaucoup préféreraient voir le gouvernement consacrer plus d'efforts au développement d'infrastructures qui font défaut, plutôt que de militariser l'Arctique.

La présence des Inuit dans le Nord canadien est un facteur crucial. Le gouvernement est certes bien conscient que cet élément constitue l'un des meilleurs arguments à l'appui de ses prétentions, mais il «oublie» que cette présence permettrait aussi d'envisager le dossier du Passage du Nord-Ouest sous un angle plus large que celui de la simple défense de la souveraineté canadienne.

Redéfinir la question en tenant compte de la présence, des intérêts et des caractéristiques particulières des populations inuit fournit des pistes de réflexion très intéressantes pour envisager un mode de gestion du Passage du Nord-Ouest. Comme le note F. Griffiths, les populations locales sont plus portées à envisager la question du passage sous l'angle des implications concrètes de son ouverture potentielle à la navigation (36) : il s'agit pour ces populations d'anticiper et de se préparer aux bouleversements que cette ouverture pourrait provoquer. Les Inuit canadiens ne se désintéressent pas des questions de souveraineté et ont déjà marqué leur soutien aux positions d'Ottawa sur la question. Néanmoins, il semble qu'ils accordent plus d'importance à la gestion de l'Arctique en général qu'aux questions de statut légal des eaux du passage. F. Griffiths utilise la notion de «*stewardship*», qu'on pourrait traduire par «gérance» et qui résume bien cette approche (37) : il s'agit de l'idée d'une responsabilité de protéger, mais aussi en quelque sorte d'administrer le Passage, plus largement l'Arctique, dont

(36) Franklyn GRIFFITHS, *op. cit.*, p. 279.

(37) *Ibid.*, p. 280.

les Inuit se voient comme les dépositaires. L'attachement des Inuit à la terre est particulier, car il a une dimension spirituelle forte et il ne fait pas de distinction entre le territoire, la nature et les animaux qui y vivent : les Inuit font partie du territoire dans lequel ils s'inscrivent (38).

Cette vision particulière de l'Arctique est partagée par les Inuit des différents Etats arctiques, qui se définissent souvent comme une communauté transcendant les frontières nationales (39). Des liens forts existent entre les populations circumpolaires. Ils se sont concrétisés par un ensemble de réseaux et d'organisations transnationales, dont la principale est la Conférence circumpolaire inuit (ICC) : cette organisation non gouvernementale, qui fédère des organisations inuit du Canada, de Sibérie, d'Alaska et du Groenland, a pour but de renforcer la cohésion des Inuit, de favoriser la reconnaissance de leurs droits et de promouvoir un développement durable de l'Arctique. Elle a eu une influence importante sur les politiques respectives des Etats arctiques, qui se réunissent désormais au sein du Conseil de l'Arctique. L'ICC est d'ailleurs un participant permanent du Conseil de l'Arctique et dispose d'un statut consultatif auprès des Nations Unies.

### *La piste de la régionalisation*

Comme le suggèrent Lassi Heininen et Heather N. Nicol, la perception de l'existence de défis communs, le travail des organisations inuit, le lancement, en 1990, de la Stratégie de protection de l'environnement arctique (AEPS), puis la création du Conseil de l'Arctique ont participé à l'émergence d'un nouveau type de discours sur l'Arctique, qui insiste sur les thèmes de la coopération régionale et du développement durable, plutôt que sur les aspects conflictuels. Ces discours ont fait évoluer les politiques nationales de chaque Etat vers plus de coopération dans les domaines où existe un consensus. On a alors assisté, selon les deux auteurs, à l'émergence d'un nouvel espace géopolitique et d'un certain régionalisme arctique (40). En témoigne l'apparition de la catégorie «Etat arctique», appellation que se sont octroyés eux-mêmes les huit Etats de la région. Oran Young voit là l'apparition d'un nouveau groupe d'Etats au plan international, unis par des préoccupations communes (41).

Cette dynamique de coopération multilatérale semble une voie intéressante pour le Canada, lequel affiche une foi sans cesse renouvelée dans les valeurs du multilatéralisme. Cette posture, qui répond à des intérêts bien

(38) Cf. Jessica SHADIAN, *Reconceptualizing Sovereignty Through Indigenous Autonomy : a Case Study of Arctic Governance and the Inuit Circumpolar Conference*, PhD Thesis in Political Science and International Relations, University of Delaware, 2006, 450 pages, pp. 105-107.

(39) Franklyn GRIFFITHS, «The Shipping News...», *op. cit.*, p. 279.

(40) Lassi HEININEN/Heather N. NICOL, «The Importance of Northern Dimension Foreign Policies in the Geopolitics of the Circumpolar North», *Geopolitics*, volume 12, n° 1, 2007, pages 133-165, p. 161.

(41) Oran YOUNG, *Creating Regimes, Arctic Accords and International Governance*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, pp. 36-37.

compris de la part d'une puissance moyenne, fait bénéficiaire Ottawa d'une expérience indéniable et d'une crédibilité certaine en matière de coopération internationale. Les Canadiens en sont bien conscients : au cours des années 1990, ils ont tenté de jouer un rôle de *leader* en matière de coopération dans l'Arctique. La naissance du Conseil de l'Arctique est ainsi pour une large part à mettre à leur crédit. Le Volet nordique de la politique étrangère du Canada, présenté en 2000 par le gouvernement libéral de Jean Chrétien, confirme ce changement de tonalité : il y est noté que, si le Canada avait jusque-là « *surtout porté son attention sur les menaces à [sa] souveraineté, [...] la nature et les implications de ces menaces ont changé : la coopération a éclipsé en grande partie les différends frontaliers dans le Nord* ». Le gouvernement Chrétien annonçait dans le même temps vouloir « *faire de la région circumpolaire une entité géopolitique dynamique, intégrée au système international* » (42). Ottawa entend donc donner aux Canadiens le rôle de chef de file dans cette entité.

Toutefois, il convient de noter que cette inspiration multilatérale est aujourd'hui remise en cause par le retour à une rhétorique plus musclée, dans le contexte récent de la surenchère de déclarations et de gestes symboliques évoqué plus haut. En outre, l'approche multilatérale a déjà montré ses limites dès qu'il s'agit de traiter les différents politiques dans la région. Si la coopération est possible et même efficace dans les domaines du développement durable et de la protection environnementale, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit d'aborder des dossiers plus sensibles : par exemple, les États-Unis ont soumis leur participation au Conseil de l'Arctique à la condition que soit exclue du mandat de cette institution toute question touchant à la sécurité ; de même, le Congrès américain a toujours refusé de ratifier la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, au motif qu'elle porterait atteinte à la souveraineté des États-Unis.

La piste d'un règlement global des différends frontaliers dans l'Arctique par voie multilatérale semble donc bien illusoire dans le contexte actuel. Il paraît fort peu probable qu'on puisse s'inspirer directement de l'exemple du Traité de l'Antarctique de 1959, qui avait gelé les prétentions territoriales des parties concernées. Néanmoins, une approche moins directement focalisée sur la question de la souveraineté permettrait sans aucun doute d'éviter les prises de position trop rigides et les déclarations intransigeantes qu'on observe actuellement. Replacer les populations locales au cœur de la réflexion sur les problèmes de l'Arctique est la voie la plus prometteuse pour faire face de manière concrète aux défis de la région. C'est en affrontant ainsi ces défis, qui sont partagés par l'ensemble des États arctiques, que le Canada a la meilleure chance de faire valoir ses positions.

(42) Gouvernement du Canada, *Le Volet nordique de la politique étrangère du Canada*, 2000, p. 2, disponible sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, [www.international.gc.ca/circumpolar/pdf/ndefp-fr.pdf](http://www.international.gc.ca/circumpolar/pdf/ndefp-fr.pdf).



# PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE, MONDIALISATION ET DÉVELOPPEMENT

PAR

PHILIPPE PETIT (\*)

Entre 1474, date de la première loi promulguée à Venise sur les brevets, et la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les dispositions relatives à la propriété intellectuelle sont restées purement locales. Il faut attendre la Convention de Paris sur les brevets de 1883 et la Convention de Berne sur les droits d'auteur de 1886 pour que de premières dispositions internationales existent dans ce domaine. Chacune de ces conventions était gérée par un bureau international; les deux bureaux internationaux se sont réunis à Berne en 1893 pour former les Bureaux internationaux réunis de propriété intellectuelle (BIRPI), qui employaient à l'époque sept personnes. Ces Bureaux se sont déplacés en 1960 à Genève et se sont transformés en 1970 en Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Devenue en 1974 une institution spécialisée des Nations Unies, l'OMPI compte aujourd'hui 184 Etats membres et 1 250 employés.

Si les principes de la propriété intellectuelle, la mission et le rôle de l'OMPI ont été peu contestés jusque dans les années 1990, la mondialisation et l'évolution technologique en ont fait depuis un objet de débat.

## LES MISSIONS DE L'OMPI

La conception classique de la propriété intellectuelle, telle qu'elle a été promue par l'OMPI, n'a guère été mise en doute jusqu'aux années 1990.

La mission de l'OMPI consiste à *«promouvoir la protection de la propriété intellectuelle dans le monde par la coopération entre Etats et en collaboration avec les autres organisations internationales»*, à *«assurer la coopération administrative entre les différentes Unions»* (ou groupes d'Etats parties aux principaux traités), à *«promouvoir le développement des mesures destinées à faciliter la protection efficace de la propriété intellectuelle dans le monde et à harmoniser les législations nationales dans ce domaine»*, à *«encourager la conclusion d'accords internationaux destinés à promouvoir la protection de la propriété intellectuelle»*, à *«réunir et diffuser l'information concernant la protec-*

(\*) Directeur général adjoint de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Le présent article n'engage que son auteur et ne peut en aucun cas être compris comme reflétant les positions de l'OMPI.

tion de la propriété intellectuelle» (1). Cette mission est remplie par la négociation de traités internationaux, la création et la gestion de systèmes internationaux de protection, l'assistance technique, la médiation et l'arbitrage.

Le droit de la propriété intellectuelle est resté un droit national, mais l'augmentation progressive des échanges, avant qu'on parle de mondialisation, demandait déjà que ces multiples droits nationaux soient rendus autant que possible compatibles, à défaut d'être complètement harmonisés. C'est ainsi que 23 traités internationaux relatifs aux brevets, aux droits d'auteur, aux marques, aux dessins industriels, aux appellations d'origine, aux phonogrammes, aux droits des artistes interprètes, aux œuvres audiovisuelles, etc. ont été négociés et conclus sous l'égide de l'OMPI. Ces traités sont librement consentis par les États, qui ne sont pas tenus de les signer; ils ne s'appliquent qu'aux États qui les ont ratifiés.

Des systèmes internationaux de protection des brevets et des marques ont en outre été mis en place et sont gérés par l'OMPI. Le PCT (*Patent Cooperation Treaty*) compte 137 pays membres et a dépassé le million de brevets. Aujourd'hui, 48 % des demandes internationales de brevets passent par le système du PCT. Le système dit «de Madrid» pour les marques s'est récemment élargi, avec l'adhésion des États-Unis et de l'Union européenne. Ces services sont payants et financent plus de 90 % du budget de l'OMPI.

L'assistance technique a pour but d'aider les pays en développement à bénéficier de la protection de leurs propres activités créatrices, de leur propre capacité d'innovation. L'OMPI apporte son aide à l'élaboration de stratégies nationales de propriété intellectuelle, ainsi que des conseils dans le domaine législatif, elle aide à moderniser les infrastructures, à équiper les bureaux nationaux de propriété intellectuelle, elle contribue à la formation par des séminaires, des conférences – auxquelles participent annuellement 10 000 personnes dans 150 pays –, par les enseignements à distance de l'Académie mondiale de l'OMPI. Elle s'efforce de sensibiliser les petites et moyennes entreprises et de leur faciliter l'accès à la protection.

Enfin, le Centre d'arbitrage et de médiation de l'OMPI résout les différends de propriété intellectuelle plus rapidement et à meilleur compte que les tribunaux. Il a une compétence mondiale et peut travailler dans n'importe quelle langue. L'OMPI anime le premier centre au monde de résolution des conflits de noms de domaine d'Internet. Plus de 20 000 cas ont été résolus, au rythme de plusieurs par jour, entièrement en ligne et à la satisfaction de la quasi-totalité des parties intéressées.

(1) Convention instituant l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle signée à Stockholm le 14 juillet 1967 et modifiée le 18 septembre 1979.

LES DÉBATS AUTOUR DE LA PROTECTION  
DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

La mondialisation et l'évolution technologique ont fait de la protection de la propriété intellectuelle un objet de débat.

Jusqu'aux années 1990, la protection de la propriété intellectuelle était peu contestée. Il faisait peu de doute qu'en protégeant et assurant un certain revenu aux inventeurs et aux créateurs, on encourageait l'innovation, facteur de croissance et de progrès. La Déclaration universelle des droits de l'homme a d'ailleurs consacré *«le droit de chacun à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur»*. La mise en œuvre de ce droit était conçue avant tout comme une affaire d'experts en technique juridique, d'offices d'agents de brevets et d'avocats spécialisés. De plus, les traités négociés dans le cadre de l'OMPI ne s'appliquaient qu'aux pays qui les avaient librement ratifiés et ne comportaient pas de sanction internationale.

Qu'est-ce donc qui a changé ?

*Un défi économique et financier*

Les enjeux de l'économie de la connaissance se sont accrus de manière exponentielle. Le décalage entre technologies nouvelles et droits de propriété intellectuelle s'est élargi, conduisant à une mise en cause de ces droits. La contestation des droits d'auteur confrontés à la communication par Internet n'en est qu'un exemple. En outre, l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC) dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est apparu plus contraignant que les traités de l'OMPI et les brevets sur les médicaments ont fait l'objet d'un vif débat.

Les enjeux financiers sont considérables dans une économie mondialisée largement fondée sur la connaissance. L'économie naguère fondée sur des biens tangibles (ressources en matières premières, équipement, capital, main-d'œuvre, production...) est de plus en plus fondée sur des biens intangibles : connaissances, innovation, portefeuille de brevets, de marques et dessins industriels (comme l'image de marque qui établit la réputation auprès des consommateurs) ont vu leur valeur économique décupler au point de devenir souvent majoritaires dans les acquis d'une entreprise. De même, les «industries culturelles», visuelles, musicales, artistiques ou de distraction, sont devenues un volet important de nombreuses économies.

Aux yeux de certains, il ne s'agit plus tellement, comme au temps de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de protéger un individu, inventeur ou créateur, mais de protéger, d'encourager et donc de rémunérer l'innovation, avec au départ un avantage aux grandes entreprises qui ont

les moyens d'investir dans la recherche-développement, qui ont besoin d'amortir leurs investissements de recherche et sont capables de lutter contre la contrefaçon et le piratage, alors que les petites et moyennes entreprises, qui constituent, même dans les pays industrialisés, la très grande majorité des entreprises, n'ont le plus souvent pas conscience de la valeur de leurs idées, leurs inventions, leur savoir-faire, ne savent pas les protéger, ni en faire usage.

### *Le défi des technologies nouvelles*

Le décalage entre technologies nouvelles et droit de la propriété intellectuelle s'est élargi.

Alors que l'économie et les nouvelles technologies sont pour l'essentiel mondialisées, particulièrement celles qui contribuent à la diffusion des connaissances, le droit de la propriété intellectuelle reste un droit territorial, fondé sur la loi nationale. Il y a une tension croissante entre le caractère international, ou non national, de notre environnement numérique et le caractère essentiellement national des recours judiciaires.

Il existe naturellement des efforts pour harmoniser les droits nationaux et essayer d'établir des règles communes, à défaut de règles universelles. C'est ce que fait l'OMPI : par exemple, par la négociation de ce qu'on a appelé les Traités Internet de l'OMPI. Il faut cependant reconnaître que ces accords, conclus en 1996, ne sont entrés en vigueur qu'en 2002 et sont encore loin d'être universels, alors que les échanges sur Internet progressent par centaines de millions chaque année.

La biotechnologie est aussi un domaine qui a rapidement progressé. Pourtant, la Convention sur la diversité biologique (CDB), qui date de 1992, n'a pas été reprise dans l'accord ADPIC, si ce n'est par l'exception de l'article 27 §3b, et les débats se poursuivent toujours pour tenter de réconcilier ces deux traités.

On a cependant bien avancé en matière de génie génétique, depuis la Jurisprudence Chakrabarty en 1980 ou la réalisation de la première plante transgénique en 1983. Toutes les questions n'en sont pas pour autant résolues sur l'interaction entre propriété intellectuelle et ressources génétiques. Des études sont menées à l'OMPI, en coordination avec la CDB et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Il s'agit d'une part de progresser dans la protection défensive des ressources génétiques, d'autre part d'organiser un partage équitable des avantages qui peuvent découler de l'exploitation de ces ressources. On en est encore au stade de la définition de lignes directrices. Il faut éclaircir l'interface entre ressources génétiques et connaissances traditionnelles. Le travail du Comité intergouvernemental de l'OMPI sur ce thème est intense, mais il est lent.



Les considérations éthiques divergent suivant les cultures. Les enjeux économiques sont considérables et largement contradictoires.

S'agissant des nanotechnologies, on n'en est qu'aux premiers pas. On pourrait donc penser que les juristes auront le temps de travailler pour adapter le droit à ces techniques nouvelles qui risquent de bouleverser le monde dans quelques années. Cependant, on ne sait pas encore comment appliquer la propriété intellectuelle à la réplique nanoscopique d'un produit traditionnel déjà breveté sans qu'il soit fait mention, comme c'est presque toujours le cas, ni de la dimension, ni de l'échelle.

Les technologies de l'information et de la communication touchent elles aussi à ce qui est considéré de plus en plus comme un droit fondamental : le droit à la connaissance et son dérivé, le droit à l'accès à la connaissance. Le décalage dans le temps entre le moment où l'accès aux œuvres sur l'ordinateur a été possible et le moment où des règles ont été plus ou moins adoptées a renforcé le sentiment selon lequel l'accès libre et gratuit à toute information et toute œuvre transmise de façon numérique est un droit absolu de chaque individu. Cela s'est amplifié avec les échanges entre internautes. Les malentendus sont nombreux : les partisans du logiciel libre sont souvent convaincus qu'ils luttent contre les brevets et contre la propriété intellectuelle; or, libre ne signifie pas gratuit et la propriété intellectuelle est respectée par la cession de licences, que celles-là comportent ou non la communication du code source des logiciels.

### *La propriété intellectuelle et l'Accord ADPIC de l'OMC*

La polémique s'est renforcée au sujet de l'Accord ADPIC, notamment à propos des brevets sur les médicaments.

Contrairement aux traités de l'OMPI, auxquels chaque pays est libre ou non d'adhérer, un pays est obligé d'adhérer à l'Accord ADPIC pour devenir membre de l'OMC. Une fois partie à l'Accord ADPIC, il est obligé de respecter des normes minimales de protection de la propriété intellectuelle, avec une possibilité de sanctions et de mise en œuvre du système de règlement des différends de l'OMC s'il ne les applique pas. Ces normes minimales sont pour l'essentiel celles des traités de l'OMPI antérieurs à 1995. Cependant, dans le cadre de l'OMPI, ces traités n'avaient pas de force obligatoire.

Au moment de la transformation du GATT en OMC, du dénouement du Cycle de l'Uruguay, les Etats-Unis souhaitaient que des règles contraignantes soient établies en matière de propriété intellectuelle. L'OMPI ne jouait pas ce rôle, puisque sa mission est d'encourager, d'aider les pays à progresser dans ce domaine, plutôt que de sanctionner. Les pays en développement souhaitaient que les questions de propriété intellectuelle continuent à être traitées à l'OMPI. Dans le cadre de l'ADPIC, des délais ont été accordés aux pays en développement, particulièrement aux pays les moins avancés,

ainsi que des exceptions et des limitations. Cependant, le principe s'applique à tous. Et comme l'adhésion à l'OMC présente d'autres avantages, les pays en développement ont dû adhérer à l'Accord ADPIC.

C'est ainsi que de l'idée selon laquelle il s'agit surtout d'encourager, de promouvoir la création et l'innovation qui sont des facteurs de progrès pour tous, y compris pour les plus pauvres et les plus faibles, certains sont passés à l'idée selon laquelle les pays riches, qui ont plus de moyens à consacrer à la recherche, qui innovent plus et sont les principaux détenteurs de droits de propriété intellectuelle, bénéficieraient d'une sorte de monopole au détriment des plus pauvres et se seraient donné les moyens de le faire respecter.

La contestation a été particulièrement vive à propos des brevets sur les médicaments : de grandes organisations non gouvernementales (ONG), comme Oxfam et Médecins sans frontières, s'y sont illustrées. Les médicaments sont un produit exceptionnel pour plusieurs raisons. D'une part, ils mettent en jeu le droit à la santé, le droit à la vie, qui sont des droits humains fondamentaux ; l'accès au médicament est un droit humain auquel le brevet peut sembler faire obstacle. D'autre part, les médicaments coûtent très cher à inventer – on estime le coût d'invention d'un médicament à 800 millions de dollars –, tandis qu'ils peuvent être fabriqués à très faible coût. Le brevet sert à rémunérer l'investissement de recherche et développement et non le coût de production. Beaucoup de pays en développement sont capables de produire des génériques, peu d'entre eux ont les moyens matériels d'inventer de nouveaux produits. La Déclaration de Doha de 2001 et l'accord du 30 août 2003, intégré dans l'Accord ADPIC en décembre 2005 ont permis d'instaurer des licences obligatoires et, en principe, ont autorisé les pays émergents qui sont capables de produire des génériques sous licence obligatoire à en exporter vers les pays qui n'ont pas cette capacité.

Cependant, il en est resté, comme pour les droits d'auteur sur Internet, une mise en cause du principe même de la protection de la propriété intellectuelle. A travers les ONG, comme chez certains universitaires, s'est répandu un courant d'opinion selon lequel moins de protection de la propriété intellectuelle serait bon pour les pays en développement et selon lequel la propriété intellectuelle devrait s'effacer devant le domaine public, le droit au libre accès à la connaissance et aux transferts gratuits de technologies.

#### LA RECHERCHE D'UNE APPROCHE EQUILBRÉE

Certains reprochaient à l'OMPI d'avoir fait de la protection de la propriété intellectuelle une fin en soi. Le débat engagé a permis de reconnaître que l'OMPI n'avait jamais prétendu que la propriété intellectuelle fût une

fin en soi : sa raison d'être et sa justification sont bien d'encourager la création, l'innovation dont tous les humains sont capables, où qu'ils se trouvent et quel que soit le cadre de leur activité.

### *Les fins des brevets*

Le débat a permis de rappeler que le brevet ne conférait pas un monopole absolu à son détenteur. Il constitue un droit, limité dans le temps, de recueillir les bénéfices d'une invention ; il permet les transferts de technologie par cession de licence, qui peut être gratuite aussi bien que payante, ou prévoir le versement de royalties. Le but est d'éviter que le créateur soit spolié, dépouillé de son invention, que celle-là soit exploitée par d'autres, souvent plus puissants, à leur avantage et contre le gré de son auteur, ce qui découragerait l'innovation au lieu de la stimuler.

Le débat a permis de rappeler aussi que la publication de l'invention est la contrepartie obligatoire de l'octroi d'un brevet. Grâce au brevet, l'invention ne reste pas secrète : elle est publiée de façon détaillée et précise. Avec les banques de données des institutions de propriété industrielle et les moteurs de recherche, tout chercheur peut facilement se tenir au courant des découvertes des autres et s'en servir pour aller plus loin dans la recherche et l'invention, un industriel peut demander une licence pour réaliser ce que l'inventeur ne pourrait pas ou ne voudrait pas produire lui-même. Sans brevet, l'invention resterait secrète, elle serait totalement hors du domaine public.

Il est apparu aussi que les technologies nouvelles pouvaient contribuer au progrès du droit de la propriété intellectuelle. Par exemple, les systèmes numérisés de gestion (2) des droits d'auteur et des droits connexes peuvent faciliter l'accès aux connaissances, y compris aux informations du domaine public, tout en promouvant la créativité, en sauvegardant les intérêts à la fois des auteurs et des utilisateurs. Cet équilibre délicat demande à être défini par des règles de droit aussi uniformes et justes que possible, en assurant l'interopérabilité des systèmes, ce que les producteurs et fabricants de matériel audiovisuel ne peuvent garantir à eux seuls. De même, pour les biotechnologies, le génie génétique et les nanotechnologies, des instruments de recherche améliorés peuvent être mis au service de classifications et d'examen des innovations essentiels pour la protection des inventions.

### *Les attentes des pays en développement*

Les pays en développement apprécient les travaux entrepris à l'OMPI en vue de mettre au point un ou des systèmes de protection des connaissances traditionnelles, des ressources génétiques et du folklore, notamment avec les

(2) Communément appelés DRM, acronyme de l'anglais *Digital Rights Management*.

communautés indigènes, afin que ces connaissances souvent très anciennes détenues par des communautés traditionnelles ne soient pas exploitées à leur propre profit par des sociétés multinationales, sans aucun avantage pour ceux qui détenaient collectivement ces connaissances.

Cependant, les pays en développement ne montraient que peu d'enthousiasme à se préoccuper de l'application des droits de propriété intellectuelle et de la lutte contre la contrefaçon et le piratage, qu'ils avaient tendance à considérer comme tolérables de la part de jeunes économies. Or, la contrefaçon a aujourd'hui changé de dimension : il ne s'agit plus seulement de copier à bon compte les produits de l'industrie de luxe. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) considère comme un fléau mondial la contrefaçon des médicaments, qui est tout autre chose que la production de génériques et affecte avant tout les pays en développement. L'OMS estime que plus de 60 % des médicaments en circulation dans ces pays sont contrefaits, avec des conséquences dramatiques pour la santé et la vie des populations. Les cosmétiques et les produits agro-alimentaires contrefaits présentent aussi des dangers d'empoisonnement, beaucoup plus fréquents dans les pays en développement que dans les autres. Les pièces détachées contrefaites, d'automobile ou d'avion, sont la cause de nombreux accidents. L'application des droits n'est plus seulement un enjeu économique, c'est aussi un enjeu vital, progressivement perçu par tous.

D'autres, de leur côté, auraient préféré que l'OMPI se consacre pour l'essentiel à faire fonctionner, au service des utilisateurs, les systèmes internationaux d'enregistrement de brevets et de marques qu'elle gère. Cependant, outre que l'OMPI est une institution des Nations Unies, dont on s'attend à ce qu'elle partage les objectifs et la mission, il apparaît de plus en plus, dans un contexte de mondialisation, que les systèmes d'enregistrement seront d'autant moins contestés qu'ils auront contribué à promouvoir les progrès de ceux qui n'en bénéficient encore que très peu mais peuvent espérer en devenir à leur tour des utilisateurs.

Les pays en développement font un usage de plus en plus large de la propriété intellectuelle et des systèmes de brevets – par exemple, dès 2004, la Corée est devenue le quatrième pays déposant de brevets au monde et le progrès qu'elle connaît, comme auparavant au Japon, est largement fondé sur l'innovation. Aussi les autorités des pays en développement demandent-elles à l'OMPI toujours plus de coopération et d'assistance technique, afin d'améliorer leur propre système de protection, de perfectionner leur appareil législatif, de se mettre en règle avec l'OMC, de perfectionner leurs offices nationaux de propriété intellectuelle, de les équiper, de former leur personnel, *etc.*

Cependant, l'harmonisation des législations nationales de propriété intellectuelle, qui est une des missions de l'OMPI, s'est trouvée retardée pendant plusieurs années, car de nombreux pays en développement craignaient que

les normes harmonisées soient alignées sur les plus exigeantes et les plus protectrices et, qu'une fois reprises par l'OMC ou par des accords commerciaux bilatéraux ou régionaux, elles exercent un niveau de contrainte supérieur à celui défini par l'Accord ADPIC (TRIPs en anglais). C'est ce qu'on a appelé la résistance au «TRIPs PLUS»: les pays en développement demandent à faire un plein usage des exceptions et des limitations prévues en leur faveur par l'Accord ADPIC; ils craignent que l'harmonisation les fasse disparaître.

Un projet de «Plan d'action de l'OMPI pour le développement», introduit par un groupe de pays en développement dits «Amis du développement», a été débattu pendant trois ans, avant d'aboutir, en septembre 2007 à l'adoption, par l'Assemblée des Etats membres, d'un plan d'action qui marque un certain rapprochement des conceptions sur nombre de ces questions fondamentales.

\* \*  
\*

Les débats qui s'exacerbaient en raison des avancées des nouvelles technologies et de la mondialisation, les uns cherchant à renforcer le niveau de protection, d'autres essayant de résister ou d'inventer des méthodes nouvelles, en considérant brevets et droits d'auteur comme des mécanismes obsolètes, pourraient déboucher sur une approche plus équilibrée. La définition de stratégies propres à chaque pays, adaptées aux conditions de leur développement économique, social et culturel, la recherche d'un équilibre satisfaisant entre encouragement à la création et intérêt public devraient permettre de sortir de l'affrontement et de favoriser pour tous développement et croissance fondés sur l'innovation.



# MÉDIAS ET SOCIÉTÉ INTERNATIONALE

Michel MATHIEN

*Introduction. Vers une plus grande expression médiatique  
des peuples du monde*

Gérald ARBOIT et Michel MATHIEN

*Non-vu et non-dit dans la médiatisation de l'actualité internationale.  
Une application de la « spirale du silence »*

Tairou BANGRE

*Le journalisme et la question de la responsabilité sociale  
dans les pays africains.  
Nécessité d'appropriation des valeurs éthiques et déontologiques*

Michel FABRÉGUET

*La médiatisation de l'histoire.  
Entre ambiguïtés, dérives et légitimités*

Gérald ARBOIT

*La chaîne d'information internationale pour la France.  
2008 : l'année de tous les dangers*

Michel MATHIEN

*La diversité des expressions culturelles.  
2007, année de la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO  
et de la reconnaissance par l'ONU des peuples autochtones*





## INTRODUCTION

MÉDIAS ET SOCIÉTÉ INTERNATIONALE :  
VERS UNE PLUS GRANDE EXPRESSION MÉDIATIQUE  
DES PEUPLES DU MONDE

PAR

MICHEL MATHIEN (\*)

L'actualité internationale telle que présentée par les médias, nationaux plus qu'internationaux, n'échappe pas à la logique et à la finalité de leurs choix éditoriaux. Toutefois, c'est toujours à partir de l'espace médiatique et de sa construction permanente que les opinions publiques se font essentiellement, même si, de nos jours, des correctifs se sont mis en œuvre *via* les possibilités d'information permises par les technologies de l'information et de la communication.

Evoquée ici l'an passé, la dynamique de sélection des médias n'échappe pas à l'emballlement, au tapage et au... silence. C'est précisément, sur ce thème que, avec Gérard Arboit, nous ouvrons la rubrique afin d'en pointer la réalité en rapport avec les modalités de fonctionnement des *mass media*.

Cette réalité, on s'en doute bien, n'est pas sans lien avec l'activité des professionnels de l'information que sont les journalistes et les conditions d'exercice de leurs métiers. Leur situation n'est jamais simple et, dans certains pays, elle l'est encore moins que dans d'autres. Le cas de l'Afrique mérite qu'on s'y attarde. Même si l'éclairage sur la situation du Burkina Faso donné par Taïrou Bangre ne saurait être généralisé, il est une illustration des contextes difficiles dans lesquels ces professionnels ou supposés tels sont placés. Evidemment, les modèles occidentaux dans ce domaine ne sauraient être parés de toutes les vertus. Nous l'avons souligné à plusieurs reprises dans cette rubrique.

Le rôle joué de nos jours par la mémoire du passé ou le recours, tout autant sélectif et conjoncturel, à des événements de l'histoire, fait partie de la dynamique générale de l'activité d'information. Cela, en lien aussi avec les populations et les représentations réciproques qu'on s'en fait ou qu'on veut s'en faire. Cependant, entre ambiguïté et légitimité, comme le souligne Michel Fabréguet, l'ensemble ne saurait faire oublier le rôle des acteurs poli-

(\*) Professeur en Sciences de l'information et de la communication à l'Université Robert Schuman (Strasbourg III, France), où il dirige le Centre d'études et de recherches interdisciplinaires sur les médias en Europe (CERIME), et titulaire de la chaire UNESCO en communication, «Pratiques journalistiques et médiatiques. Entre mondialisation et diversité culturelle».

tiques et sociaux dans leur propre valorisation du passé au regard de l'actualité construite ou à construire.

Les débats sur la représentation de la France dans le monde, *via* l'action des chaînes de radiotélévision extérieures, ont repris avec le changement de Président de la République. Jacques Chirac avait relancé, au début de son second mandat, le principe d'une chaîne d'information en continu, devenue France 24, et son successeur, Nicolas Sarkozy, a souhaité revenir sur l'ensemble d'un dispositif en sous-estimant, en l'occurrence, des problèmes internationaux et de confiance avec des partenaires publics d'Etats francophones et amis. Gérald Arboit revient ici sur l'ensemble du dispositif en place.

Enfin, l'année 2007 ayant été celle de la mise en œuvre de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité culturelle, votée par l'UNESCO le 20 octobre 2005, nous en faisons nous-mêmes le point sur la démarche engagée. Celle-là, concentrée sur l'économie des industries culturelles, ne saurait se cantonner dans l'ignorance des revendications des minorités qui se manifestent un peu partout dans le monde, y compris à l'ONU, et qui gagnent aussi et de plus en plus en reconnaissance, y compris sur le plan du droit international. L'évolution des représentations culturelles et celle des minorités affirmées ont à se rencontrer sur les divers registres de la communication, médias compris, pour rester dans l'esprit des déclarations internationales officielles.

Les sujets abordés demeurent évidemment ouverts. Ils sont aussi chacun un problème en soi participant, directement ou non, aux relations internationales.

# NON-VU ET NON-DIT DANS LA MÉDIATISATION DE L'ACTUALITÉ INTERNATIONALE

UNE APPLICATION DE LA «SPIRALE DU SILENCE»

PAR

GÉRALD ARBOIT (\*) ET MICHEL MATHIEN (\*\*)

Si la «*spirale de silence*», selon l'expression que l'on doit à la sociologue allemande Elisabeth Noelle-Neumann, désigne une réalité observable dans les comportements sociaux, elle n'est pas non plus absente des pratiques médiatiques en général. *A fortiori* dans les modalités du suivi de l'actualité internationale.

Observatrice de la formation des processus constitutifs de l'opinion publique, Noelle-Neumann avait fondé son analyse sur un double constat à propos des élections fédérales allemandes de 1965 (1). Le premier était qu'il existait un décalage empiriquement vérifiable entre la répartition effective d'une opinion et son expression en public. D'où le second : la pression pour se conformer à l'opinion perçue comme majoritaire entraîne un changement de comportement en faveur de cette opinion. La sociologue allemande a ainsi suggéré la relation entre communication de masse, communication inter-individuelle et perception individuelle par rapport aux opinions des autres membres de la société. Le principe fondateur de sa théorie est que les personnes, redoutant en principe l'isolement social, expriment des opinions qu'ils considèrent comme admises par la majorité; en même temps, ils censurent celles qu'ils sentent impopulaires, renforçant l'opinion de la majorité au détriment de celle de la minorité et créant ainsi une «spirale du

(\*) Chercheur au Centre d'études et de recherches interdisciplinaires sur les médias en Europe (CERIME) de l'Université Robert Schuman (Strasbourg III, France) et directeur de recherche au Centre français de recherches sur le renseignement (Paris, France).

(\*\*) Professeur en Sciences de l'information et de la communication à l'Université Robert Schuman (Strasbourg III, France), où il dirige le Centre d'études et de recherches interdisciplinaires sur les médias en Europe (CERIME), et titulaire de la chaire UNESCO en communication, «Pratiques journalistiques et médiatiques. Entre mondialisation et diversité culturelle».

(1) Elisabeth NOELLE-NEUMANN, *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung-Unsere soziale Haut*, Piper, Munich, 1980 (trad. angl., *The Spiral of Silence: Public Opinion. Our social Skin*, University of Chicago, Chicago, 1984; Elisabeth NOELLE-NEUMANN, «The theory of public opinion: the concept of the spiral of silence», in J.A. ANDERSON (dir.), *Communication Yearbook*, 1991, vol. XIV, pp. 256-287; C. SIMPSON, «Elisabeth Noelle-Neumann's 'spiral of silence' and the historical context of communication theory», *Journal of Communication*, 1996, vol. XLVI, n° 3, pp. 149-173. Cf. aussi J.C. GLYNN/J. MCLEOD, «Public opinion du jour: an examination of the spiral of silence», *Public Opinion Quarterly*, 1984, vol. XLVIII, n° 4, pp. 731-740; J.C. GLYNN/F.A. HAYES/J. SHANAHAN, «Perceived support for ones opinions and willingness to speak out: a meta-analysis of survey studies on the 'spiral of silence'», *Public Opinion Quarterly*, 1997, vol. LXI, n° 3, pp. 452-463.

*silence*». Toutefois, la perception des autres n'est qu'un facteur dans un processus plus complexe, dans lequel, selon Noelle-Neumann, les médias d'information ont leur part de responsabilité, tant ce qui devient l'opinion dominante est souvent suggéré par eux.

Rapporté à l'actualité internationale, ce constat apparaît encore plus évident. Ainsi, jusqu'aux premiers jours d'octobre 2002, les conversations en France étaient alimentées par les incertitudes quant à l'engagement français contre l'Iraq et la menace que représentait Saddam Hussein, ne laissant aucune place à une opinion contraire. Après la décision du président Jacques Chirac de ne pas suivre les Etats-Unis, les «va-t-en guerre» de l'été devinrent les pacifistes de l'hiver... Toutefois, pendant que la France, à l'instar du reste du monde, se passionnait pour le conflit annoncé, combien de sujets d'actualité internationale et même nationale étaient abandonnés dans une «*spirale du silence*», celle qui alimente les médias et non plus l'opinion? Dès lors, ce silence n'est plus celui qui contraint l'opinion minoritaire à se taire, mais bien celui qui maintient dans l'ignorance les faits jugés de peu d'importance en regard de la demande d'information supputée par les médias. Et de s'interroger sur la façon dont ces derniers interprètent l'actualité internationale (2). Plus encore, l'observation du silence conduit à revoir le processus «contraint» de communication qui induit cette distorsion du réel nommé information (*news*). Et dans la contrainte résident les conditions de formation des «faits médiatiques», c'est-à-dire des «constructions» répondant aux logiques des acteurs du marché de l'information.

#### CAUSES ENDOGÈNES

L'évolution récente des technologies de l'information et de la communication a créé l'illusion d'un monde interconnecté en permanence. Suivant l'analogie du «*village global*» forgée par Marshall McLuhan (3), les médias en seraient la «place publique» où se débattraient les affaires du monde. Las, le traitement de l'information internationale reste conditionné à des comportements limitant son ampleur.

#### *Plus informés mais pas mieux*

Depuis le martyre en gros plan d'Omayra Sánchez, filmée se noyant dans les boues d'Armero qui s'écoulaient du volcan Nevado El Ruiz, du 14 au 16 novembre 1985, à celui de La Nouvelle-Orléans, submergée par l'ouragan

(2) Cf. le numéro de la revue *Hermès* consacré aux «Événements mondiaux. Regards nationaux», n° 46, 2006, en particulier les contributions de Jocelyne ARQUEMBOURG, «De l'événement international à l'événement global : émergence et manifestations d'une sensibilité mondiale», pp. 13-22, et d'Arnaud MERCIER, «Logiques journalistiques et lecture événementielle des faits d'actualité», pp. 23-36.

(3) Marshall McLUHAN/Quentin FIORE, *War and Peace in the Global Village*, Bantam, New York, 1968 (trad. franç., *Guerre et paix dans le village planétaire*, Robert Laffont, Paris, 1971).

Katrina, le 29 août 2005 (4), en passant par l'illusion de la « guerre en direct », en cinq semaines et cent heures, durant l'hiver 1990-1991, dans les sables d'Arabie saoudite et du Koweït, et les attentats contre le World Trade Center et le Pentagone, le 11 septembre 2001, l'actualité internationale semble n'être dominée que par des événements majeurs. Souvent malheureux, avec leur cortège de décès plus ou moins violents, comme l'assassinat du président égyptien Anwar al Sadate, diffusé en *prime time* lors du journal télévisé de 20 heures d'Antenne 2, le 6 octobre 1981, ou l'agonie du pape Jean-Paul II, en avril 2005 (5), ces faits offrent l'impression de relier le monde dans une communion informationnelle universelle. Comme les événements parfois heureux, ainsi qu'en attestent la litanie des célébrations princières en Eurovision, depuis la référence que fut, le 2 juin 1953, le couronnement d'Elizabeth II, et les compétitions sportives mondiales (olympiades, coupes et championnats, courses terrestres et maritimes). Chacun peut accéder à l'immédiateté de cette actualité mondiale. Cette impression se trouve renforcée depuis la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle par les opportunités offertes par les technologies de l'information et de la communication (TIC). Les photos des prisonniers iraqiens humiliés d'Abu Grahib ont montré comment la conjonction des téléphones portables et des *blogs* peut renforcer le mythe de « l'information pour tous » et « par tous ».

Avec l'instantanéité vient l'hyper-information. Celle-là est le résultat de la diffusion planétaire des médias de masse, à commencer par la radio et la télévision. En terme de consommation, elle permet une véritable agglomération mentale des humains, après que la révolution des transports, autre événement majeur du XX<sup>e</sup> siècle, a déjà permis leur rapprochement physique. L'avènement des TIC apparaît ainsi comme le pendant industriel d'une mutation dont l'origine se trouvait à l'époque de la Renaissance, avec ses grandes découvertes et l'invention de l'imprimerie. La différence entre ces deux moments tient à l'ampleur que cette évolution génère : loin de n'être réservée qu'à une élite, elle offre avec l'Internet la possibilité d'une multidiffusion de masse, dont la croissance exponentielle de ses pages comme de son débit ne cessent d'apporter, plus vite, plus loin, malgré la persistance (ou l'apparition) de zones non couvertes, l'« information » dans toutes les parties du monde.

Il s'agit pourtant d'une apparence d'abondance. Bien sûr, entre janvier 2004 et janvier 2006, la « blogosphère » a vu sa taille se multiplier par seize (6). Bien sûr, les manifestations du 15 février 2003 contre l'engagement de l'Europe dans la guerre des États-Unis contre l'Iraq sont apparues

(4) Cf. Gérard ARBOIT, « De l'utilisation médiatique des catastrophes naturelles. L'exemple du tsunami de la Saint-Etienne 2004 », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006, pp. 118-132.

(5) Cf. Philippe BLANCHARD, « La mort du pape Jean-Paul II dans les médias français. 'Totus tuus... sed cum mora!' », *ibid.*, pp. 102-117.

(6) « Un blog européen sur trois est français », disponible sur le site Internet [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), 17 nov. 2006.

à Jürgen Habermas et à Jacques Derrida «*comme le signal attestant la naissance d'un espace public européen*» (7). Cependant, cette mobilisation reste avant tout virtuelle, dans le sens où les mots d'ordre antiguerre ont émané d'une multitude d'horizons (politiques, philosophiques et géographiques), qui se sont fédérés dans un bruit médiatique permis par les possibilités offertes par l'Internet et, dans un second temps, les moyens audiovisuels. Autrement dit, l'opposition au conflit annoncé permettait un amalgame que de rares «actualités internationales» permettent. La «*spirale du silence*» s'est nourrie de l'extrême redondance des informations, engendrée par la multiplication des pages sur la Toile et la logique de transmission instantanée des informations, conjuguée à une offre de nouvelles fortement limitée. Sous cette apparente profusion émerge une vision formatée du monde, où tous les pays ne sont pas égaux, voire contraints d'occuper des «niches» spécialisées (sport, famines, guerres...). Le tropisme chinois est ainsi devenu tellement fort, sur-médiatisant la façade maritime où se développe une économie de marché attractive, mais ignorant la Chine continentale toujours vouée aux affres de soixante années de communisme... En principe, une Rolls-Royce à Shanghai primera toujours sur une crue désastreuse du Yang-Tse-Kiang, entre Jiujiang et Jianli...

### *Le poids des agences internationales d'information*

De ces «niches» découle une géographie médiatique largement dépendante du format de la circulation planétaire des flux d'information. En effet, les TIC ont amplifié le maillage de correspondants déployés à travers le monde. Sur ce plan, il est encore possible de parler de «*village global*», tant les différents médias paraissent branchés en permanence sur la moindre actualité internationale. Le succès des chaînes d'information en continu tournées vers l'international, comme CNN, Al Jazeera, BBC World, Deutsche Welle, France 24, TV5, Sky News, Arte, RTR Planeta, CCTV4..., semble même en attester. Pourtant, des quelque deux cents agences de presse qui pourraient les alimenter, seules les quatre majeures, l'anglaise Reuters, l'Agence France Presse (AFP) et les américaines Associated Press et UPI, sont en mesure d'offrir une couverture vraiment transnationale grâce à un réseau de bureaux et de correspondants attitrés couvrant la planète. Bien que présentes mondialement, la russe Itar-Tass et Xinhua (Chine nouvelle) n'ont pas réussi à s'imposer sur le marché mondial de l'information. Et pour cause, pourrait-on dire, car toujours sous dépendance directe du pouvoir politique! Cette concentration de l'offre de nouvelles s'affirme encore avec la segmentation accrue du marché. Ainsi, bien que de diffusion mondiale,

(7) «Les manifestations du 15 février 2003 contre la guerre d'Iraq ont dessiné un nouvel espace public européen. Europe : plaidoyer pour une politique extérieure commune», *Libération*, 31 mai 2003. A opposer à l'entretien accordé au *Figaro*, 15 juil. 2002, par le philosophe Jean-Marc FERRY sous le titre : «Il n'existe pas d'espace public européen»!

la jeune agence américaine Bloomberg, créée en 1981, se limite à l'actualité économique et financière, domaine de prédilection de son fondateur, Michael Bloomberg, l'actuel maire de New York (8).

En d'autres termes, les réalités discutées dans le passé à propos du «Nouvel ordre mondial de l'information et de la communication» (NOMIC) qui, suite aux débats suscités par le rapport de Sean MacBride en 1980 (9), avaient entraîné le retrait des Etats-Unis et du Royaume-Uni de l'UNESCO en 1984 (10), sont aussi demeurées dans une «*spirale du silence*». Or, cet affrontement culturel mondial encore ancré dans la «guerre froide», dont les séquelles diplomatiques se sont certes estompées depuis, n'en reste pas moins une réalité actuelle dans le contexte de la «société de l'information».

L'intermédiation des agences dominantes porte en elle trois conséquences majeures. Face à la surabondance de nouvelles qui, développées par les TIC, provoquent une saturation des capacités d'analyse, ces agences agissent – à l'instar de n'importe quelle entreprise médiatique – tels des filtres sélectifs assurant théoriquement un contrôle sur les contenus des dépêches et autres prestations offertes (photos, vidéos...) (11). Depuis leur émergence au XIX<sup>e</sup> siècle, leurs choix se fondent toujours sur les attentes de leurs clients que sont les médias et non pas des publics, usagers ou citoyens. Cette intermédiation accentue la segmentation de l'actualité mondiale, non pas en fonction de thématiques mais des aires géographiques. Ainsi, l'Amérique latine, l'Océanie et l'Afrique sont très souvent mises sous un cône de silence par les médias occidentaux, qui privilégient leurs propres aires nationales et leur principale région économique. La querelle ethnique rwandaise entre Hutus et Tutsis, dont les médias européens ont dénoncé l'horreur de la réalité génocidaire à partir de la seconde quinzaine de mai 1994, n'avait commencé ni avec l'assassinat de dix Casques bleus belges le 7 avril, ni, la veille, avec ceux des présidents rwandais, Juvénal Habyarimana, et burundais Cyprien Ntaryamira, mais datait déjà de l'offensive du Front patriotique rwandais (FPR) d'octobre 1990 : les autorités rwandaises avaient alors mené une double stratégie leur permettant de se défendre militairement contre l'agression du FPR et de «liquider» tous les Tutsis de l'intérieur; elles perdirent la guerre civile, mais atteignirent en revanche leur objectif génocidaire contre les Tutsis. Cependant, l'impact international

(8) Sur ce sujet, cf. Michel MATHIEN/Catherine CONSO, *Les Agences de presse internationales*, PUF, Paris, 1997.

(9) *Voix multiples, un seul monde. Vers un nouvel ordre mondial de l'information et de la communication plus juste et plus efficace*, Documentation française/Nouvelles éditions africaines/UNESCO, Paris, 1980.

(10) Le Royaume-Uni a réintégré l'organisation en 1997 et les Etats-Unis le 1<sup>er</sup> octobre 2003. Sur cet événement et son contexte, cf. Divina FRAU-MEIGS, «Le retour des Etats-Unis au sein de l'Unesco», *Annuaire français des relations internationales*, vol. V, 2004, pp. 860-877. Sur l'enjeu de l'époque et ses suites, cf. par exemple Antoine CHAR, *La Guerre mondiale de l'information*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 1999.

(11) Sur la notion de «filtre commandé» appliquée aux médias, cf. Michel MATHIEN, *Le Système médiatique. Le journal dans son environnement*, Hachette-Université, Paris, 1989.

fut maigre et l'ONU ne put qu'envoyer une Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR)... en octobre 1993.

A ce «silence», imposé par la hiérarchie de fait des informations relevant des rapports interactionnels entre agences et clients, s'ajoute celui du «marché des images» construit par les principales entreprises audiovisuelles. L'intérêt de l'information repose de plus en plus sur sa «visibilité», c'est-à-dire sur les images disponibles pour témoigner des faits. Depuis toujours, elles sont gages de véracité, quand bien même elles ouvrent sur toutes les manipulations et permettent toutes les propagandes. Leur absence contraint à minorer des événements, à défaut de les oublier. A son origine, l'accident nucléaire de Tchernobyl du 26 avril 1986, avec ses conséquences sur la santé publique, a reçu un traitement médiatique anecdotique. Quant aux débats du Forum de Tchernobyl, fondé par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), à compter de 2005, ils ont été accueillis par un silence des médias, peu sensibles aux controverses opposant essentiellement l'AIEA et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à des organisations non gouvernementales comme Greenpeace et plusieurs chercheurs indépendants. On pourrait en dire tout autant de la démarche de l'ONU sur les deux phases du Sommet mondial sur la société de l'information (Genève, 2003, et Tunis, 2005), qui n'ont eu de grands échos qu'en Suisse et en Tunisie (12).

La troisième conséquence induite par l'intermédiation des agences relève des agences elles-mêmes. Respectivement anglaise, française et états-unien-nes, les quatre premières mondiales stipulent un point de vue occidental de l'actualité internationale : non seulement elles ne vont rapporter que les événements susceptibles d'intéresser leurs principaux clients, à savoir les médias occidentaux, mais elles vont le faire selon des perspectives *a priori* nationales, voire européennes. Le discours de Benoît XVI sur les relations entre foi et raison, devant les universitaires de Ratisbonne, n'avait donné lieu qu'à une couverture *a minima* des médias couvrant le voyage pontifical en Allemagne et un silence quasi général dans les journaux télévisés. Pourtant, l'exploitation de la dépêche de l'AFP du 12 septembre 2005 par Al Jazeera, télévision arabe d'information en continu opérant selon des critères occidentaux, et la montée de la rue des Musulmans après la «crise des caricatures de Mahomet» du printemps, le sortit du silence médiatique à partir du 14 septembre...

(12) Cf. Gérard ARBOIT, «La médiatisation du Sommet mondial sur la société de l'information. Quelle mobilisation de l'opinion publique?», in Michel MATHIEN (dir.), *Le Sommet mondial sur la société de l'information et «après»? Perspectives sur la Cité globale*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 75-92.



### *La «dictature» de l'opinion?*

Cette sélectivité de l'offre internationale d'information est certes contrebalancée par la diffusion en temps réel, l'accent étant mis sur le direct. Cependant, ce «*sentiment illusoire de maîtriser notre rapport au temps et de mieux appréhender le monde qui nous entoure*» (13) est corrélé par une consommation sélective de l'information par l'audience. L'expansion des émissions d'actualité multidiffusées et des décrochages/numéros spéciaux pour tout événement exceptionnel non seulement conduit à une saturation spatiale des supports médiatiques, limitant d'autant la possibilité d'une offre de nouvelles internationales alternative, mais entre en concurrence avec la multiplicité des possibilités de s'informer. Il en résulte un butinage, passant d'une écoute de la radio à la lecture d'un quotidien, puis à la consultation d'Internet et de la télévision. Cette nouvelle forme de consommation a engendré l'adaptation de l'offre d'informations, combinant inévitablement affectivité et simplification. Les élans et autres drames planétaires collectifs deviennent ainsi encore plus visibles, reléguant dans un silence assourdissant les événements d'importance majeure, mais de dimension locale (14). Ainsi, la guerre civile au Népal, entre 1996 et 2006, est largement passée inaperçue; elle n'a ressurgi dans les médias qu'à l'occasion des négociations de paix d'avril 2006 – dans *Le Monde*, ce retour correspondait à 20 % de la couverture du quotidien du soir...

De la même façon, le sort d'Ingrid Betancourt, enlevée le 23 février 2002 par les Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC) alors qu'elle était en campagne présidentielle, ne donne lieu à des commentaires que de manière fortuite. Elle appartient à la catégorie de cette actualité sans images. Le *New York Times* ne lui consacre que trente articles depuis sa disparition; il lui en avait assuré trois sur son activité politique depuis 1997. Là encore, elle n'émerge du silence, qui se rajoute à la privation de parole infligée par ses ravisseurs, qu'en de brèves occasions : enlèvement, 43 %; médiation franco-vénézuélienne de 2007, 30 %. Elle devient, dès lors, l'objet de la construction d'un «quasi-feuilleton», genre qu'affectionne particulièrement la presse depuis son essor avec l'ère industrielle, mais qui cadre également et de plus en plus avec les procédés audiovisuels visant à la captation de l'audience maximum à des fins économiques. En France, elle est ainsi ressortie de l'anonymat au moment de la captivité iraquienne de la journaliste Florence Aubenas (15), puis des relations personnelles de sa famille avec le nouveau Président de la République, Nicolas Sarkozy.

(13) Rémy RIEFFEL, *Que sont les médias? Pratiques, identités, influences*, Gallimard, Paris, 2005, p. 97.

(14) Eric DARRAS, «La force supposée des *hard news*», *Les Nouveaux Dossiers de l'audiovisuel*, 2006, n° 10, p. 57.

(15) Gérald ARBOIT, «Le journaliste est l'otage dans l'information de guerre», *Annuaire français de relations internationales*, Vol. VII, 2006, p. 1 025.

Dans cette logique, l'actualité internationale se nourrit aisément de cette tendance à la «personnalisation», conséquence du primat de l'image imposé par les journaux télévisés. Elle fait émerger une grille de lecture simplificatrice, qui néglige les véritables enjeux et réduit les affaires mondiales à un théâtre d'ombres d'où n'apparaissent à la lumière que quelques stars, comme les inévitables présidents américains et russes, que rejoignent parfois quelques habiles communicants. Faute de pouvoir accéder aux médias actifs et dominants, la majeure partie des acteurs sociaux reste dans une zone de silence plus ou moins durable.

L'Afghanistan est une illustration de ces pays qui n'ont d'existence médiatique que ponctuelle. L'invasion soviétique du 28 décembre 1979 l'a mis sous les feux de l'actualité dans un climat de «guerre froide». Pendant dix ans, la résistance afghane va recevoir un soutien médiatique équivalent à l'engagement de l'Occident. Le second cesse brutalement avec la chute du Mur de Berlin, entraînant inévitablement le premier. Le silence s'est alors rabattu sur l'Afghanistan; il ne fut levé qu'en de rares occasions, lors de l'entrée des Talibans dans Kaboul et de l'assassinat de l'ancien président communiste Mohammed Najibullah, les 27 et 28 septembre 1996, puis à l'occasion de la destruction des Bouddhas de Bâmiyân en mars 2001 et, enfin, après le 11 septembre 2001. Ce front de la «guerre contre le terrorisme» n'a pourtant pas permis de retour médiatique. Si les Talibans avaient banni tout usage iconographique, se fermant aux journalistes, les opérations militaires visant à éradiquer leur présence se prêtent mal à la production d'images. Aussi le sort médiatique de l'Afghanistan est-il renvoyé à sa capacité de produire des événements susceptibles d'être rapportés internationalement. Il s'agit alors soit d'images de troupes occidentales manœuvrant ou en cantonnement, soit d'attentats sanglants contre les mêmes. Dans tous les cas, elles sont transposables à d'autres situations de conflits et n'apportent guère d'informations supplémentaires à la réalité locale. Cependant, les aspects positifs et négatifs de la présence de ces troupes ne sont guère mis en évidence; quant à leur échec on en parle peu, alors que, dans ce pays, la culture soignée de l'opium est à nouveau en essor et dépasse les 6 000 tonnes par an!

Si la personnalisation est un facteur de décontextualisation et d'oubli des problèmes réels, elle est également porteuse de construction événementielle. La Corée du Nord attire ainsi l'attention du monde par des fourberies médiatiques. Le pseudo-essai nucléaire du 6 octobre 2006 était un exemple parfait de *media diplomacy*, puisque son annonce visait plus à renouer des contacts avec Washington qu'à assurer une meilleure information sur le pays. Pendant que les médias occidentaux l'interprétaient comme un anti-pathique «message de bienvenue» de la part des autorités de Pyongyang au nouveau Secrétaire général des Nations Unies, le Sud-Coréen Ban Ki-moon, la révélation du subterfuge est passé totalement inaperçue.

## CAUSES EXOGÈNES

La personnalisation à laquelle les médias se livrent montre combien l'information est tributaire d'apports extérieurs. Par le biais des dépêches d'agences et des échanges sur le marché des images, l'actualité internationale est disponible pour peu que l'attention des médias soit attirée vers elle par des acteurs à même de se mobiliser dans ce but.

*Le choix des annonceurs*

Le premier de ces acteurs est évidemment l'«annonceur» ou l'«agent central du marché publicitaire» (16). On pourra toutefois l'étendre largement à tous les intermédiaires qui ne sont pas des journalistes et qui concourent à la médiatisation de l'actualité. En effet, l'annonceur a pour rôle de faire coïncider une offre avec la demande des organes de presse et des chaînes audiovisuelles : il peut ainsi s'ériger en véritable censeur (17). Logique marchande et impératif publicitaire déterminent de nos jours leur fonctionnement dans tous les domaines, et non plus uniquement celui du divertissement. *L'infotainment*, ce style rédactionnel mixant information et divertissement forgé au début des années 1980, est devenu une réalité fonctionnelle : s'il est souvent critiqué comme un relâchement de la méthode journalistique tant il risque d'alimenter la confusion entre enquêtes et spectacles, voire entre journalisme et propagande, il témoigne du fonctionnement courant des médias des pays occidentaux, en particulier les chaînes généralistes de télévision. Dans ce cadre, les journalistes des grands médias privés sont ainsi de plus en plus souvent confrontés à des experts en communication, agissant en relais et/ou en soutien à des «sources», ainsi qu'à des annonceurs chargés de présenter la réalité sous un jour favorable à leurs commanditaires, avec lesquels ils sont plus ou moins contraints de travailler au quotidien (18). Cette exigence touche aussi bien les magazines d'actualité, présents et à venir, que le fonctionnement des journaux télévisés.

Ces derniers sont dès lors suivis comme n'importe quel produit commercial, sous couvert de leurs taux d'audience, puisque de leurs résultats dépendront les tarifs des écrans publicitaires. Des études de marchés préalables à leur lancement cherchent à connaître les attentes supposées des consommateurs potentiels. Ainsi, pour arracher au groupe France Télévisions la Coupe du monde de rugby 2007, qui se passait en France, TF1 a dû déboursier 108 millions d'euros et s'engager à diffuser la prochaine édi-

(16) Jean GABSZEWICZ/Nathalie SONNAC, *L'Industrie des médias*, La Découverte, Paris, 2006, p. 45.

(17) Cf., pour un exemple américain, Jean-Paul MARTHOZ, «Prospérité des médias et misère de l'information aux Etats-Unis», in Alain KIYINDOU/Michel MATHIEN (dir.), *Evolution de l'économie libérale et liberté d'expression*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 189.

(18) Sur l'évolution du cadre de travail des professionnels de l'information, cf. Michel MATHIEN, *Les Journalistes. Histoire, pratiques et enjeux*, Ellipses, Paris, 2007.

tion de 2011 en Nouvelle-Zélande. Le double problème auquel le groupe privé était confronté consistait à l'extrême segmentation de l'audience du rugby en France et aux douze heures de décalage d'horaire avec Auckland. L'enjeu était donc de réaliser le maximum de recettes publicitaires en France, en mobilisant toutes les ressources de ses chaînes, TF1, LCI et Eurosport. A la première, les matches de l'équipe de France et des principaux acteurs du monde du rugby, à la dernière, accessible uniquement par abonnement, les rencontres jugées de peu d'intérêt. Ainsi les possibilités d'audiences et de recettes publicitaires étaient maximisées. TF1 obéissait à la logique de captation d'audience en jouant sur l'émotion et le spectaculaire.

Le regard sur l'actualité internationale est ainsi volontairement limité, mais avec la possibilité d'en orienter l'interprétation de façon à convenir au public visé. Le plus grave réside moins dans les silences que ce traitement informationnel génère, que dans le renforcement de la polarisation médiatique autour du fonctionnement télévisuel. Lors d'un événement mondial d'importance, la presse écrite n'est pas toujours en mesure d'offrir un point de vue alternatif. Elle est invitée à suivre (19).

Ce «*marketing des faits*» (20) trouve un écho dans l'action d'autres «*annonceurs*» – devenus «*acteurs*» –, dont certaines organisations non gouvernementales, comme Greenpeace ou Médecins sans frontières. Toutefois, les Etats et les organisations intergouvernementales ne sont pas en reste, utilisant eux aussi les ressorts de la médiation de stars de la musique, du cinéma, du *business*, de la politique, du sport et de la mode (21). Cette nécessité s'impose pour attirer l'attention mondiale sur des situations catastrophiques qui n'alertent pas les médias et les dirigeants internationaux. Il s'agit, là encore, d'une dimension de la *media diplomacy*. Les famines du Biafra en 1967 et d'Éthiopie en 1984-1985 ont ainsi été aussi bien révélées que mises en scène.

*A contrario*, l'incapacité à mobiliser ces «*annonceurs*» contraint bien des souffrances et des situations critiques au silence. Les raisons en sont multiples. Soit il s'agit d'une opposition des autorités locales, comme pour les inondations et les famines en Chine et en Corée du Nord, soucieuse d'offrir une autre image. Soit, à l'exemple de cette première grande «*guerre minérale*» que fut la «*guerre des Boers*» à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècles, les intérêts économiques en jeu sont tellement puissants, comme ceux gravitant autour de l'or d'Ituru (Congo), du diamant au Sierra Leone ou de la *wolframite* au Burundi, qu'ils suffisent à écarter la curiosité des médias. Soit la politique internationale, au nom de la non-ingérence dans les affaires inté-

(19) Laurent GERVEREAU, *Inventer l'actualité. La construction imaginaire du monde par les médias internationaux*, La Découverte, Paris, p. 44.

(20) Arnaud MERCIER, *op. cit.*, p. 28.

(21) Cf. Gérald ARBOIT, «*De l'utilisation médiatique...*», *op. cit.*, pp. 123-127.

rieures d'un Etat ou d'autres rapports de forces, enjoint de regarder ailleurs. La Palestine et la Birmanie, mais également la Tchétchénie et l'assassinat du nonce au Burundi, Mgr Michael Courtney, comme ont pu l'être par le passé le Cambodge génocidaire ou l'Angola, appartiennent à ces lourds et intermittents silences des médias. La Tchétchénie, à nouveau occupée par l'armée russe en 2000, est entrée dans la «*spirale du silence*» qui, là comme ailleurs, peut conduire à de nouvelles formes d'expression dont les actes de violence et de rébellion ne sauraient être exclus. La lutte internationale contre le terrorisme fondée sur l'exploitation du 11 septembre 2001 a bien servi d'aubaine à la Russie de Vladimir Poutine, mais ne saurait toujours faire office de trompe-l'œil pour saisir les problèmes réels d'une population (22).

### *Le faible intérêt pour l'international*

L'autre raison de ce relatif désintérêt pour les questions internationales tient tout simplement à un manque d'intérêt généralisé pour l'actualité lointaine. Selon le principe de la proxémique, le proche l'emporte toujours sur le lointain. Et, fort de ce constat, il appartient aux médias et à tout acteur soucieux de se faire connaître – ou re-connaître –, d'inverser l'intérêt par son action de communication. La crise au Darfour, qui a éclaté en mars 2003, n'est découverte par la presse américaine qu'en mai 2004..., pour disparaître presque aussitôt, quitte à revenir de façon plus ou moins aléatoire ensuite (23). Dix ans plus tôt, lors du génocide au Rwanda, les trois réseaux américains de télévision (NBC, CBS, ABS) n'avaient consacré que trente-deux minutes à la question en avril (24). Une couverture du magazine américain d'actualité *Newsweek* sur l'international a fait chuter ses ventes de 28 %. Les seuls faits accédant à la notoriété mondiale ne sont que ceux provoquant des élans ou des drames planétaires collectifs. Eux seuls peuvent susciter personnalisation, émotion et spectaculaire. Dans le même temps, de nombreux médias, dont certains étaient réputés pour la qualité de leur couverture de l'actualité internationale, ferment leurs bureaux à l'étranger. CBS News se vantait, il y a quelques années encore, d'avoir 24 bureaux et des correspondants dans 44 pays; en 2007, il ne possède plus que 6 bureaux à l'étranger et aucun en Afrique et en Amérique latine (25).

Cela étant, pour la première fois depuis sa création il y a vingt-sept ans, CNN a décidé, fin 2007, son plus important investissement consacré à la couverture internationale : quelque dix millions de dollars seront alloués à la création de nouveaux postes de reporters en Afghanistan, en Malaisie,

(22) Cf. l'enquête de Charles DUFOUR, «Normalisation de façade dans la capitale tchétchène», *Le Monde* 2, n° 198, 1<sup>er</sup> déc. 2007, pp. 48-51.

(23) Cf. par exemple le documentaire «Darfour : autopsie d'une tragédie», de Vincent CONTE et Christophe AYAD, diffusé sur ARTE, dans l'émission *Thema*, 4 déc. 2007, 20h45.

(24) Jean-Paul MARTHOZ, *op. cit.*, p. 191.

(25) *Ibid.*; Jim BOUMELH, «Défendre le journalisme», 11 mai 2007, Amnesty international, disponible sur le site Internet [web.amnesty.org/pages/315-051107-feature-fra](http://web.amnesty.org/pages/315-051107-feature-fra).

aux Philippines, au Vietnam, au Nigeria et dans l'agence de presse interne, tandis que des postes supplémentaires de correspondants seraient également prévus à Pékin, Johannesburg, Jakarta, au Pakistan, ainsi qu'au siège de CNN Asie-Pacifique, à Hong-Kong. La chaîne câblée prévoit en outre de développer sa couverture et ses unités de production dans les Emirats arabes unis (26). Un paradoxe pour la doyenne des chaînes d'information en continu, mais qui correspond à une réalité planétaire.

Le réseau de correspondants à l'étranger de TFI, dont les crises liées aux départs d'Alain Chaillou et de Régis Faucon, ont montré la «*lente désaffection pour ce secteur de l'information*» (27), se limite aux six postes de Washington, de Jérusalem, de Rome, de Moscou, de Londres et, rétabli depuis les événements du 11 septembre 2001, de New York. Depuis 1996, TFI a supprimé son service de politique étrangère, fermé plusieurs postes de correspondants dans le monde, abandonné l'idée d'émissions spéciales en direct depuis divers points du globe et consacré la disparition des commentaires en studio. Certes, elle sait mieux que personne se mobiliser en fonction d'une actualité forte, comme lors des attentats de New York et Washington, du tsunami de 2004, de la mort de Jean-Paul II ou des interventions américaines en Afghanistan et en Iraq. Cependant, à voir le regard qu'elle en offre à ses téléspectateurs en termes d'information, le monde comme champ d'actualité n'est plus au sommet de sa hiérarchie dans la sélection des événements retenus (28). D'ailleurs, les récurrents problèmes financiers du mensuel français *Le Monde diplomatique*, malgré ses éditions européennes, ne tiennent pas uniquement à ses prises de position altermondialistes, mais aussi au désintéret pour l'international.

Le succès du si décrié journal de 13 heures de TFI le confirme assez bien : le poids de l'image internationale dans les médias a significativement baissé. L'accumulation de chiffres sur la fréquence des reportages effectués hors de France ne reflète que partiellement cette réalité, si on omet de préciser que la plupart des sujets tournés à l'étranger de nos jours ne sont pas des sujets de politique étrangère. La baisse de la criminalité à New York, les péripéties sentimentales des enfants de la famille royale britannique, le goût des Allemands pour les asperges ou celui des Coréens pour le ragoût de chien ne paraît pas sortir le monde de sa «*spirale du silence*». Au contraire, ce cadrage ou angle de traitement d'une question (29) va orienter la réception

(26) «CNN va investir jusqu'à 10 millions de dollars dans la couverture internationale», AFP, 15 nov. 2007. Sur les aléas de cette chaîne de référence, cf. Michel MATHIEN, «Relations internationales et médias : CNN et les autres», *Questions internationales*, nov. 2005, pp. 115-122.

(27) Daniel SCHNEIDERMAN, «Le crime parfait», *Le Monde Télévision*, 8 juin 2002; Lettre de Régis Faucon au *Monde*, 29 juin; Réponse de Robert Namias au *Monde*, 15 juin 2002. Cf. également la charge romancée d'Alain CHAILLOU, *La Lésion étrangère. Le vrai roman d'un correspondant de télé*, Alias Etc., Paris, 2002.

(28) Gérard ARBOIT, «La chaîne française d'information internationale pour la France. Perspectives d'un projet déjà ancien», *Annuaire français de relations internationales*, Vol. V, 2004, p. 477.

(29) Shanto IYENGAR, *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*, University of Chicago Press, Chicago, 1991.

de l'information internationale, donnant une étrange image de la façon dont l'étranger est perçu depuis la France. «*Ce qui limite la vérité ce n'est pas le faux mais l'insignifiant*», disait René Thom, ce mathématicien fondateur de la théorie des catastrophes...

Aussi étonnante que soit cette caricature à l'heure où le concept national est si décrié, elle s'impose partout : « *finalement, dans tous les pays, nous regardons tous des infos régionales*» (30). Et la CNN diffusé aux États-Unis n'a rien à envier à ses homologues françaises LCI, Direct 8 ou BFM TV. Même la guerre en Iraq est de moins en moins présente dans les médias américains, alors que la couverture sur la campagne électorale pour la présidentielle de novembre 2008 gagne du terrain (31).

### *La logique d'agenda*

Ce retournement s'explique aussi bien par une baisse d'intérêt suite à une campagne militaire qui marque le pas, les attentats ne se révélant pas assez médiatiquement spectaculaire – le cône de silence sur le conflit afghan s'explique de la même façon –, que par la logique de l'agenda, qui guide la marche des médias (32). Loin de forger des événements, la presse et l'audio-visuel mettent en évidence des faits : ils peuvent ainsi définir leur calendrier et ce à quoi il convient de penser. Leur rôle apparaît essentiel pour leur capacité à concentrer l'attention collective et en hiérarchiser les priorités, mais également pour vouer d'autres réalités à l'oubli le plus total. Les critères de jugement proposés – effet d'amorçage – vont alors influencer sur l'ampleur du silence. Fin novembre 2006, le Soudan et le Tchad se sont affrontés en soutenant chacun des rébellions dans le pays voisin, tandis que le conflit du Darfour devenait un peu plus incontrôlable. Ces rébellions ont débordé en Centrafrique. De nouveau, l'Afrique centrale basculait dans la guerre et la France se trouvait en première ligne. Paris avait déjà sauvé le régime d'Idriss Déby de l'attaque rebelle d'avril. Fin novembre, les forces françaises intervinrent aux côtés de l'armée gouvernementale contre la rébellion, alors que d'autres agissaient pareillement en Centrafrique. Pendant ce temps, en France, les médias restaient silencieux, tout comme le Parlement et la ministre de la Défense d'alors, Michèle Alliot-Marie, au sujet de cette intervention militaire. L'agenda médiatique correspondait bien à l'agenda politique...

Parfois, comme dans le cas du Darfour, il y a dissonance entre les deux. Comme la guerre au Vietnam avait empêché l'apparition dans les médias de

(30) Laurent GERVEREAU, *op. cit.*, p. 29.

(31) «La guerre en Iraq moins couverte dans les médias américains», AFP, 21 août 2007. Sur le contexte médiatique général de ce conflit armé, cf. Gérald ARBOIT/Michel MATHIEN (dir.). *La Guerre en Iraq. Les médias et les conflits armés*, Bruylant, Bruxelles, 2006.

(32) Maxwell McCOMBS/Donad SHAW, «The agenda setting function of mass media», *Public Opinion Quarterly*, 1972, vol. XVI, pp. 176-187.

la famine au Biafra et la guerre du Golfe avait relégué dans l'indifférence le Liberia, la guerre contre le terrorisme retarde l'émergence du Darfour comme sujet d'actualité. Si «*une théorie de la mise en concurrence des sujets d'actualité reste à faire*» (33), il est communément admis que deux crises majeures ne peuvent être médiatisées. Depuis le 11 septembre, toute l'actualité semble dominée par des questions de sécurité. Il est étonnant de constater combien la page d'informations internationales du quotidien publié au Vatican, *L'Osservatore Romano*, reflète bien cet état d'esprit : son agenda est clairement d'offrir une information complète sur les activités publiques du Pape et de publier des éditoriaux écrits par les plus importantes sommités de l'Église catholique ; en sa page 2, s'évalent pourtant toutes les terreurs du monde contemporain (l'Iraq, le terrorisme, le changement climatique, les émeutes en France...) et, finalement, le seul fait intéressant est la présence régulière d'informations africaines.

UNE SPIRALE DU SILENCE QUI N'EST PAS  
SANS RISQUES... À TERME

Le rêve de «*village global*», jadis échafaudé par Marshall McLuhan en pleine guerre du Vietnam, a vécu... Le monde construit par les médias correspond à un compromis culturel largement vide de tout sens social partagé. Il devient une «*représentation*» en creux de l'image nationale de référence, définie forcément négativement. Et ce qui n'entre pas dans ce schéma est voué au silence. Il en découle une étrange géographie mondiale où n'existeraient plus que les États-Unis, le Mexique, l'Europe, la Russie, Israël, l'Iraq, l'Arabie saoudite, l'Afghanistan, l'Inde, la Chine et le Japon. Ainsi, le reste du monde ne semble plus exister qu'en raison des catastrophes qui pourraient le toucher.

«*La médiatisation du monde a fini par produire l'exigence d'un nouveau classement : tant d'images, tant de drames nous assaillent, que des priorités doivent être attribuées*» (34). Étrangement, une telle vision tend à correspondre à la réalité économique engendrée par la mondialisation à l'œuvre depuis 1990. Par leurs divers silences, les médias accélèrent cette mise à distance du Nord avec le Sud. Plus généralement, quelle que soit leur attitude, ils se heurtent aux deux faces du même problème : d'un côté, une information pluraliste dans les médias, de l'autre, une vision du monde pluraliste à construire ...

Cela étant, indépendamment de toute appréciation allant dans ce sens, rappelons que la «*spirale du silence*» peut aussi susciter des faits nouveaux susceptibles de créer des problèmes majeurs. Du local au mondial en passant par le régional. Le retour du refoulé n'est-il pas inscrit dans les comportements humains ?

(33) Philippe BLANCHARD, *op. cit.*, p. 116.

(34) Jean-Christophe RUFFIN, *L'Empire et les nouveaux Barbares*, Lattès, Paris, 1991, rééd. 2001, p. 220.



# LE JOURNALISME ET LA QUESTION DE LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DANS LES PAYS AFRICAINS

NÉCESSITÉ D'APPROPRIATION  
DES VALEURS ÉTHIQUES ET DÉONTOLOGIQUES

PAR

TAÏROU BANGRE (\*)

## UN JOURNALISME EN INTERROGATIONS

Il est fréquent d'entendre que le journalisme n'est pas une profession comme les autres. On parle de «métier noble», de «quatrième pouvoir», de «chien de garde», de «garants de la société», *etc.* De tels propos révèlent au passage un aspect fondamental, celui de la liberté d'expression, et véhiculent une idée-force, celle de la démarcation du professionnel de l'information dans sa fonction sociale décisive tant pour le développement de la personnalité des citoyens que pour l'évolution sociale et démocratique d'un pays. Si l'activité journalistique consiste dans le recueil de l'information factuelle, son traitement et sa communication au public, au cœur donc de celle-là, on distinguera une seule cause, rechercher la vérité, et un seul but, servir au mieux l'intérêt public (1). C'est en ce sens que l'un des pionniers de la presse, Théophraste Renaudot, appréhende le journaliste comme un «*amoureux de la vérité*» pratiquant un «*journalisme de conscience*» (2).

Le rappel de certaines crises non moins récurrentes qui ont secoué ces dernières années nombre de jeunes démocraties africaines incite à jeter les projecteurs sur une profession journalistique souvent décriée dans sa manière d'informer. Il convient ici de rappeler le rôle funeste joué par la Radio-télévision des Mille collines dans le processus ayant abouti au génocide rwandais, qui a fait près d'un million de morts entre avril et juillet 1994. En Côte d'Ivoire, on peut également révéler les comportements partisans de certains journalistes, qui ont exacerbé les tensions politico-militaires à l'origine de la guerre civile qui a éclaté le 19 septembre 2002. C'est vouloir dénoncer une profession où l'irresponsabilité est importante au

(\*) Enseignant-chercheur au département Communication et journalisme de l'Université de Ouagadougou (Burkina Faso).

(1) La notion d'intérêt public se réfère à tout ce qui paraît important, voire nécessaire, au citoyen et qui permet à ce dernier de s'intégrer et de participer de façon active à la vie en société. Elle suppose de faire table rase des intérêts personnels, particuliers, et de bien d'autres préjugés.

(2) Cf. Francis BALLE, *Médias et sociétés*, Montchrestien, Paris, 2003 (11<sup>e</sup> éd.), p. 47.

regard des dérives et des dérapages; c'est montrer du doigt un milieu ouvert, où n'importe qui peut se prévaloir journaliste, un milieu infesté d'aventuriers incendiaires, ces «*calamités intellectuelles [... qui] ne sont douées que pour l'entreprise de déconstruction des acquis sociaux, économiques et politiques*»; comme le dit le journaliste sénégalais Habib Demba Fall (3).

Dans un tel contexte, toute réflexion sur le journalisme en Afrique ne peut que susciter des interrogations : comment expliquer cette situation ? peut-on incriminer un manque de vision sur le rôle et la place du journalisme en Afrique ? comment peut-on l'exercer de nos jours dans ces jeunes démocraties africaines – évoluant dans un environnement marqué par les affres du sous-développement et une précarisation généralisée des médias – sans tomber dans les pièges de la connivence et de la manipulation ? Pourquoi certains journalistes s'adonnent-ils au traitement partial et partisan de l'information, à la propagande et à la désinformation ? Est-il encore possible de satisfaire le public la plupart du temps sceptique par rapport à l'indépendance des médias – surtout quand ces derniers appartiennent à l'Etat ? comment peut-on œuvrer à la réhabilitation de la profession ?

A ces questions, on peut d'emblée répondre par le constat des défaillances des pouvoirs politiques dans la mise en place d'un environnement socio-économique, institutionnel et organisationnel viable et adéquat pour les médias. C'est également reconnaître un manque de perception quant à leur véritable rôle dans la société : plus qu'un simple médiateur-témoin, le journaliste reste dans les sociétés en développement un acteur social à part entière, qui sert de guide et d'éclaireur de l'opinion publique. «*Cette dimension particulière des médias dans les pays du Sud tient, aux dires d'Hervé Bourges, à son rôle de vecteur de l'information. Il n'est nul besoin de rappeler que l'information catalyse, amplifie, répercute, mobilise, mais aussi elle explique, elle classe, elle simplifie et justifie. Elle est de fait au centre de tout processus de transformation sociale*» (4).

Notre propos se focalise ici sur l'importance de cette dimension sociale et souligne qu'un journaliste ne peut être au fait de toutes ses responsabilités que s'il bénéficie d'un environnement favorable qui suppose : une responsabilité plus accrue de la société et, surtout, des pouvoirs politiques à l'égard des médias; une indispensable exigence de la formation au journalisme – longtemps considérée comme inopportune, voire inutile – avant d'entrer dans la profession et de la poursuite de cette formation tout au long de l'activité professionnelle.

(3) Habib Demba FALL, «Fréquence 'il paraît' et presse 'on dit'», 26 nov. 2007, disponible sur le site Internet [www.lesoleil.sn](http://www.lesoleil.sn).

(4) Cf. Hervé BOURGES, «Le rôle des médias vis-à-vis des sociétés en mutation», communication faite à Rabat, Maroc, déc. 2004.

DES MÉDIAS SOUS TUTELLE :  
LA PRÉPONDÉRANCE NÉFASTE DE L'ÉTAT  
DANS LA STRUCTURATION DES MÉDIAS  
LE CAS DU BURKINA

*Un journalisme d'Etat au cœur des logiques des Etats*

L'histoire nous révèle que c'est dans le sillage du colonisateur que les médias (5) – en particulier la presse et la radio – ont été introduits en Afrique noire, essentiellement pour servir les besoins d'information de l'administration coloniale. Et c'est surtout après l'accession à l'indépendance, à la fin des années 1950, que la gestion des médias revient aux élites autochtones, avec un fait majeur à la clef : la mainmise des politiques sur les médias, au nom de la nécessité de la construction de nations stables et prospères.

Dans cette logique, les gouvernants vont adopter les principes du système autoritaire comme méthode de gestion de l'Etat, dont le contrôle et le muselage des médias. C'est la consécration d'un journalisme dit d'« union nationale » ou de « développement », qui va servir plutôt de porte-voix, d'outil de propagande aux pouvoirs politiques en place. Un homme politique pouvait intervenir à tout moment dans un journal pour qu'on donne un écho à ses propos ou qu'on place sa photo à la une. La couverture des organes de presse était centrée sur les personnes politiques et non sur la réalité sociale.

Certes, ces critères dans le traitement de l'information ne sont pas l'apanage du seul continent africain. Ailleurs, on retrouve cette réalité que Colette Beauchamp rapporte en ces termes : « entre l'invitation d'un ministre ou d'une multinationale et celle d'un groupe populaire, la presse privilégiera évidemment, selon ses critères immuables, la première » (6). Pour Serge Halimi, certains médias en France sont dominés par un « journalisme de révérence » (7) devant l'argent et le pouvoir politico-industriel. Arnaud Mercier va dans le même sens en évoquant la soumission idéologique des journalistes aux pouvoirs en place (8).

Cependant, à la différence des journalistes européens notamment, les journalistes « agents de développement et de la pensée unique » exerçaient le plus souvent sans aucune formation professionnelle de base : il s'agissait de journalistes entrés dans la profession sous l'influence de groupes de pression ou par d'autres moyens, pour entretenir le mensonge au détriment de la vérité, en s'accrochant au cancan et aux seules versions officielles, en s'adonnant au « griotisme », c'est-à-dire aux louanges, au culte de la person-

(5) Cf. André-Jean TUDESQ, *Les Médias en Afrique*, Ellipses, Paris, 1999.

(6) Cf. Colette BEAUCHAMP, *Le Silence des médias*, Montréal, 1987.

(7) Serge HALIMI, *Les Nouveaux Chiens de garde*, Liber-Raison d'Agir, Paris, 2005.

(8) Arnaud MERCIER, « Le rôle des journalistes en démocratie », in Eric MAIGRET (dir.), *Communication et médias*, La Documentation française, 2003.

nalité. Dans de telles conditions, il était quasiment impossible d'informer le public au mieux sur les affaires de corruption, les détournements de deniers publics, les crimes politiques et les dysfonctionnements de l'administration.

Au Burkina Faso, à l'avènement de la révolution d'août 1983, les médias sont entièrement dominés par l'Etat, qui veut en faire des organes de sensibilisation, de mobilisation et de formation des masses. Pendant les années révolutionnaires (1983-1987), le recrutement des journalistes dits «révolutionnaires» se faisait sur la base de leur appartenance à la masse populaire et dans le but de la gestion de la parole publique. Toute critique jugée défavorable au régime était sanctionnée : des journalistes ont été suspendus pour leur infidélité au pouvoir et pour des propos «diffamatoires». De la période post-coloniale jusqu'à la fin des années 1980, le secteur de l'information n'a pu bénéficier véritablement de plan de développement aux objectifs de transformation sociale des masses. Ce ne fut que des dysfonctionnements et des contradictions dans la politique de l'information (9). Pour André-Jean Tudesq, «*une part importante des difficultés de la presse vient de l'attitude des gouvernements et ne sera résorbée qu'avec le progrès de l'Etat de droit et d'une démocratisation dont le modèle africain est encore à définir*» (10).

### *Médias et processus de démocratisation*

A l'aube de la décennie 1990, alors que s'amorce un processus démocratique et pluraliste, le paysage médiatique connaît dans la plupart des pays d'Afrique francophone un réel bouleversement : l'émergence d'une presse privée et l'apparition de nouveaux médias audiovisuels. En effet, l'affirmation d'une volonté des gouvernants de libéraliser le secteur des médias entraîne la fin de leur monopole et l'instauration d'un environnement juridique et institutionnel favorable, telles l'adoption des Codes de l'information et la mise en place des instances de régulation et d'autorégulation.

En dépit d'une réelle volonté de développement des médias, de l'existence d'une certaine liberté de presse, force est de constater que certaines préoccupations demeurent, en particulier l'absence de réponse aux questions sociales, aux problématiques déontologiques, aux enjeux éthiques. C'est dire que le journaliste est toujours dans l'attente d'une réelle reconnaissance. Dans bon nombre de pays, il vit dans une précarité statutaire, sans convention collective et sans carte de presse, comme c'est le cas au Burkina, avec un salaire peu motivant, etc. Conséquence, c'est la porte ouverte à n'importe qui pouvant dès lors se prétendre journaliste. Aussi de nombreux pigistes ont-ils fait leur apparition. C'est la fragilisation d'une profession

(9) Serge-Théophile BALIMA, *La Politique de l'information en Haute-Volta (actuel Burkina Faso) 1954-1984 : contraintes structurelles et problématiques de la dépendance*, Thèse de Doctorat d'Etat, Bordeaux, 1990.

(10) André-Jean TUDESQ, *Les Médias en Afrique*, Ellipses, Paris, 1999, p. 47.

dont la seule alternative reste le «journalisme alimentaire» à travers la chasse aux *per diem* (11), l'application et l'officialisation d'une couverture rémunérée des événements, l'intégration du publi-reportage (12).

Plus que jamais, on est loin des préoccupations déontologiques et éthiques. Ainsi, une bonne partie de ces «dits» journalistes va donner dans la provocation gratuite, les propos diffamatoires, la confusion entre vie privée et affaires publiques, la rumeur, *etc.* De tels comportements débordants auront pour répliques «des régressions dans la liberté de la presse»: l'application de toutes sortes de tentations et de pressions par la censure et l'auto-censure (13), d'intimidation et de répression à travers de nombreux procès intentés, des procès qui «sont révélateurs d'une certaine politisation de la presse» (14).

Sans doute les médias reflètent-ils les caractères des pays dans lesquels ils sont diffusés. Aujourd'hui, si on veut qu'ils exercent pleinement leur responsabilité sociale et jouent un rôle crucial dans la pérennisation et la consolidation du processus démocratique en Afrique, il est impératif d'abord d'engager la réflexion sur le rapport politique/médias, c'est-à-dire d'amener les gouvernants à reconsidérer tout autrement les médias et l'information, non plus comme leur porte-voix ou un instrument prêt à nuire, mais comme une «référence» dont la mission est indispensable dans une société démocratique. Egalement, il est urgent de mettre en place une véritable politique de développement et de professionnalisation du secteur des médias, en levant les obstacles économiques, organisationnels et institutionnels.

Enfin, pour assainir le milieu et prévenir les dérives, pour surmonter les carences de la profession et permettre au journaliste de travailler en toute conscience, il importe de mettre en place des structures de formation fiables et adéquates. Certes, celles-là existent, comme au Sénégal (Centre d'études des sciences et techniques de l'information, CESTI) et au Cameroun (École supérieure des sciences et techniques de l'information et de la communication, ESSTIC) pour ne citer que les plus importantes. Toutefois, comme le souligne Serge Théophile Balima, «les voies d'accès, selon les pays et à l'intérieur de chacun d'eux, sont les plus diverses et les plus floues» (15). Qu'on le sache: «n'est pas journaliste qui veut». Un journaliste digne de ce nom, c'est-

(11) Somme d'argent que touche le journaliste pour couvrir certains frais (colloques, ateliers, séminaires, *etc.*).

(12) Selon Jacques Le Bohec, «le publi-reportage est un produit qui mélange, explicitement ou implicitement, le rédactionnel et le publicitaire», *Les Mythes professionnels des journalistes*, L'Harmattan, Paris, 2000, p. 274.

(13) Une réalité inhérente à la profession, parce qu'on a peur de répercuter certaines informations sensibles. Pour Jacques Barrat, c'est une pratique de fuite, de dissimulation, de refus d'affronter, qui s'inscrit dans une logique de «gestion de carrière»: *Géographie économique des médias*, Litec, Paris, 1992, p. 430.

(14) Marie-Soleil FRÈRE, «Burkina Faso: la déontologie otage du débat politique», *Télévision et histoire, Recherches en Communication*, n° 14, 2000, p. 165.

(15) Serge-Théophile BALIMA, «L'état de la presse et des médias en Afrique: défis et perspectives», communication faite à l'atelier de planification du projet de recherche «Les médias et la prise de parole en démocratie», Ouagadougou, 18-20 mai 2005.

à-dire au fait de toutes ses responsabilités, ne peut qu'être formé à l'exercice de sa profession. De quelle formation s'agit-il ?

VERS UNE RESPONSABILISATION ACCRUE  
ET ASSUMÉE DES JOURNALISTES

Au Rwanda, si on a souvent montré du doigt la responsabilité de certains médias dans le déclenchement du génocide de 1994, il est juste de préciser que la plupart de ceux qui ont tenu ces «médias de la haine» n'avaient reçu aucune formation journalistique. Le cas cité en exemple est celui d'Hassan Ngeze, responsable du journal *Kangura*, qui s'est montré particulièrement actif dans l'encouragement au génocide : cet homme a été cordonnier, convoyeur de bus, vendeur de journaux, tenancier de bazar, avant d'entrer par effraction dans la profession de journaliste.

Au Burkina Faso, Roger Nikiéma, directeur de Radio Salankoloto, reconnaît et déplore que la quasi-totalité (90 %) des animateurs des radios privées soient en déphasage avec les droits, devoirs et règles morales qui régissent la profession (16). Serge-Théophile Balima abonde dans le même sens en évoquant la «faible appropriation de l'éthique et de la déontologie dans les pratiques du journalisme africain» (17).

Ces exemples suffisent à justifier la nécessité d'une formation à la culture journalistique. C'est une évidence : le manque de formation au journalisme a longtemps été préjudiciable à la qualité de la production journalistique en terme d'impact sur la société. Celle-là doit prendre toutes les précautions pour empêcher les dérapages et nuisances de ces «pirates» du journalisme et faire de l'information son cheval de bataille. Si l'information est synonyme de pouvoir, il est impossible d'agir de nos jours sans savoir. Pour Marc-François Bernier, c'est par le biais des médias et de l'information que les citoyens apprennent à connaître leur société, à savoir comment on gouverne en leur nom, comment on se soigne... Bien informés, ils peuvent porter des jugements sur les êtres et les choses qui ont un impact réel sur le déroulement de leur vie (18). Autant dire toute la responsabilité qui incombe au journaliste dans la recherche, le tri, l'élaboration et la diffusion d'informations utiles et fiables. Ce travail d'analyse et de mise en perspective, qui implique d'apporter une valeur ajoutée à l'information brute récoltée, en se conformant aux impératifs éthiques et en ayant une compréhension plus

(16) Cf. Roger NIKIÉMA, «La problématique du respect de l'éthique et de la déontologie dans les médias audiovisuels burkinabé», *La Tribune*, n° 1, mai 2003, p. 28.

(17) Cf. Serge-Théophile BALIMA, «Problématique d'une éthique déontologique de l'intégration des TIC dans les pratiques journalistiques en Afrique de l'Ouest», communication faite au colloque sur «Les nouveaux défis de la déontologie journalistique», ULB, Bruxelles, 2006.

(18) Cf. Marc-François BERNIER, «L'éthique et la déontologie comme éléments de la légitimité du journalisme», in Patrick J. BRUNET (dir.), *L'Éthique dans la société de l'information*, Presses de l'Université Laval/L'Harmattan, Sainte-Foy, 2001, pp. 33-45.

poussée de la réalité sociale, exige des compétences journalistiques indéniables.

### *Besoins de formation : donner du contenu et du sens*

La formation au journalisme dans les pays en développement n'a de sens que si elle se donne pour objectif de parvenir à sensibiliser les journalistes à l'impact potentiel de leur travail et donc à les inciter à plus de responsabilité. Comme l'écrit Jean-Marie Charon, «*il ne peut être concevable que l'information joue les différents rôles qui lui sont impartis dans notre vie politique, économique, culturelle, sociale (traitement du débat public, critique des institutions, mais aussi contribution au lien social, intégration et moyen de se situer dans les différents milieux de vie, pédagogie, outil économique et professionnel, etc.)*, si elle n'est pas servie par des hommes, des femmes et des organisations totalement au fait de leurs responsabilités et en position de les assumer à chaque instant, y compris lorsque l'actualité, les événements et le flot des nouvelles s'emballent» (19).

Former au journalisme, c'est permettre l'acquisition des connaissances. D'abord, sur un plan général, il s'agit d'aborder les questions de culture générale, afin de mieux comprendre l'environnement social, politique, économique et juridique. Selon Tudesq, «*la transmission de connaissances nouvelles et utiles par les médias nécessite la formation de journalistes spécialisés dans l'information économique, médicale, technique [...]. La formation des journalistes influe sur la contribution qu'ils peuvent apporter aux populations*» (20).

Ensuite, la formation n'a de portée que lorsqu'elle s'inscrit dans une logique d'acquisition des compétences en radio, télévision et presse écrite. Il s'agit donc d'un apprentissage pratique, dont le but est de permettre aux apprenants une familiarisation avec les techniques et genres journalistiques et une maîtrise des matériels professionnels. Ce qui suppose une préconisation de stages pratiques par la fréquentation des entreprises médiatiques et leurs salles de rédaction.

Enfin, il nous semble que c'est en accordant une attention particulière aux idéaux et aux valeurs fondamentales de la profession et en apportant des réponses aux dilemmes éthiques et aux problématiques déontologiques que la formation peut trouver véritablement sa justification et sa légitimité.

(19) Jean-Marie CHARON, «Réflexions et propositions sur la déontologie de 'information'», rapport à Madame la ministre de la Culture et de la Communication, juil. 1999, disponible sur le site Internet [www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics).

(20) André-Jean TUDESQ, *op. cit.*, p. 151.

***Former au journalisme, c'est susciter un véritable travail de réflexion***

La formation suppose le développement des habiletés de la pensée critique, qui consiste à l'analyse et la mise en perspective – par le jeu de l'échange, de la confrontation, de la complémentarité, de l'explication, du recadrage – du flot d'idées et d'actes dont foisonne le monde du journalisme. En référence aux documents (série de textes représentatifs proposés et extraits d'ouvrages, de revues scientifiques ou de la presse écrite et audiovisuelle), il s'agit d'entreprendre un perfectionnement théorique, qui passe par l'identification et la familiarisation avec les droits et les libertés de cette profession, des devoirs et des responsabilités qui en découlent.

Il est clair que le journaliste ne peut retrouver sa crédibilité, préserver sa raison d'être, garder la confiance du public qu'en pratiquant un «*journalisme de conscience*», lequel s'articule autour d'un certain nombre de principes et de valeurs. Le droit inaliénable de libre expression qui permet à «*tout citoyen de parler, écrire, imprimer librement*» est conditionné par le fait de «*répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi*» (21). Au Burkina Faso, ce droit fondamental s'exerce «*dans le cadre des lois et règlements en vigueur*» (22). Cela, pour rappeler la nécessité d'une meilleure connaissance des législations en la matière; qui tracent les «*lignes jaunes*» à ne pas franchir et constituent le premier niveau de régulation. Apprendre à les connaître – en dépit de leurs insuffisances ou de leur caractère flou, comme le montrent certaines dispositions (telle la notion d'Etat de droit) – peut mettre à l'abri de certaines poursuites judiciaires. C'est aussi une manière d'anticiper sur le «*nul n'est censé ignorer la loi!*»

Le professionnalisme dont se réclament tous les acteurs de médias ne peut obtenir de socle plus solide en dehors de toute considération éthique et déontologique. La formation vise à permettre au journaliste de s'imprégner des règles et de mieux discerner les principes éthiques, lesquels établissent des consignes quant à la conduite à tenir. La déontologie se définit comme un ensemble de règles que se donne librement la profession et qui fixe la limite entre ce qui est permis ou tolérable et ce qui est intolérable. Quant à l'éthique, qui est propre à chaque personne, elle désigne un ensemble de principes et de comportements constitutifs de la morale permettant de juger, de faire la différence entre ce qui est bien et ce qui est mal.

La déontologie guide donc le journaliste dans l'exercice de sa profession. L'application de ses règles garantit la liberté d'expression et le droit fondamental des citoyens à recevoir des informations vraies et des opinions honnêtes. Le respect de la déontologie mettant le journaliste à l'abri de certai-

(21) Cf. la Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 19.

(22) Cf. la loi n° 56/93/ADP, portant Code de l'information du Burkina Faso, dispositions générales, 30 déc. 1993.



nes dérives constitue la garantie d'une certaine indépendance face aux pressions financières, politiques et aux intérêts privés. Pour Alexandrine Civard-Racinais, la déontologie constitue «*un moyen de combler pour partie le déficit de confiance*» (23) du public. Pour ce qui est de l'éthique, elle s'adresse aux valeurs plutôt qu'à l'observance des devoirs. La caractéristique principale de l'éthique réside dans son objectif, lequel est d'amener le professionnel de l'information à s'interroger sur les sujets qu'il aborde et leurs conséquences, positives ou négatives. Autrement dit, il s'agit de développer chez le journaliste la capacité à prendre des décisions responsables par lui-même.

### *Rappel de quelques principes fondamentaux*

Dans le cadre d'une telle formation, il convient de procéder au rappel de ces valeurs fondamentales du journalisme, parmi lesquelles on peut citer quelques piliers. Que ce soit sur le plan de la recherche et de la collecte des informations ou de leur traitement et de leur diffusion, le journaliste doit faire preuve de :

- l'objectivité, laquelle consiste à imposer une distance critique entre les faits et sa propre interprétation des faits;
- l'honnêteté et l'exactitude, à travers le respect scrupuleux des faits, lesquels doivent être collectés avec rigueur – ce qui implique une procédure de vérification sans complaisance –, sans recours à des procédés déloyaux, et présentés de bonne foi (24);
- l'impartialité, qui consiste à rechercher et à exposer les divers aspects d'une situation, en faisant preuve de neutralité, de rigueur intellectuelle, ce qui implique «*des analyses prenant en compte TOUS les faits et pas seulement ceux de nature à servir tel ou tel préjugé*» (25);
- le respect du public, qui inclut le respect de la vie privée et de la dignité humaine, pour lequel il faut observer des normes de sobriété et d'intégrité;
- l'équité, qui conduit à considérer tous les citoyens comme égaux devant les médias, comme ils le sont devant la loi;
- l'indépendance, qui permet d'éviter toute connivence et toute compromission avec des pouvoirs et des groupes de pression;
- l'esprit critique, qui impose au journaliste de douter de façon méthodique de tout;

(23) Alexandrine CIVARD-RACINAIS, *La Déontologie des journalistes : Principes et pratiques*, Ellipses, Paris, 2003, p. 7.

(24) Selon Henri PIGEAT, «*la bonne foi à l'égard du public est à la base de tout journalisme de qualité*» : Henri PIGEAT, *Médias et déontologie*, PUF, Paris, 2002, p. 290.

(25) Cf. Paul GRUSELIN, *Pratiquer la presse écrite*, Labor, Bruxelles, 1990, p. 21.

– la remise en question permanente, la lucidité et la vigilance, qui amènent à cerner et à mesurer l'impact de ses écrits.

Le rappel de ces principes, lesquels peuvent apparaître comme des généralités, ne consiste pas à leur apprentissage par cœur pour les répéter. C'est s'adonner à un travail profond d'explication et de jugement argumenté pour clarifier quelques préoccupations déontologiques et éthiques. Par exemple, le journaliste peut-il parler de tout, et, ce, même si, comme le rappellent Bill Kovach et Tom Rosenstiel, la première obligation du journaliste est le respect de la vérité (26)? Cela paraît difficile si la vie d'autrui peut être en danger. Dans le doute, le journaliste doit-il s'abstenir ou utiliser le conditionnel? Peut-il convenablement faire son travail en militant dans un parti politique? Doit-il refuser un cadeau offert par un chef traditionnel à l'issue d'un reportage? Si un tel refus du journaliste, dans le contexte burkinabé, peut être considéré comme un affront, une provocation, *etc.*, que faire? L'article 10 de la Charte des journalistes burkinabés stipule que «*le journaliste s'interdit toute forme de rémunération illicite directe ou indirecte, tout avantage proposé en vue d'orienter son traitement de l'information*» (27). Le but ici est d'appréhender et de clarifier certains préceptes aux contenus équivoques, voire flous – lesquels s'assimilent mieux quand ils sont bien expliqués – et de parvenir à leur donner du sens, ce qui suppose une référence au contexte et une certaine relativisation.

### *Vers l'émergence d'une culture de la performance*

«*Qualité de l'information et qualité de vie sont devenues indissociables dans les sociétés développées. A fortiori sont-elles à défendre dans les autres*» (28). Il est clair, comme l'affirme Michel Mathien, que les médias constituent de véritables enjeux dans la société, mais qu'ils ne peuvent jouer un rôle prépondérant et décisif vis-à-vis des sociétés en développement que s'ils évoluent dans un environnement viable. Aussi, pour que les médias assurent véritablement leur responsabilité sociale, l'exigence de formation au journalisme apparaît-elle comme légitime et nécessaire.

Si la formation fournit une solide culture générale et permet d'acquérir la maîtrise des techniques journalistiques et de se familiariser avec les fondamentaux de la profession, c'est dans la perspective de lier les aspects théoriques à une réflexion sur les situations pratiques qu'elle se destine. Comme l'a souligné Pierre Bourdieu, «*une éthique en l'air, non enracinée dans la connaissance des pratiques réelles, a de bonnes chances de fournir seu-*

(26) Cf. Bill KOVACH/Tom ROSENSTIEL, *Principes du journalisme*, Nouveaux Horizons, Paris, 2004.

(27) Cf. la Charte des journalistes burkinabés, Bobo-Dioulasso, 1993.

(28) Cf. Michel MATHIEN, *Les Journalistes et le système médiatique*, Hachette Supérieur, Paris, 1992.

lement des instruments d'auto-justification pour ne pas dire d'auto-mystification» (29).

\* \*  
\*

Sans doute la formation – qui n'est que la base de la compétence du journaliste (30) – ne peut-elle suffire pour donner du talent ou pour éviter certains débordements mettant en péril l'indépendance et la crédibilité de la profession. Et les références aux pratiques des journalistes (31), français, européens ou américains, qui ont souvent été critiquées, ne sauraient être considérées comme des modèles absolus.

La formation doit viser à l'apprentissage critique des valeurs qui transcendent la profession et à la valorisation des pratiques saines, d'où qu'elles viennent. Former, c'est savoir orienter le journaliste vers des choix éclairés et assumés, en lui insufflant le sens de la responsabilité et de la sagesse – au sens où Socrate l'entend. *In fine*, la formation ambitionne de susciter l'émergence d'une culture de la performance et de la perfection afin que les journalistes africains puissent produire des contenus de qualité en fonction des enjeux de la société, des attentes et des aspirations des populations qu'ils informent.

(29) Pierre BOURDIEU, «Journalisme et éthique», *Les Cahiers du journalisme*, n° 1, 1996.

(30) Cf. Jean-Marie CHARON, *Le Journalisme*, Milan, Paris, 2007.

(31) Cf. par exemple Cyril LEMIEUX, *Mauvaise presse. Une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*, Métailié, Paris, 2000; Jean-Pierre TAILLEUR, *Bévués de presse : l'information aux yeux bandés*, Editions du Félin, Paris, 2002; Michel MATHIEN, *Les Journalistes. Histoire, pratiques et enjeux*, Ellipses, Paris, 2007.



# LA MÉDIATISATION DE L'HISTOIRE

ENTRE AMBIGUÏTÉS, DÉRIVES ET LÉGITIMITÉS

PAR

MICHEL FABRÉGUET (\*)

La place qu'occupe l'histoire dans les médias traduit le statut éminent qui reste le sien dans nos sociétés. Cependant, comme le souligne Antoine Prost, à la différence d'autres pays voisins, les Français sont nombreux à penser que l'affirmation de leur identité et de leur existence nationales passe par l'enseignement de l'histoire, qui est aussi susceptible de constituer une affaire d'Etat évoquée en Conseil des ministres (1). Les organes d'information renseignent fréquemment leurs lecteurs ou leurs auditeurs sur les développements récents de la recherche et des connaissances historiques, mais, surtout, ils mobilisent constamment l'explication historique dans la construction de l'actualité. Conséquence de cet intérêt très diversifié des médias pour l'histoire, le traitement de l'histoire dans les médias ne relève pas de la compétence exclusive des historiens de métier, universitaires ou reconnus comme tels, mais d'une grande pluralité d'intervenants, journalistes bien sûr, mais également hommes politiques, *leaders* d'opinion, témoins des événements, écrivains, cinéastes ou simples particuliers. Tous prétendent, à des titres et à des légitimités diverses, se voir reconnaître le statut d'historiens et concurrencent ainsi, dans les médias, ceux-là dont la parole pourrait apparaître comme seule légitime, en considération des exigences déontologiques du «métier» (2).

Dessaisissant l'historien, ainsi placé en situation de concurrence avec d'autres intervenants *a priori* moins qualifiés, du monopole de la compétence exclusive, la médiatisation de l'histoire, depuis une trentaine d'années, est porteuse d'indéniables ambiguïtés et même de dérives très contestables. Pour autant, il ne faudrait pas condamner sans appel un phénomène dont les historiens les plus critiques à l'égard des excès de la médiatisation reconnaissent pourtant eux-mêmes la légitimité, ainsi que le bénéfice que leur discipline peut en escompter.

(\*) Professeur d'Histoire contemporaine à l'Institut d'études politiques de Strasbourg (France).

(1) Antoine PROST, *Douze leçons sur l'histoire*, Seuil, Paris, 1996, pp. 16-17.

(2) C'est Marc BLOCH, on le sait, qui, dans *Apologie pour l'histoire ou métier d'historien*, republié chez Armand Colin (Paris, 1993), a campé la figure de l'historien sous les traits devenus emblématiques de «l'artisan vieilli dans le métier».

## LES FONCTIONS DE LA MÉDIATISATION DE L'HISTOIRE

La médiatisation de l'histoire remplit trois fonctions très distinctes.

La première, et la plus évidente, consiste à donner sens aux événements disparates, sinon chaotiques, qui constituent notre actualité : travaillant dans la rapidité sinon dans l'urgence, sans disposer généralement du recul nécessaire face aux événements, les journalistes peuvent faire appel à des historiens ou tout au moins à des savoirs historiques pour tenter de déchiffrer l'actualité. Le recours à l'histoire est une pratique courante dans le commentaire des résultats des élections générales qui rythment la vie politique des démocraties, lors des crises internationales remettant en cause les principaux équilibres géopolitiques ou encore lorsque l'actualité se trouve confrontée aux conséquences des explosions de violence paroxystiques à l'encontre des populations civiles, engendrant massacres de masse ou pratiques génocidaires. Le recours à l'histoire dans le commentaire de l'actualité est certainement légitime, car tout événement présent a un lien avec le passé qui ne constitue certes pas sa seule explication, mais tout de même une composante essentielle de sa causalité.

Dans le commentaire de l'actualité, l'usage des comparaisons historiques doit cependant demeurer prudent, mesuré et réfléchi, car on sait, depuis Hegel, que l'histoire ne se répète jamais deux fois et qu'elle n'enseigne qu'une chose, c'est qu'elle n'enseigne rien (3). Faute d'avoir observé cette élémentaire prudence, sous l'effet du remords tardif lié au souvenir honteux de la Conférence de Munich de 1938, les gouvernements français et britannique commirent en 1956, lors de la Crise de Suez, un véritable contresens historique, à l'origine de graves déconvenues internationales, en dénonçant en Nasser le « nouvel Hitler ». Et il n'est pas prouvé, de ce point de vue, que l'historien, dans le commentaire de l'actualité, ait une compétence indiscutablement supérieure à celle du journaliste pour établir une filiation pertinente entre le présent et le passé.

La médiatisation de l'histoire s'explique aussi par les demandes et les attentes du public : il existe en effet, sur le marché de l'information, une demande d'histoire à laquelle les médias, ne serait-ce que pour des raisons strictement économiques, ne peuvent rester insensibles. Les attentes sont au demeurant extrêmement diversifiées, allant du simple besoin récréatif d'exotisme et de divertissement à la demande plus exigeante et austère d'analyses approfondies. Ces attentes se différencient également en fonction des périodes, selon qu'il s'agit, par exemple, d'un sujet d'histoire ancienne et d'un sujet d'histoire du temps présent, à propos duquel des témoins sont encore vivants. Dans ce dernier cas, le lecteur témoin recherchera non seu-

(3) Louis DUPEUX, « Histoire contemporaine et journalisme », in Michel MATHIEN (dir.), *Médias et disciplines scientifiques*, Alphacom-CUEJ, Strasbourg, 1997, pp. 17-18.

lement une explication des événements qu'il a vécus et auxquels il a pu participer, mais aussi une justification de l'idée qu'il a pu s'en faire et de sa propre action passée : il est alors porté à la subjectivité dans ce qu'il attend et dans ce qu'il comprend (4).

Si une page d'histoire vient à être délibérément occultée par les pouvoirs publics, les attentes insatisfaites du public engendrent une demande spécifique. Or, les nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent désormais servir de relais pour assurer la transmission d'une information absente de l'espace public. Etudiant le rôle d'Internet dans l'économie mémorielle de la guerre d'Espagne, pays dans lequel l'absence de toute référence à la guerre civile caractérise les discours officiels actuels, Sébastien Farré montre que la Toile permet d'héberger la mémoire républicaine, bannie de l'espace public. La majorité des sites individuels ou associatifs sur le Web sont effectivement dédiés à la mémoire républicaine et l'Internet semble ainsi en mesure de jouer le rôle de médiateur auprès du grand public. Cette situation n'est pourtant pas sans présenter un certain nombre d'inconvénients, car l'analyse du contenu de ces sites fait apparaître un manque d'esprit critique, une tendance générale à la compilation et, finalement, l'absence des historiens professionnels (5).

La production de témoignages relayés par les médias dans l'espace public est d'ailleurs révélatrice du rapport qu'une société peut entretenir avec son passé. Analysant les conditions de l'émergence des témoignages sur le génocide des Juifs depuis une trentaine d'années à travers le monde, Jacques Walter souligne que, par le relais des médias audiovisuels et du cinéma, cette émergence reste en fait tributaire de la mobilisation d'un ensemble d'acteurs individuels et collectifs très divers (témoins, historiens, journalistes, associations), qui déterminent finalement le fonctionnement de l'économie mémorielle de l'événement (6).

Enfin, la médiatisation de l'histoire a aussi pour fonction de légitimer la compréhension et l'interprétation du passé en fonction de l'état présent du rapport des forces politiques et sociales dans la cité. Comme le rappelle justement Michel Mathien, la presse et les médias ont une fonction de « miroirs » des sociétés dont ils sont l'émanation (7). Ce rôle apparaît en toute clarté à l'occasion des commémorations officielles, dont les médias écrits et audiovisuels ont pour mission de rendre compte : les commémorations sont censées avoir une double fonction vertueuse, pédagogique et mémorielle, relevant à la fois du devoir d'histoire et du devoir de mémoire, mais elles

(4) Jean FAVIER, « Des ambiguïtés et des espoirs de la médiatisation de l'histoire », in Michel MATHIEN (dir.), *La Médiatisation de l'histoire. Ses risques et ses espoirs*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 8.

(5) Sébastien FARRÉ, « La guerre d'Espagne sur le Web. Dynamiques sociales et luttes politiques », à paraître dans les actes du colloque du CERIME des 4 et 5 octobre 2007.

(6) Jacques WALTER, *La Shoah à l'épreuve de l'image*, Presses Universitaires de France, Paris, 2005.

(7) « Une thématique de discussion nécessaire pour un avenir commun et solidaire », in Michel MATHIEN (dir.), *La Médiatisation de l'histoire, op. cit.*, 2005, p. 23.

contribuent surtout à l'instrumentalisation des événements du passé, dont l'intelligibilité propre se trouve brouillée en fonction des enjeux du présent ; elles constituent dès lors un obstacle pour une connaissance véritablement désintéressée des événements du passé, en eux-mêmes dépourvus de signification au regard des enjeux de notre propre actualité.

Par une inclinaison assez naturelle, les médias tendent en effet à légitimer les pouvoirs établis et les conventions sociales les plus traditionnelles, quand bien même la recherche de l'inédit ou du sensationnel les conduisent à des démarches non conformistes ou même sur le terrain du voyeurisme. Ainsi, dans l'affaire *Carryl Chessmann*, condamné à mort pour crime aux Etats-Unis en 1948, qui se découvrit ensuite dans sa cellule du couloir de la mort un talent d'écrivain, les nouvelles technologies d'alors furent très présentes, parvenant à filmer la vie carcérale du condamné, accrochant un public saisi par la terreur. Toutefois, en définitive, les médias se rangèrent du côté de la justice et des pouvoirs publics, ne contestant pas vraiment, en particulier, l'interdiction d'écrire édictée à l'encontre du condamné, dont l'activité littéraire devenait dangereuse et dont l'exécution constitua finalement un *happy end*... pour l'Etat.

#### L'INSTRUMENTALISATION DE L'HISTOIRE DANS LES MÉDIAS

La médiatisation de l'histoire s'accompagne d'une instrumentalisation qui appauvrit considérablement celle-là, quand elle ne la dénature pas purement et simplement. Il faut tout d'abord relever que lorsque Clio se trouve convoquée dans les médias, en particulier à l'occasion des commémorations officielles, la place qui lui est accordée reste somme toute assez restreinte, preuve d'une attention assez peu soutenue. C'est ainsi que, à l'occasion de la commémoration officielle du quarantième anniversaire du Traité de l'Elysée, *Le Figaro* a publié quarante et un articles sur la commémoration entre le 20 et le 23 janvier 2003, dont onze seulement, soit à peine plus du quart du total, traitaient de l'histoire du Traité ! Et il s'en faut de beaucoup que les développements historiques aient alors représenté l'essentiel de la matière des articles, même lorsque ceux-ci évoquaient l'histoire du Traité : une analyse des articles parus dans l'ensemble de la presse française à cette occasion montre en effet que les articles à caractère historique ne consacraient en moyenne guère plus de 20 % de leur surface aux rappels et aux analyses historiques ; à l'exception d'un ou deux articles de fonds exclusivement consacrés à l'analyse des faits historiques, la mention de ceux-là se restreignait finalement à un développement marginal, réduit à de brèves et superficielles annotations. D'un strict point de vue quantitatif, la mention de faits historiques dans les médias reste donc très limitée. Et ces considérations relatives à la presse écrite peuvent *a fortiori* être élargies aux médias



audiovisuels, qui délivrent généralement une information encore beaucoup moins dense que celle de la presse écrite.

Cependant, l'insuffisance n'est pas seulement quantitative : elle est aussi qualitative. Le discours historique délivré dans les médias, qu'il émane de spécialistes ou non, est souvent un discours appauvri et schématique. Ce trait est particulièrement accentué dans certaines émissions de télévision, où le temps de parole laissé à chaque intervenant est limité au maximum par l'animateur, au point que le spécialiste, proprement mis en demeure de répondre aux questions posées par oui ou par non, ne peut pas véritablement exposer dans sa complexité un problème aux causes et aux facettes multiples. La rapidité exigée de la réponse, rançon de la dictature de l'Audimat, n'est guère compatible avec la véritable analyse historique, qui requiert du temps pour laisser se développer les circonvolutions du propos. Très souvent, la presse écrite et audiovisuelle privilégie, au contraire, les approches réductrices et simplificatrices, jouant sur le registre des passions, des indignations faciles et des schémas idéologiques simplistes. Analysant, par exemple, la manière dont le journal *Le Monde* évoquait au début des années 2000 la guerre d'Algérie, guerre de décolonisation qui vit trois départements français accéder à l'indépendance et événement important des relations internationales, Michèle Cointet note que la question de la torture a occupé dans les colonnes du journal une place quasi exclusive et véritablement obsessionnelle. Sinon, l'analyse d'un conflit de sept ans se limite au constat de ce que l'expérience des combattants s'insère dans l'histoire et à la promotion d'un médiocre téléfilm, ce qui tend aussi à souligner l'effacement de la presse écrite devant le média télévisé (8).

Le recours fréquent aux stéréotypes, clichés et opinions toutes faites, dans le discours politique comme dans le commentaire de l'actualité internationale contribue également à appauvrir le discours et la réflexion historique. Le stéréotype permet d'obtenir l'assentiment instinctif et irraisonné du public, directement sensibilisé à une pseudo-explication immédiatement accessible parce qu'implicitement immuable : Albion reste toujours perfide. Les stéréotypes trouvent ainsi leur justification en ce qu'ils permettent de mobiliser l'opinion d'une nation ou de fortifier la cohésion d'un peuple face à un événement international majeur. Le gaullisme fit un très large et très contestable usage du mythe de la Conférence de Yalta comme lieu et moment du partage du monde entre les Trois Grands à la fin de la Seconde Guerre mondiale, partage dont la France se serait trouvée exclue ; ce stéréotype parvint même à acquérir une légitimité historique dans certains manuels d'histoire, contribuant ainsi incontestablement à rassembler et à souder l'opinion française dans une posture défensive légitimée face à l'impérialisme supposé des Anglo-Saxons et des Soviétiques.

(8) Michèle COINTET, «La médiatisation de la guerre d'Algérie cinquante ans après», in Michel MATHIEN (dir.), *La Médiatisation de l'histoire*, op. cit., pp. 255-258.

Les crises internationales récentes illustrent encore l'importance primordiale des stéréotypes pour mobiliser les opinions publiques. A la suite des attentats du 11 septembre 2001, les pouvoirs publics et les médias américains, croyant déceler dans l'«hyperterrorisme» la manifestation d'une nouvelle phase des relations internationales, ont évoqué un nouveau «Pearl Harbor», introduisant ainsi une comparaison très discutable entre deux événements historiques qui n'avaient en fait rien de commun, ni du point de vue des catégories de victimes, ni du point de vue du lieu et de la nature de l'agression subie par les Etats-Unis. A l'occasion des deux guerres du Golfe, les médias américains ont également eu largement recours aux stéréotypes pour justifier la politique d'intervention des Etats-Unis. En 1991, l'armée iraquienne est présentée comme la quatrième armée du monde, supérieurement équipée et menaçante. Et, face à elle, ses adversaires étaient censés conduire une «guerre propre», reposant sur la doctrine «zéro mort», qui fut alors popularisée presque sans le moindre esprit critique par les médias occidentaux. En 2003, les pouvoirs publics et les médias américains évoquent des armes de destruction massive aux mains des Iraquiens ou encore la volonté de mettre fin à un régime dictatorial par l'instauration de la démocratie, qui devait inciter le peuple iraquien à accueillir les soldats de la coalition internationale en «héros libérateurs». Cependant, l'emploi des stéréotypes se révèle aussi très largement contreproductif, en cela qu'il contribue tout autant à la désinformation et à la division de l'opinion qu'à son rassemblement : ainsi, à la suite de l'administration Bush, l'instrumentalisation, dans les médias, d'expressions relevant du domaine du religieux et du sacré, comme «croisades», «axe du mal» ou encore «*djihad*», pour appréhender les enjeux actuels des relations internationales finit par éveiller la méfiance et l'esprit critique du lecteur, produisant à terme une démobilisation contraire à l'effet recherché (9).

En fait, la médiatisation de l'histoire aboutit fréquemment à une véritable altération du discours historique. Les commémorations officielles permettent en particulier d'identifier la promotion d'une histoire-mémoire, qui constitue la forme de cette altération actuellement la plus répandue dans les médias. Les commémorations usent et abusent des clichés et des stéréotypes, qui excellent à donner un caractère absolu et exemplaire aux événements passés, tout en en donnant aussi une représentation consensuelle qui tend en particulier à gommer les incertitudes, les conflits ou encore les échecs du passé. Cela se trouve ainsi institué comme confirmation immédiate du présent, au prix d'un contresens inacceptable sur la démarche naturellement rétrospective de l'historien : un fait historique s'interprète par référence à son passé, en aucune façon par son avenir qui constitue notre présent.

(9) Daniel COLLARD, «Les stéréotypes dans les relations internationales et la médiatisation de l'histoire.», in Michel MATHIEN (dir.), *La Médiatisation de l'histoire*, op. cit., pp. 109-114.

Cependant, la promotion de l'histoire-mémoire est inséparable de ce qu'Annette Wieviorka a identifié comme l'explosion du témoignage à «*l'ère du témoin*». Le témoignage véhicule en effet l'anecdotique, le sensationnel et, par-dessus tout, le «*vécu*» et l'«*émotion*», dont l'histoire-mémoire est friande. L'explosion du témoignage est en effet étroitement corrélée au concept d'«*intimité*», qui s'inscrit aujourd'hui au cœur de notre société et du fonctionnement de ses médias (10). Analysant le processus de la production des témoignages des rescapés juifs du génocide, l'historienne évoque le fonctionnement d'un pacte compassionnel qui réglerait la mise en scène des rapports entre l'«*émetteur*» et le «*récepteur*» : l'émetteur exhiberait, en particulier par le recours à la gestuelle et à l'expression corporelle, sa souffrance et son émotion ; le récepteur manifesterait en retour son empathie en s'identifiant au malheur et à la souffrance. Bien évidemment, ce pacte compassionnel suscite un véritable malaise chez l'historien, qui sait que l'histoire ne résulte pas de la simple juxtaposition d'histoires-mémoires individuelles et que l'émotion paralyse la réflexion (11).

La promotion d'une histoire-mémoire fondée sur l'émotion suppose bien évidemment la négligence ou l'ignorance à l'égard des acquis de la recherche historique. Ainsi, à l'occasion du voyage officiel du président Chirac au Chambon-sur-Lignon, le 8 juillet 2004, la presse tant écrite qu'audiovisuelle s'en est tenue, dans sa présentation du «*village sauveur*», à la promotion d'un symbole politique, unique contrepartie à la culpabilité de la France de Vichy, à partir de stéréotypes mythifiés qui dessinent les contours du «*légendaire du bien*» (12). De manière tout à fait remarquable, les avancées de la recherche des deux dernières décennies, qui démythifiaient pourtant nombre d'affirmations erronées, sont restées ignorées par des médias plus soucieux de la promotion d'un symbole mythifié, dont la justification demeurerait présente au regard de l'essor du racisme et de la xénophobie, que de l'exactitude des faits historiques.

Toutefois, les libertés prises à l'égard des méthodes et des savoirs historiques peuvent aller jusqu'à la promotion du mythe, qui ne constitue plus seulement une altération du discours historique, mais une véritable forme de dénaturation, voire de négation. Ce cas de figure, heureusement peu fréquent, se rencontre dans des contextes historiques très particuliers, lorsqu'une nation est renvoyée à une séquence exceptionnelle, glorieuse ou tragique de son passé. On pourrait évoquer à ce propos la négation du génocide des Arméniens, installée comme vérité officielle dans l'espace public turc. La représentation de la conjuration du 20 juillet 1944 dans la presse ouest-allemande en fournit un autre exemple : après une période ambiguë,

(10) Cf. à ce propos l'ouvrage de la sociologue Dominique MEHL, *La Télévision de l'intimité*, cité par Annette WIEVIORKA, *L'Ère du témoin*, Hachette Littératures, Paris, 2002, p. 177.

(11) Annette WIEVIORKA, *op. cit.*, pp. 179-180.

(12) Pour reprendre l'expression forgée par Patrick CABANEL, *Juifs et Protestants en France. Les affinités électives, XVI<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles*, Fayard, Paris, 2004, pp. 303-312.

dans l'immédiat après-guerre, où deux thèses contradictoires s'affrontèrent dans la représentation de la conjuration, la presse ouest-allemande glorifia ouvertement, à partir des années 1952/1954 et sur un ton pathétique appuyé, les héros de la conjuration contre Hitler, au prix d'une schématisation revendiquée de l'histoire. La commémoration officielle visait à présenter les Résistants comme les pères fondateurs de l'ordre constitutionnel de la nouvelle République fédérale d'Allemagne, qui se voyait dès lors assigner pour mission de rester digne de l'héroïsme de ses fondateurs. Or, les progrès ultérieurs de la recherche historique devaient montrer le caractère absolument erroné de cette interprétation mythique des origines de la RFA, en révélant les conceptions autoritaires, sinon réactionnaires, d'un grand nombre de Résistants, ainsi que le discrédit généralisé du modèle démocratique de la République de Weimar dans les rangs de la Résistance allemande (13).

#### DES AMBIGUÏTÉS AUX DÉRIVES

Au regard des différences substantielles qui distinguent les pratiques journalistiques des méthodes de l'histoire scientifique, la médiatisation de l'histoire reste également source d'ambiguïtés, dont le grand public n'a lui-même pas toujours conscience. Le rapport au temps du journaliste et de l'historien demeure fondamentalement dissemblable et inversé. Le « temps des médias » repose sur la vitesse de propagation de l'information : il reste immergé dans un présent perpétuel, qui tend à nier la durée qui sépare le présent du passé, essentielle à la conservation de l'histoire. De surcroît, les nouvelles technologies de l'information et de la communication instaurent un temps mondial, qui n'a plus rien à voir avec le temps local dans lequel s'est déroulée toute l'histoire (14). Les journalistes et les historiens divergent aussi profondément dans leurs conceptions incompatibles de l'articulation du passé et du présent, comme nous avons déjà pu le mesurer sur le terrain de l'altération de l'histoire. Le journaliste est par nature prospectif, enclin à rechercher dans l'événement les prémisses d'évolution à venir et le recours aux analyses rétrospectives de l'historien ne constitue pas sa préoccupation première (15). D'où une tendance spontanée à la téléologie, qu'on décèle aisément à travers les analyses historiques des médias. Ceux-la font par ailleurs grand usage de la preuve par les documents cités et par la mention des faits, sans être toujours bien avertis des exigences contraignantes

(13) Cf. à ce propos l'article fondamental de Hans MOMMSEN, « Représentation de la société et projets constitutionnels de la Résistance allemande », *Le National-socialisme et la société allemande*, Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 1997, pp. 243-340.

(14) Philippe BLANCHARD, « Le temps et les technologies de l'information selon Paul Virilio », in Michel MATHIEN (dir.), *La Médiatisation de l'histoire*, op. cit., pp. 74-77.

(15) Pierre ALBERT, « Le journaliste et l'histoire », in Michel MATHIEN (dir.), *La Médiatisation de l'histoire*, op. cit., p. 50.

de l'histoire scientifique en la matière. L'examen d'un document requiert l'aptitude de l'historien à la critique, tournure d'esprit spontanément peu naturelle à l'homme porté à croire sans méfiance ce qu'on peut lui affirmer, *a fortiori* sous le prestige de l'autorité des pouvoirs publics.

Comme le rappelle Antoine Prost, contrairement à la croyance naïve du grand public porté à admettre que l'histoire se fonde sur des faits et des dates d'emblée indiscutablement établis, les faits ne s'imposent pas d'eux-mêmes à l'historien. C'est au contraire ce dernier qui les construit, comme résultat d'un raisonnement à partir de traces, suivant les règles de la critique (16). Les ambiguïtés peuvent apparaître comme encore plus grandes autour de la notion de «vérité» : l'histoire, comme science humaine, même dans le respect de ses exigences méthodologiques, ne produit que des vérités approchées et approximées. Les spécialistes ont d'ailleurs actuellement tendance à surenchérir sur le caractère relatif de ces résultats. Pour autant, cette vérité, aussi approchée et incomplète soit-elle, reste cependant largement supérieure à l'expression de jugements subjectifs, qui se trouvent cependant légitimés dans les médias au nom de la liberté d'expression, selon laquelle deux opinions émises peuvent se valoir également.

Pierre Vidal-Naquet aimait à dire, sous la forme d'une boutade, pour justifier l'intervention du spécialiste de l'histoire grecque ancienne qu'il était dans le domaine de recherche de la Seconde Guerre mondiale, que «*l'histoire de la Seconde Guerre mondiale était une chose trop sérieuse pour être abandonnée aux seuls spécialistes de la Seconde Guerre mondiale*». Or, cette boutade a reçu aujourd'hui une confirmation qui a dépassé très certainement les intentions malicieuses de son auteur. Par le biais de la médiatisation, le traitement de l'histoire contemporaine tend à échapper de plus en plus à l'historien de profession ou reconnu comme tel par ses pairs, au profit d'un très large éventail d'acteurs et de médiateurs sociaux, comme le déplore justement Jean-Paul Cointet (17).

Cette dépossession de l'historien contemporanéiste peut, en fait, s'observer à trois niveaux, qui constituent autant de dérives liées à la médiatisation de l'histoire. L'instrumentalisation de l'histoire s'accompagne tout d'abord d'une inévitable instrumentalisation des historiens : le choix des historiens appelés à intervenir dans les médias ou tout au moins à servir de référence dans le débat médiatique n'est pas toujours effectué en fonction de la compétence réelle des historiens, mais intervient parfois en fonction de choix éditoriaux, qui peuvent dicter des reconnaissances très contestables en fonction de la légitimité scientifique. Ainsi, Michèle Cointet rappelle que, à l'occasion de la polémique sur la répression de la manifestation du 17 octobre 1961, la presse a valorisé le livre d'Einaudi, *Octobre 61, un mas-*

(16) Antoine PROST, *op. cit.*, p. 70.

(17) Jean-Paul COINTET, «Histoire, justice et médias. A propos des procès médiatisés», in Michel MATHIEN (dir.), *La Médiatisation de l'histoire*, *op. cit.*, p. 318.

*sacre à Paris*, écrit par un animateur social rebaptisé historien par les médias, au détriment de la solide contribution de Jean-Paul Brunet, *Police contre FLN. Le drame du 17 octobre 1961*, un universitaire reconnu comme un spécialiste de l'histoire politique et sociale de la France, qui avait de surcroît critiqué les faiblesses méthodologiques du livre d'Einaudi. Or, ce dernier exerçait un véritable pouvoir de séduction sur les médias, en avançant un bilan chiffré de la répression s'élevant à plusieurs centaines de morts, alors que Brunet, dans la rigueur de l'investigation du spécialiste des archives de la police, n'aboutissait qu'à un total d'une trentaine de morts (18). L'attrait du sensationnel avait prévalu au détriment de la rigueur d'une plus fade vérité.

Les grands procès médiatisés des années 1990, contre Touvier et Papon, sous le chef d'accusation de crimes contre l'humanité, ont contribué aussi à accentuer cette dérive et cette dépossession. Des historiens sont alors appelés à la barre en qualité de «témoins», sans avoir pourtant été eux-mêmes des témoins directs des faits reprochés aux accusés, ce que n'a pas manqué de relever la défense. La scénarisation judiciaire du rôle des historiens a donc finalement conduit ces derniers dans une impasse. Plusieurs d'entre eux, comme Henri Rouso, alors directeur de l'Institut d'histoire du temps présent, ont d'ailleurs refusé de témoigner, dénonçant en particulier l'instrumentalisation de la recherche scientifique à des fins judiciaires ou encore les conséquences négatives de la surmédiatisation et de l'hypermnésie obsessionnelle de Vichy (19). Ainsi, convoqués dans les mêmes lieux que les véritables témoins de l'histoire, appelés à y remplir les mêmes fonctions cognitives ou judiciaires, les historiens contemporanéistes se trouvent de plus en plus poussés dans la voie de la rivalité ou même de l'affrontement direct avec les témoins.

C'est sur ce terrain que se situe incontestablement le danger le plus grave quant aux risques induits par une médiatisation irréfléchie. La promotion d'une histoire-mémoire, à base de témoignages vécus et d'une culture de l'émotion, tend justement à vouloir faire dépasser au témoignage la vertu d'un simple récit : elle vise en fait à substituer le témoignage, supposé porteur d'un savoir, à l'enseignement traditionnel, autrement dit le devoir de mémoire au devoir d'histoire (20). L'émergence des médias de l'«intimité», comme le rappelle la sociologue Dominique Mehl, accompagne étroitement une contestation et une remise en cause radicale du discours de l'expert et de l'assurance pédagogique des savants et des spécialistes (21). L'historien, comme porteur d'un discours construit, méthodique, mais aussi cérébral et

(18) Michèle COINTET, *op. cit.*, p. 261.

(19) Jean-Paul COINTET, *op. cit.*, pp. 318-321; Béatrice FLEURY-VILATTE/Jacques WALTER, «Le procès Papon et les figures de l'historien témoin-expert», in Michel MATHIEN (dir.), *La Médiatisation de l'histoire*, *op. cit.*, pp. 370-378.

(20) Annette WIEVIORKA, *op. cit.*, p. 168.

(21) Citée par Annette WIEVIORKA, *op. cit.*, p. 177.

«froid», se trouve directement mis en question. Dans sa dérive la plus radicale contre le pouvoir du scientifique fondé sur le savoir, l'histoire-mémoire, relayée par les médias, va donc jusqu'à formuler un refus de l'histoire et de l'expertise des savants.

#### UNE PRATIQUE LÉGITIME

La conscience des ambiguïtés et des excès liés à une médiatisation mal assumée de l'histoire ne permet cependant pas de se contenter d'un bilan entièrement négatif, se limitant trop étroitement à la seule colonne des passifs. Les historiens ne peuvent tout de même pas déplorer en permanence l'intérêt que leur manifestent les médias, en négligeant ainsi les tribunes et les espaces de discussion sans cesse plus nombreux et étendus que leur offrent les médias. L'historien trouve aussi son compte dans la médiatisation de sa discipline et d'abord en fonction des normes déontologiques de son métier auxquelles il reste attaché.

Il importe en effet à l'historien de commencer par veiller à la diffusion des connaissances, à la production desquelles il apporte sa propre contribution. Il doit compter sur les tribunes que lui ouvrent les médias écrits et audiovisuels traditionnels, sans négliger maintenant les nouveaux espaces de communication et de dialogue que laisse entrevoir l'Internet et qui demeurent encore loin d'être entièrement explorés et exploités. Il a ainsi l'opportunité de transmettre un seuil minimal de connaissances dans le grand public, en fonction de la capacité d'absorption de ce dernier. Cependant, en considération des normes qui régissent l'université et le monde de la recherche, il lui faut sans doute consentir à quelques compromis pour prix de cette présence active et visible dans le domaine public, comme l'idée qu'il n'est pas le propriétaire exclusif de sa discipline (22).

L'historien ne saurait donc demeurer seulement un producteur de savoirs, dans l'isolement confortable de sa tour d'ivoire : il possède également une responsabilité civique à l'égard de ses concitoyens, qui l'incite en permanence à s'engager pleinement et activement dans les débats publics. Or, l'enseignement primaire de l'histoire sous la III<sup>e</sup> République reposait déjà sur un équilibre harmonieux entre la diffusion des savoirs et l'éducation civique des futurs citoyens. Les historiens d'aujourd'hui pourraient encore trouver dans ce modèle une réponse adaptée au procès implicite qui leur est fait dans les médias par la diffusion d'une histoire-mémoire prenant appui sur le vécu et l'émotion contre la reconstruction abstraite et cérébrale. L'enseignement de l'histoire sous la III<sup>e</sup> République avait su pour sa part, en son temps, concilier l'apprentissage des connaissances et le partage des sentiments, indispensable au développement de l'amour de la patrie. Et

(22) Jean FAVIER, *op. cit.*, p. 18.

Lavisse affirmait déjà que «*l'amour de la patrie ne s'apprend pas par cœur mais par le cœur*» (23).

\* \*  
\*

En définitive, comme le relevait Louis Dupeux il y a une dizaine d'années, il est sans doute vain et réducteur de vouloir opposer en permanence historiens et journalistes, en négligeant complètement leur complémentarité et leur réciproque utilité (24). Dans l'étude du passé, l'historien bénéficie sur le journaliste de l'évidente supériorité que lui confère le sens de la distance entre le présent et l'événement passé, un savoir plus profond et d'évidence plus spécialisé, qui se construit par une pratique qui constitue aussi un éloge de la lenteur, par opposition au sentiment de l'urgence dans lequel se débat en permanence le journaliste. Néanmoins, les historiens contemporanéistes peuvent éclairer les journalistes et surtout les inciter à se cultiver en permanence, c'est-à-dire à manifester un désir d'enrichissement et d'approfondissement perpétuel de leur culture, pour en faire des esprits libres et ouverts à la diversité culturelle. C'est là tout le problème rencontré par les professionnels de l'information publique à travers le monde, car cet objectif est très souvent pour eux une lutte permanente, y compris dans les régimes démocratiques.

(23) Cité par Antoine PROST, *op. cit.*, p. 28.

(24) Louis DUPEUX, «Histoire contemporaine et journalisme», in Michel MATHIEN (dir.), *Médias et disciplines scientifiques*, *op. cit.*, pp. 16-18.



# LA CHAÎNE D'INFORMATION INTERNATIONALE POUR LA FRANCE

2008, L'ANNÉE DE TOUS LES DANGERS

PAR

GÉRALD ARBOIT (\*)

La première année de toute entreprise commerciale est souvent une période de doute et d'incertitude, avec des moments de *stress* intenses : il faut tendre vers une croissance rapide pour prétendre à la bonne tenue financière et sociale. Un an après son lancement en grande pompe dans les jardins des Tuileries, France 24 se trouve à ce point le 6 décembre 2006. Le publicitaire Alain de Pouzilnac, président de son directoire, a pu annoncer : *«j'ai travaillé trente ans chez Havas. J'ai lancé des centaines de marques. Eh bien, je n'en ai jamais vu une comme France 24, capable de s'imposer en à peine un an»* (1).

Cependant, les orages – qui auraient dû s'éloigner avec la concrétisation du projet de Jacques Chirac d'une chaîne d'information internationale – ont retrouvé de la vigueur à l'occasion de l'élection présidentielle de 2007. L'affaire était pourtant bien engagée, avec le développement d'une stratégie innovante – bien que calquée sur celui d'Euronews - et une diffusion *via* le câble, le satellite numérique, les réseaux hertziens et, depuis 2004, sur de nombreuses plates-formes numériques, dont l'ADSL, la télévision numérique terrestre et la téléphonie mobile. Et les questions initiales autour de la viabilité du projet de rejaillir d'autant plus que le changement à la tête de l'Etat a interrogé France 24 sur son opportunité politique!

## UNE STRATÉGIE INNOVANTE

Lancer une chaîne de télévision de nos jours est un pari entrepreneurial évident. Un pari risqué, comme en témoigne l'aventure de La Cinq, cet autre canal qui, voulu par le pouvoir politique, avait misé sur l'information pour assurer sa notoriété, ce qu'elle avait d'ailleurs su faire... Près de dix ans plus tard, France 24 s'est lancée dans l'aventure en tentant de brouiller les cadres

(\*) Chercheur au Centre d'études et de recherches interdisciplinaires sur les médias en Europe (CERIME) de l'Université Robert Schuman (Strasbourg, France) et directeur de recherche au Centre français de recherches sur le renseignement (Paris, France).

(1) «Lancée il y a un an, France 24 estime avoir rempli sa mission», AFP, 5 déc. 2007.

d'analyse. Télévision, elle a ouvert son antenne sur Internet. L'information en continue, dès son démarrage, a été traitée en deux langues, le français et l'anglais, avant de passer à trois, le 2 avril 2007, avec le canal arabe (2), l'espagnol étant programmé dans les trois ans à venir. Cette polyphonie de diffusion et de travail ne l'a pas empêchée de tenir un seul langage, qui ne change pas en fonction des cibles géographiques couvertes ou visées : le contenu des journaux est le même, les images identiques, les sujets et les reportages créés à part égale en anglais, en français et en arabe.

Désireuse d'abolir la frontière entre *broadcast* et Internet, France 24 a pensé sa programmation comme la page d'accueil d'un site sans cesse remis à jour. Son temps d'antenne se partage entre l'actualité, le reportage et le décryptage tout au long de la journée. Conventionnellement, la grille est organisée autour de deux *prime time*, entre 6 et 9 heures et entre 19 et 23 heures. Ses programmes se déclinent en une succession de *clips* quotidiens et hebdomadaires, permettant d'aller plus loin pour expliquer l'actualité et en dévoiler sa face cachée. France 24 propose également des émissions sur diverses régions du monde, des chroniques spécialisées, des magazines thématiques et un rendez-vous politique hebdomadaire. Des débats viennent rappeler qu'il s'agit d'un média audiovisuel. En toute indépendance, les journalistes des trois canaux de France 24 ouvrent ainsi très largement l'antenne à des invités que l'on n'a pas l'habitude d'entendre ailleurs.

France 24 dispose d'un réseau de 36 correspondants privilégiés, généralement français, tous bilingues ou organisés en duos. Certains sont salariés de la chaîne, envoyés dans des postes sur tous les continents, au Caire, à Pékin, à Jérusalem, à Madrid, à Los Angeles ou à Washington. Ils peuvent assurer la réalisation des reportages et les éventuels duplex ou interventions par téléphone. S'ajoutent encore quelque deux cents correspondants dans les bureaux de France Télévisions et TF1, de l'Agence France Presse et de RFI (Radio France Internationale), à Los Angeles, au Caire, à Londres, à Varsovie, à Hong Kong et à New Delhi. Les liaisons sont assurées par des réseaux Internet à très haut débit. RFO (Réseau France Outre-mer) met à disposition de France 24 les ressources de son agence de presse, AITV, en Afrique sub-saharienne. L'AITV fournit, tous les jours, dix minutes de reportages sur l'actualité africaine, en plus de commentaires, *interviews* et reportages spécifiques. Un accord a pareillement été conclu avec *Global Radio Network* (GRN), qui dispose de plus d'une centaine de correspondants anglophones dans le monde. Enfin, dans une cinquantaine de pays, la chaîne s'est construit un réseau de correspondants occasionnels et indépendants confirmés (3).

(2) «France 24 : lancement des programmes en arabe le 2 avril», AFP, 16 mars 2007.

(3) Dossier de presse de la chaîne, avr. 2007, disponible sur le site Internet [www.france24.com/france24Public/fr/bas-de-page/presse/f24TextImageParagraph/01/text\\_files/file0/dossier-de-presse-FR.pdf](http://www.france24.com/france24Public/fr/bas-de-page/presse/f24TextImageParagraph/01/text_files/file0/dossier-de-presse-FR.pdf); Dossier de presse «1 an déjà», déc. 2007, disponible sur le site Internet [www.france24.com/france24Public/fr/bas-de-page/presse/f24TextImageParagraph/01/text\\_files/file1/Ddp\\_fr24\\_1an\\_16p.pdf](http://www.france24.com/france24Public/fr/bas-de-page/presse/f24TextImageParagraph/01/text_files/file1/Ddp_fr24_1an_16p.pdf).

Si la quasi-totalité des sujets vidéo et autres contenus audiovisuels diffusés sur la chaîne sont également disponibles à la demande sur le site Internet [www.france24.com](http://www.france24.com) ou sur des sites partenaires (MSN, Yahoo, Google, Dailymotion, YouTube), le site se veut aussi une antenne à part entière, qui mise sur la participation active des internautes, en leur permettant de réagir au contenu éditorial proposé. France 24 a lancé un nouveau site Internet en décembre 2007, reprenant les contenus amateurs réalisés partout dans le monde. Julien Pain, qui était à la tête du *desk* «nouveaux médias» de Reporters Sans Frontières, a rejoint la chaîne comme responsable éditorial de ce nouveau site. Avec son équipe, il propose une version éditorialisée d'un site UGC (*User Generated Content*) fonctionnant avec le *plugin* Facebook-Auth de Drupal, le système de gestion de contenu qui motorise le site. Editée par des journalistes, la plate-forme devrait permettre, à terme, de créer un réseau social autour de ces contenus. La grande nouveauté réside à la fois dans la façon de traiter l'information, la façon de la présenter (la navigation), mais aussi le choix des sources. Le site s'appelle donc [observer.FRANCE24.com](http://observer.FRANCE24.com) et reprend deux initiatives ponctuelles utilisées pendant la présidentielle et le festival de Cannes. La différence tient cette fois à ce que les blogueurs ne sont plus liés à un événement spécifique, mais peuvent soumettre leurs billets sur l'actualité. Autre innovation du premier anniversaire de la chaîne, le 6 décembre 2007, le lancement d'une version destinée aux téléphones mobiles, disponible sur le site Internet [mobile.france24.com](http://mobile.france24.com), au contenu et à la présentation évolutifs.

La chaîne française d'information internationale ne mise donc pas uniquement son développement futur sur les nouvelles technologies. Elle prend le pari d'être la seule antenne occidentale ouverte à la langue arabe. Pour célébrer son anniversaire, elle a diffusé, pour la première fois et à titre exceptionnel, 24 heures de programmes en langue arabe. L'objectif était bien entendu de traiter à parts égales les différentes versions linguistiques, mais il s'agissait aussi de marquer sa volonté de renforcer sa présence dans des zones géographiques stratégiques, où la majorité de la population ne parle que l'arabe. Ce développement est intervenu au moment même où l'audience traditionnelle des autres chaînes françaises s'est érodée au profit de six chaînes en langue arabe lancées en sept mois (4). Il s'est agi également, comme le soulignait *L'Economiste*, quotidien marocain, le 13 décembre 2007, de «*se positionne[r]*» face à l'ouverture d'un canal anglophone sur Al Jazeera et d'anticiper le passage de BBC World à l'arabe (5).

(4) Dont l'ambitieuse marocaine Médil Sat. Cf. Daniel PSENNY, «Médil Sat veut devenir la première chaîne franco-arabe du bassin méditerranéen», *Le Monde*, 9 fév. 2007.

(5) «France 24 va augmenter sa diffusion en arabe», AFP, 29 nov. 2007; Jean-Jacques LARROCHELLE, «France 24 ouvre un nouveau canal 'd'expression arabe'», *Le Monde*, 3 avr. 2007.

## UNE QUESTION DE VIABILITÉ

Alain de Pouzilhac a pu déclarer : «*pour son premier anniversaire, on ne pouvait rêver mieux que de développer France 24 dans ces deux directions : d'abord permettre à la langue arabe d'être à parité avec les anglophones et les francophones. C'est une reconnaissance que nous avons voulu montrer à cette partie du monde à laquelle nous sommes attachés. Ensuite, miser sur la fantastique évolution des technologies et sur l'expertise d'Internet pour renforcer encore le côté moderne et interactif de France 24. Mais ce dont je suis le plus fier au bout d'un an, c'est de la formidable performance des femmes et des hommes de France 24. C'est à eux que l'on doit ce succès*» (6).

Ces solutions alternatives à la diffusion audiovisuelle classique, que sont la couverture de «*l'actualité internationale avec un regard français*» et le fait de «*véhiculer partout dans le monde les valeurs de la France*» (7) ne sont pas sans démontrer le principal risque de France 24. En effet, sa viabilité n'est absolument pas assurée. D'un point de vue économique, la chaîne a beau proclamer qu'elle «*n'est pas une chaîne française traduite en anglais ou en arabe*», c'est-à-dire qu'elle n'est pas comparable à Euronews, son mode de fonctionnement est coûteux. Là où l'autre chaîne d'information continue de l'audiovisuel extérieur (8) n'a besoin que d'un journaliste supplémentaire lorsqu'elle décline une nouvelle langue (9), France 24 doit dupliquer une équipe entière (plateau, présentateurs, journalistes...). Certes, les budgets ne sont pas équivalents : 42 millions d'euros pour Euronews (10), contre 80 pour France 24. Toutefois, la mobilisation logistique que nécessite la formule adoptée par la seconde est incontestablement plus lourde en terme de charges de personnel que celle de la première. Surtout, si leur objectif consiste à produire le même type d'information, l'une, «*apport[ant] un regard et une sensibilité française sur l'actualité mondiale*», là où l'autre ne fait que postuler un «*point de vue européen*», se définit «*négativement par ce qu'elle n'est pas : ni anglo-saxonne, ni nationale, ni internationale*» (11).

(6) Cf. le site Internet [www.france24.com/france24Public/fr/bas-de-page/presse.html](http://www.france24.com/france24Public/fr/bas-de-page/presse.html).

(7) Article 1 de la Charte de France 24, in Dossier de presse, *op. cit.*, p. 12, disponible sur le site Internet [www.france24.com/france24Public/fr/bas-de-page/presse/f24TextImageParagraph/01/text\\_files/file0/dossier-de-presse-FR.pdf](http://www.france24.com/france24Public/fr/bas-de-page/presse/f24TextImageParagraph/01/text_files/file0/dossier-de-presse-FR.pdf).

(8) En fait, la moitié de son budget est fourni par le ministère français des Affaires étrangères, tout en étant un regroupement de 21 actionnaires, chaînes (membres de l'UER) : CT (République tchèque), CyBC (Chypre), ENTV (Algérie), ERT (Grèce), ERTT (Tunisie), ERTV (Égypte), France Télévisions (France), NTU (Ukraine), PBS (Malte), RAI (Italie), RTBF (Belgique), RTE (Irlande), RTP (Portugal), RTR (Russie), RTVE (Espagne), RTVSLO (Slovénie), SSR (Suisse), TMC (Monaco), TVR (Roumanie), TV4 (Suède), YLE (Finlande).

(9) Euronews diffuse simultanément en anglais, français, allemand, italien, portugais, espagnol et en russe.

(10) Françoise SIGOT, «La chaîne européenne Euronews veut pouvoir s'étendre à Lyon», *Le Figaro*, 14 mars 2007.

(11) Olivier BAINÉE/Dominique MARCHETTI, «La production de l'information 'européenne'. Le cas de la chaîne paneuropéenne d'information Euronews», in Dominique MARCHETTI (dir.), *En quête d'Europe. Médias européens et médiatisation de l'Europe*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2004, p. 43.

Une des leçons de ces chaînes internationales est que le spectateur ne les fréquente que pour avoir un accès immédiat à l'actualité. Le ton et la langue sont donc les principaux éléments d'identification. En aucun cas, à la différence des journaux de mi-journée ou de début de soirée des médias audiovisuels nationaux, le présentateur ne sera un élément d'accroche supplémentaire. De même, s'adressant à des catégories socioprofessionnelles supérieures, de nationalités diverses et surtout de passage, le recours à un éditorialiste n'est pas nécessaire. Toutes choses dont France 24 s'est pourtant dotée.

Sa fragilité économique est en outre renforcée par la relative confidentialité de son audience. Malgré les déclarations de son président et quelles que puissent être les qualités éditoriales et éthiques de la chaîne, il est clair que, en une seule année d'émission, elle n'a pu s'imposer au niveau international. Euronews a mis longtemps et il lui aura fallu la couverture de nombreuses crises avant de devenir crédible. Comme le constatait cruellement un rédacteur en chef de Radio France Internationale, Jean-Pierre Boris, dans une tribune du *Monde* du 27 novembre 2007 : *«dans ce monde compliqué, où la concurrence audiovisuelle et celle d'Internet est féroce, il faut plus que le dévouement de professionnels recrutés il y a peu, pour beaucoup issus de RFI, pour s'affirmer. Le prestige et le renom de la France ne sont plus suffisants pour assurer le succès. S'attirer la confiance et la fidélité des téléspectateurs ou des auditeurs exige de démontrer avec constance et pendant de longues années compétence et fiabilité, réactivité et pondération, professionnalisme, indépendance et modestie»*.

La couverture satellitaire limite également l'audience de France 24. Euronews a presque doublé sa couverture en cinq ans et poursuit son développement à l'échelle mondiale. Elle couvre maintenant l'Europe, le Moyen-Orient, l'Afrique, les Amériques et l'Asie. A la diffusion *via* le câble et le satellite s'ajoute une couverture exclusive sur les réseaux terrestres dans 23 pays. Actuellement, 33 chaînes nationales diffusent son signal en direct sur leur propre réseau, ce qui représente une couverture supplémentaire de cent seize millions de foyers terrestres. Diffusée par sept satellites sur l'Europe, Russie comprise, le Proche-Orient et l'Afrique, ainsi que par câble sur New York et Washington, France 24 prétend faire mieux. En attestent les *Premiers résultats exceptionnels*, publiés par la chaîne au printemps 2007, à partir d'enquêtes réalisées en décembre 2006 et janvier 2007. Ils ont alimenté la communication de la chaîne du printemps et de l'automne, proposant d'aller *«au-delà de l'information»* pour ce qui est du Darfour, de l'Iran/Corée du Nord ou du Liban (printemps 2007). Cependant, la réalité contredit les chiffres (12) : comment prétendre à 51 % de notoriété en Algérie dès avril 2007, alors que la première chaîne étrangère, Al Jazeera,

(12) Cf. Daniel PSENNY, «Le difficile calcul de l'audience», *Le Monde*, 10 oct. 2007.

n'atteint que 12 % ? Elle commence seulement à être visible dans le paysage audiovisuel marocain... Sa notoriété est limitée en France, dans les cercles audiovisuels particulièrement. Une série, diffusée sur Canal + au printemps, intitulée *Reporters* et s'inspirant de plusieurs affaires ayant fait la une des médias dans l'année précédant son écriture (enlèvements de journalistes en Tchétchénie et en Iraq, trafic d'armes en Afrique, prétention présidentielle du ministre de l'Intérieur...) et se déroulant dans la rédaction d'une chaîne d'information en continu appelée TV2F, a fait mention de toutes ses consœurs existantes, LCI, BFM, I-Télé et même CNN, sauf... France 24.

#### UNE OPPORTUNITÉ POLITIQUE

Un début d'explication de cette communication offensive autour de l'ampleur de la diffusion tient au caractère éminemment politique de la création de la chaîne. Une des raisons de l'échec de La Cinq tenait à l'absence de mobilisation autour de la communication à l'attention des acteurs politiques, pensant simplement que la pression des téléspectateurs suffirait. Pour France 24, la menace posée par la fin du mandat de Jacques Chirac imposait de se prémunir de toute surprise. Les circonstances de sa naissance, bafouant la volonté parlementaire, et la nature de son actionnariat (13) sont dans tous les esprits, à gauche comme à droite. Les deux s'accordant même sur un point : les deux actionnaires retenus, la privée TF1 et la publique France Télévision, ne peuvent pas s'entendre. Au Parti socialiste, il s'est agi avant tout d'une incompatibilité idéologique : la chaîne étant payée par le contribuable français, il convient que l'opérateur public soit le maître-d'œuvre principal. A l'Union pour un mouvement populaire (UMP), il s'est agi de rompre avec le désordre régnant dans l'audiovisuel extérieur : la part de TF1 serait ainsi diluée dans un capital fusionnant France 24, Euronews et TV5, la chaîne généraliste internationale francophone (14).

Aussi France 24 a-t-elle accompagné la campagne présidentielle et les premiers cent jours de la présidence Sarkozy, avant de la reprendre au moment des débats sur le budget au Parlement, d'une opération de *marketing* dans la presse française. Dans la même période, Alain de Pouzilhac a entamé la montée en puissance de son canal arabe pour émettre au plus tôt toute la

(13) Cf. Gérald ARBOIT, «La chaîne d'information internationale pour la France. France 24 à l'épreuve de la réalité...», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VIII, 2007, pp. 946-952; «La chaîne d'information internationale pour la France», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, pp. 416-423; «La chaîne d'information internationale pour la France. Réalités d'un projet déjà ancien», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 554-561; «Une chaîne d'information internationale pour la France. Perspectives d'un projet déjà ancien», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, pp. 464-481.

(14) Emmanuel BERRETTA, «Sarkozy contre Royal. Leurs projets pour la télé», *Le Point*, 21 déc. 2006.

journée et s'est rendu dans les pays arabes, notamment à Dubaï, Alger, Le Caire et Casablanca. La régie publicitaire, *France 24 Advertising*, a quant à elle annoncé avoir signé des contrats avec quarante annonceurs. Comme à chaque fois, il faut entendre les chiffres télévision et Internet confondus et, en fait, un quart des recettes publicitaires provient de l'Internet (15).

A la rentrée de septembre, la question tant attendue de la réforme de l'audiovisuel extérieur, dont France 24 est le fer de lance, a été posée. Dans la lettre de mission qu'il a adressée au ministre des Affaires étrangères, Bernard Kouchner, le Président de la République lui a demandé de procéder «aux réorganisations nécessaires dans l'audiovisuel extérieur (TV5, France 24, RFI)», précisant que «la BBC a autant de moyens que l'audiovisuel extérieur français pour une visibilité et une influence plus fortes». A sa collègue de la Culture et de la Communication, Christine Albanel, il a été demandé d'élaborer «un schéma de réorganisation et de rationalisation de [ses] instruments». Un groupe de travail, piloté par Georges-Marc Benamou, alors conseiller du Président pour la culture et l'audiovisuel, en liaison avec Jean-David Lévitte, son conseiller diplomatique, s'est attelé à la tâche depuis juin.

Devant les ambassadeurs réunis à Paris, Bernard Kouchner a souligné, le 27 août 2007, que «l'éclatement de notre système audiovisuel extérieur, son manque de cohérence, de moyens, et de visibilité méritent une réflexion globale». Et il a appelé de ses vœux la création d'un «grand portail Internet commun» à TV5, France 24 et RFI (16). Alors que les deux dernières se sont lancées dans une campagne de presse polémique (17), la première a finalement obtenu de préserver sa particularité, la grogne des gouvernements francophones ayant fait reculé la France (18). De même, RFI a vu le spectre de la fusion, agitée par le rapport de la mission d'information sur l'audiovisuel extérieur présidée par le député François Rochebloine, dès janvier 2007 (19), s'éloigner. Quant à France 24, Pouzilhac a vu sa stratégie de *marketing* triompher : sa spécificité a été préservée.

(15) Paule GONZALES, «Quarante annonceurs déjà présents sur France 24», *Le Figaro*, 1<sup>er</sup> juin 2007.

(16) Paule GONZALES, «Nicolas Sarkozy veut réformer l'audiovisuel extérieur», *Le Figaro*, 2 sept. 2007; «Audiovisuel extérieur : une réforme délicate en préparation», AFP, 5 sept. 2007; Daniel PSENNY, «Le paysage audiovisuel extérieur en chantier», *Le Monde*, 6 sept. 2007; Emmanuel BERRETTA, «Sarkozy tenté par le modèle BBC», *Le Point*, 27 sept. 2007.

(17) Stanislas LERIDON (France 24), «Le projet aberrant de RFI pour l'audiovisuel extérieur», [www.rue89.com/2007/10/26/le-projet-aberrant-de-rfi-pour-l-au...](http://www.rue89.com/2007/10/26/le-projet-aberrant-de-rfi-pour-l-au...), 26 oct. 2007; Noëlle VELLY (RFI), «RFI répond aux 'affirmations douteuses' de France 24», [www.rue89.com/2007/10/30/rfi-repond-aux-affirmations-douteu...](http://www.rue89.com/2007/10/30/rfi-repond-aux-affirmations-douteu...), 30 oct. 2007; Jean-Pierre BORIS, «Évitons les caricatures», *Le Monde*, 27 nov. 2007. Il est vrai que le président de la radio internationale, Antoine Schwarz, n'a pas attendu pour lancer la polémique : cf. Martine DELAHAYE, «Le PDG de RFI attend de l'Etat une refonte de l'audiovisuel extérieur de la France», *Le Monde*, 10 fév. 2007.

(18) «Les partenaires francophones de TV5 mécontents», *Le Figaro*, 10 nov. 2007; Paule GONZALES, «TV5 : les partenaires francophones acceptent la réforme», *Le Figaro*, 11 sept. 2007.

(19) Cf. le site Internet [www.assemblee-nationale.fr/12/er-cafe/06-07/c0607019.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/er-cafe/06-07/c0607019.asp); Patrick ROGER, «Les députés souhaitent fusionner France 24 et RFI», *Le Monde*, 18 janv. 2007.

Tout juste les trois entreprises publiques ont-elles accepté de mutualiser la commercialisation et la distribution, la recherche et le développement, ainsi qu'une *news factory*, permettant de décliner et d'éditorialiser l'information sur leurs différentes chaînes. Tout cela afin d'en finir avec ce «*Meccano abracadabrant*», selon les mots de Georges-Marc Benamou, qu'avait fini par devenir l'audiovisuel extérieur français. A l'horizon 2010-2012, sous une «marque-ombrelle» qui devrait être France-Monde, devrait voir le jour un grand bouquet numérique de chaînes thématiques et de services interactifs à partir des antennes existantes : une TV5 «enfant» ou «art de vivre»; une France 24 «analysis», centrée autant sur la mise en perspective que sur l'actualité en continu; une chaîne Internet dédiée à l'apprentissage du français... Cette ambitieuse politique de déploiement nécessite, bien entendu, des moyens supplémentaires : le rapport suggère d'élever le budget à 400 millions d'euros – contre 229 aujourd'hui pour l'ensemble des trois chaînes – à partir de 2010 et d'augmenter leurs recettes publicitaires en se dotant d'une régie forte et unifiée (20).

Le rapport Benamou de réforme de l'audiovisuel extérieur reste à être appliqué. Les syndicats craignent une remise en question de l'indépendance des trois chaînes. De plus, il ne répond pas à la question du maintien de TF1 dans le capital de France 24. Le sort d'Arte et d'Euronews n'est pas davantage réglé. Une fois les structures juridiques en place, comment France-Monde va-t-elle travailler, sans tenir compte des détails – déménagements, alignement des salaires?... Pour France 24, ces questions non résolues devraient faire de 2008 l'année de tous les dangers.

(20) Emmanuel BERRETTA, «TV5 et France 24 dans le même sac», *Le Point*, 18 oct. 2007; Cécile JAURÈS, «Nouvelles préconisations dans la réforme de l'audiovisuel», *La Croix*, 28 nov. 2007; Raphaël GARRIGOS/Isabelle ROBERTS, «Réforme. Le rapport qui va refonder l'audiovisuel extérieur (TV5, RFI...) est prêt», *Libération*, 29 nov. 2007.



# LA DIVERSITÉ DES EXPRESSIONS CULTURELLES

2007, ANNÉE DE LA MISE EN ŒUVRE  
DE LA CONVENTION DE L'UNESCO ET DE LA RECONNAISSANCE  
PAR L'ONU DES PEUPLES AUTOCHTONES

PAR

MICHEL MATHIEN (\*)

La septième convention de protection patrimoniale adoptée par l'UNESCO est entrée en vigueur en 2007. Loin d'être restée lettre morte, la Convention sur la protection et la promotion de la diversité culturelle, adoptée par sa 33<sup>e</sup> Conférence générale le 20 octobre 2005, a été signée par plus de trente Etats le 18 décembre 2006. Si son champ d'application semble relativement bien défini par son préambule, restera-t-il pour autant hors des nombreuses préoccupations relatives aux diverses demandes de reconnaissance des minorités culturelles telles qu'elles se manifestent par le monde de plus en plus ? *A fortiori*, après que les Nations Unies ont adopté, le 13 septembre 2007, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones ?

Si ce texte a été refusé par les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande en raison des contextes historico-culturels respectifs de ces derniers, notamment de leurs craintes face à des revendications d'autonomie, voire d'indépendance, qui y trouveraient une justification légitime, il pourrait avoir des échos ailleurs (1). Surtout quand, prudent sur le droit à l'autodétermination, il reconnaît aux peuples autochtones, à l'instar des minorités de la Convention de l'UNESCO, une culture identitaire et une liberté d'expression *via* des médias spécifiques favorisant leur reconnaissance.

UNE INSTANCE D'ACTION INTERNATIONALE LÉGITIME  
DOTÉE D'UN FONDS

La Convention de l'UNESCO, conformément aux dispositions prévues dans son texte, est entrée en vigueur le 18 mars 2007, soit trois mois après

(\*) Professeur en Sciences de l'information et de la communication à l'Université Robert Schuman (Strasbourg III, France), où il dirige le Centre d'études et de recherches interdisciplinaires sur les médias en Europe (CÉRIME), et titulaire de la chaire UNESCO en communication, «Pratiques journalistiques et médiatiques. Entre mondialisation et diversité culturelle».

(1) 143 Etats ont voté en sa faveur et 11 se sont abstenus.

l'adoption du minimum requis de trente Etats (2). A la fin de l'année, 77 Etats l'ont signée. Dans le contexte de l'évolution des activités d'expression et des industries culturelles, elle est désormais un instrument juridique, avec son dispositif normatif pour ses adhérents ou «parties», puisqu'ils sont ainsi nommés. Et son champ de compétences s'étend sur l'ensemble du processus de production, de la création à la distribution ou diffusion.

Cette année de mise en œuvre a aussi concerné le Fonds international pour la diversité culturelle, la pièce maîtresse du dispositif pour le financement des projets (art. 18 de la Convention). Il aura pour tâche première de procurer des soutiens financiers pour tous ceux qui seront retenus, grâce aux contributions volontaires des Etats, aux collectes et aux dons. Dans le cadre du marché mondial des biens culturels, en particulier dans la production littéraire, cinématographique et audiovisuelle, il est désormais reconnu que les Etats ont leur mot à dire, pourvu qu'ils respectent les principes de la Charte des Nations Unies. Face au marché mondial libéralisé, ils ont le droit d'élaborer et de soutenir leurs politiques culturelles, puisque la Convention a admis la nature propre et spécifique des «*biens et services culturels*» comme porteurs d'identité, de valeurs et de sens. Dans ce domaine, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne saurait donc plus s'imposer, seule, au regard des divers débats sur la généralisation du libre-échange qui ont caractérisé la période de passage d'un millénaire à l'autre (3). Relevons qu'un des principaux soutiens de l'OMC, la Nouvelle-Zélande, a ratifié la Convention à l'automne 2007! De même que le Royaume-Uni.

Les Etats pourront s'engager dans la coopération internationale dans ce domaine, afin de sauvegarder et de promouvoir les expressions culturelles et, *de facto*, de se protéger contre une logique strictement marchande dont le risque désigné est une culture uniformisée, avec ses diverses conséquences sur les représentations des peuples et leur compréhension mutuelle. Or, l'esprit de la Convention est, précisément, d'inciter à la gestion intelligente de la diversité culturelle considérée comme un objectif de cohésion sociale à l'échelle nationale comme à l'échelle mondiale.

Première instance ou organe suprême, la Conférence des parties – à la Convention sur la promotion et la protection de la diversité culturelle – a tenu sa première session annuelle du 18 au 20 juin à Paris, avec 56 Etats présents. Présidant à son ouverture très solennelle, le Directeur général de l'UNESCO, Koïchiro Matsuura, a pointé son originalité par rapport aux six

(2) Sur l'émergence de cet instrument et son contexte, cf. Divina FRAU-MEIGS, «La Convention sur la diversité culturelle. Un instrument obsolète pour une réalité en expansion?», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VIII, 2007, pp. 895-909.

(3) Pour un rappel de synthèse, cf. Dave ATKINSON, «De 'l'exception culturelle' à la 'diversité culturelle': les relations internationales au cœur d'une bataille planétaire», *Annuaire français de relations internationales*, vol. I, 2000, pp. 663-675.

autres conventions (4), à savoir la reconnaissance de la diversité culturelle comme outil au service du développement, un *leitmotiv* souvent rappelé à propos de l'usage des technologies de l'information et de la communication, notamment lors du Sommet mondial du même nom à Tunis en 2005. Cette manifestation a été suivie à Montréal, les 27 et 28 septembre, par la réunion du groupe d'experts chargés de la mesure statistique de la diversité des expressions culturelles, en particulier sur le registre des langues. Choix logique, puisque cette ville du Canada accueille l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU), qui, créé en 1999, va ainsi apporter sa contribution à la mise en œuvre de la Convention. C'est aussi dans ce pays, à Ottawa, que le Comité intergouvernemental, réunissant 24 élus représentatifs des «régions» du monde pour 4 ans, a siégé pour la première fois du 10 au 13 décembre (5). Cette instance, agissant sous l'autorité de la Conférence des parties, est en charge de l'affectation des ressources du Fonds international pour la diversité culturelle, autrement dit, de son mode d'emploi. Ce «fonds-en-dépôts», en cours de constitution, sera à la disposition des parties pour donner des applications concrètes à ce nouveau dispositif multilatéral (6).

Si 77 Etats – sur les 193 que compte désormais l'ONU – ont signé la Convention fin 2007, une quinzaine d'autres ont engagé la procédure d'adhésion. De ce fait, ils représentent déjà plus de la moitié de l'effectif projeté en 2005 (7). Sur le plan institutionnel, les dispositions ont bien été mises en place pour que cette 7<sup>e</sup> convention de protection de l'UNESCO gagne en crédibilité, même si des Etats demeurent encore hésitants, comme les Pays-Bas, la Belgique (8), la République tchèque ou les Etats du Maghreb, tandis que le Maroc, pour sa part, a depuis longtemps fait son choix du bilatéralisme avec les Etats-Unis dans les domaines de l'économie et de la défense. Cependant, fin 2007, les Etats parties ne sont pas représentatifs de tous les continents : les «régions» Asie-Pacifique et arabe sont sous-représentées (3 Etats chacune) et l'Afrique sub-saharienne n'est pas non plus en pointe, alors que beaucoup d'Etats y défendent leurs spécificités, dont leur forte diversité linguistique.

(4) Cf. la Convention pour la sauvegarde du patrimoine immatériel (2003), celle sur la protection culturelle subaquatique (2001) et, surtout, celle pour la Protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (1972), qui a donné une «image de marque» à l'UNESCO, bien plus que les conventions antérieures sur l'importation et l'exportation illicite des biens culturels (1970), la préservation des mêmes biens lors des conflits armés (1954) ou le droit d'auteur (1952 et 1971).

(5) Afrique du Sud, Albanie, Allemagne, Autriche, Brésil, Burkina Faso, Canada, Chine, Croatie, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Inde, Lituanie, Luxembourg, Mali, Maurice, Mexique, Sainte-Lucie, Sénégal, Slovénie, Tunisie.

(6) A la veille de l'ouverture de la session d'Ottawa, le gouvernement du Canada avait annoncé un versement de 600 000 dollars canadiens à ce fonds – dont 100 000 attribués par la seule province de Québec. La France avait alors déjà décidé de verser à ce Fonds 1% de sa contribution à l'UNESCO, soit 150 000 euros pour 2008.

(7) Le Monténégro a été le 192<sup>e</sup> Etat à rejoindre l'ONU, le 1<sup>er</sup> mars 2007, et Singapour l'a réintégré le 8 octobre 2007, après 22 ans d'absence.

(8) La partie wallonne ne pose pas de problème pour adhérer, à la différence de la partie flamande qui, elle, semble se caler sur l'attitude des Pays-Bas. Quant à la Suisse, en raison de sa Constitution, elle doit faire ratifier la Convention au niveau de ses 22 cantons.

Il n'empêche, lors de la 34<sup>e</sup> Conférence générale de l'UNESCO, du 16 octobre au 2 novembre 2007 à Paris, ce texte a plusieurs fois servi de référence, comme s'il était un acquis.

#### LES RELAIS DANS LES OPINIONS PUBLIQUES

Désormais, il s'agira de voir comment cet instrument international va effectivement permettre à ses «parties» de défendre l'économie spécifique aux échanges culturels et favorable aux principes énoncés, notamment la dissociation justifiée entre «*biens marchands*» et «*services culturels*» relevant de l'intérêt général et considérés dans leurs dimensions artistiques, symboliques, identitaires. Autrement dit, comment il va s'imposer dans le contexte de la mondialisation en cours, dans ses dynamiques d'influences et d'actions entrepreneuriales qui, elles, ne sont pas forcément en phase avec la «*nouvelle éthique universelle*» que représente la diversité culturelle telle qu'exprimée par la Convention. Ainsi, celle-là est devenue le premier instrument normatif qui prend en considération la mondialisation en voulant lui donner un sens et en maîtriser le processus.

Face à l'autorité régulatrice exclusive de l'OMC, demeurée relativement discrète sur le sujet après les conflits ouverts de la fin du précédent millénaire, l'intervention publique dans un domaine économique spécifique est reconnue en droit dans le cadre des finalités exprimées par la Convention, elle-même respectueuse de la Charte des Nations Unies, notamment en matière de liberté d'expression. Les différents plans MEDIA de l'Union européenne (9), le modèle donné par la directive «Télévision sans frontières» avec ses quotas de diffusion d'œuvres nationales et européennes ou le programme EURIMAGES de soutien à l'industrie cinématographique du Conseil de l'Europe serviront, sans conteste, d'exemples appropriés pour une action originale de longue durée. Le Comité intergouvernemental doit, en effet, faire preuve d'invention pour agir. Il s'est donné deux ans pour mettre tout le dispositif en place.

Soutiens et relais sont aussi attendus au sein de la société civile, partenaire reconnu dans la Convention (art. 11, 12c et 12d) pour son rôle dans la protection et la promotion de la diversité culturelle. Le premier Comité intergouvernemental lui a précisé sa place dans le dispositif, tout comme le Forum de Monterrey (Mexique), organisé pour elle et avec elle du 6 au 10 novembre, lui a permis de s'exprimer sur le sujet des politiques culturelles face aux réalités complexes du dilemme identité-diversité. Lui-même a été suivi au Brésil, à Rio, du 13 au 14 novembre, du premier séminaire international organisé par le secteur culture de l'UNESCO, portant sur la «diversité culturelle et la cohésion sociale». Ces préoccupations ne sont pas

(9) MEDIA ou Mesures pour le développement de l'industrie audiovisuelle.

sans rapport avec l'activité des médias en général et des offres multiples relevant des technologies de l'information et de la communication. Après avoir adopté ses règles pour son bon fonctionnement et élu pour président Gilbert Laurin, le délégué permanent du Canada à l'UNESCO, le Comité intergouvernemental a décidé une première grande action d'échanges entre les «parties» et la «société civile» avant sa seconde session ordinaire, prévue en décembre 2008, au siège de l'UNESCO à Paris (10). Protection et promotion de la diversité culturelle gagneront en discussions et, peut-être aussi, en clarifications sémantiques.

Multiculturalité revendiquée et problème des nations reconnues en tant qu'Etat? Acceptation des spécificités identitaires de peuples relégués, de minorités culturelles, ethniques, religieuses ou autres? Quels en sont les principes de liberté et d'égalité par rapport aux majorités? Dominantes ou respectueuses des différences? Bien des questions se développent ici et là dans les espaces médiatiques nationaux, voire à l'international, et constituent des sujets de plus en plus discutés dans les institutions, y compris sur le plan juridique (11). En particulier au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, qui, au début 2006, avait voté une Convention cadre pour la protection des minorités nationales, impliquant protection de leur langue, religion, culture et tradition (12), et qui, depuis, poursuit ses débats sur le concept de «nation» et le soutien des États d'origine aux «minorités nationales». Le sujet n'est évidemment pas simple. Il traduit une évolution des préoccupations, historiques et récentes, dans le cadre général de la mondialisation, avec ses flux migratoires instituant des minorités «nouvelles» à côté, ou en face, des minorités «anciennes», et venant accentuer la dimension multiculturelle des territoires habités, que les médias généralistes ou «nationaux» ne peuvent plus ignorer, quand ils ne sont pas, eux-mêmes, parties prenantes.

Débordant du cadre de l'Union européenne, cette évolution concerne la grande Europe, de l'Est à l'Ouest et *via* le Centre. Avec un regard particulier sur l'avenir de la Belgique et le risque de l'éclatement de l'Etat en deux entités différenciées entre Wallons et Flamands ou encore sur la Macédoine, sans oublier le cas du Kosovo devenant Etat indépendant suite à la guerre de 1999 avec la Serbie. L'avenir du Kosovo pourra, certes, être considéré comme un précédent pour d'autres minorités, mais aussi pour l'avenir de la construction de l'Union européenne. En particulier, dans ses rapports internes entre «grands» et «petits» Etats, en lien avec son objectif historique premier de réconciliation entre les peuples.

(10) Une session «extraordinaire» est prévue en juin 2008 pour gagner en efficacité.

(11) Cf. Julie RINGELHEIM, *Diversité culturelle et droits de l'homme : l'émergence de la problématique des minorités dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2006, 490 p.

(12) Recommandation 1766. En 2007, 8 Etats sur les 47 membres du Conseil n'avaient pas ratifié ce texte, dont la France!

Le sujet connaît évidemment des manifestations diverses et multiples dans le monde, à l'exemple même, donné au Mexique à l'occasion des débats relatifs à la «phase de Tunis» du Sommet mondial sur la société de l'information en 2005, par la Déclaration des peuples indigènes, dite Déclaration de Chupícuaro (13).

#### LE RISQUE D'UNE BALKANISATION GÉNÉRALISÉE

L'avenir voit déjà le retour de questions identitaires relevant aussi bien du dialogue interculturel que des rapports de force inscrits dans les politiques intérieures et les relations internationales des Etats et, *de facto*, de l'évolution du multipartenariat, avec le rôle des Nations Unies. Si l'adoption, quasi consensuelle à la 62<sup>e</sup> session de l'ONU, de la Déclaration sur les peuples autochtones est, selon le Secrétaire général Ban Ki-Moon, une invitation à la réconciliation avec les «peuples premiers», elle ne saurait s'y limiter *stricto sensu* au regard des problèmes internes que connaissent beaucoup d'Etats du monde.

La visibilité de l'action du Fonds international pour la diversité culturelle et ses relais au sein des sociétés civiles de chacun des Etats seront des indicateurs quant au devenir du projet qu'il représente. Au sein du dispositif des Nations Unies, avec ses quatorze agences ou institutions spécialisées, et après la démarche du Sommet mondial sur la société de l'information, la mise en œuvre de la Convention traduit une montée en puissance de l'UNESCO. Toutefois, si cet important correctif à la mondialisation est désormais à prendre en compte, on peut légitimement penser que l'UNESCO sera davantage une institution communicante sur ce sujet qu'elle ne l'a été jusqu'à présent. Au moins autant que sur le patrimoine mondial, qui lui a donné une notoriété publique, tout en servant sa promotion et celle des Etats et des collectivités ayant bénéficié de l'inscription d'un monument ou d'un site.

(13) Document disponible sur le site Internet [www.sre.gob.mx/uaos/documentos/pueblos.doc](http://www.sre.gob.mx/uaos/documentos/pueblos.doc). Suite au séminaire interculturel mexicain organisé, en août 2005 dans cette ville, sur le thème «Les peuples indigènes face aux nouvelles technologies de l'information et la communication».

**NOUVELLES TECHNOLOGIES  
ET RELATIONS INTERNATIONALES**

Xavier PASCO

*Introduction*

Isabelle SOURBÈS-VERGER

*Conquête spatiale et relations internationales*

Gérard BRACHET

*Le rôle et les activités du Comité des Nations Unies  
pour les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique  
(CUPEEA)*

Jean-Louis FELLOUS

*Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.  
A l'interface entre science et politique*





## INTRODUCTION

NOUVELLES TECHNOLOGIES ET RELATIONS INTERNATIONALES

PAR

XAVIER PASCO (\*)

Le 11 janvier 2007, un missile décollait du site de lancement de Xichang en Chine et détruisait quelques minutes plus tard, à 800 kilomètres d'altitude, un satellite chinois arrivé en fin de vie. La résonance internationale prise par cet événement a fortement contrasté avec l'absence notable de communication précise sur cet événement de la part des autorités chinoises. Pourtant, même si la cible était sans doute «coopérative» – peut-être participait-elle, elle-même, au guidage du missile –, ce coup au but montre à tout le moins une bonne maîtrise des «rendez-vous» spatiaux! Au-delà, c'est bien sûr la signification politique de cet événement qui a retenu l'attention et n'en finit pas de susciter de nombreuses interprétations. Les atermoiements des autorités chinoises, visiblement multiples et peu coordonnés à cette occasion, comme les réactions américaines, relativement feutrées dans un premier temps, laissent encore planer le doute quant à la nature réelle du «message» passé par la Chine.

Il reste que, indépendamment des relations sino-américaines, cet «exploit» a semé le trouble parmi les nations spatiales, en s'avérant le plus polluant de l'histoire spatiale par le nombre de débris qu'il a engendrés. Or, la multiplication des débris sur des orbites où évoluent de nombreux satellites fait l'objet de toutes les attentions depuis plusieurs années, notamment dans le cadre du Comité des Nations Unies pour les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (CUPEEA). Comble du paradoxe, 2007 est aussi l'année où ce Comité vient précisément d'entériner, à l'unanimité et au terme d'un long et patient processus, un ensemble d'orientations pour limiter ces débris. Gérard Brachet, président sortant du CUPEEA, fait le point sur les progrès réalisés dans ce domaine et, plus largement, dans le domaine de la sécurité collective dans l'espace, thème encore bien peu visible il y a quelques années, mais qui désormais occupe l'avant-scène dans les forums spatiaux internationaux. Prendre conscience des changements qui affectent le «paysage» spatial international et imaginer aujourd'hui les mesures pour un «développement durable» des activités spatiales de demain, voilà les principaux enjeux qui sous-tendent ce premier article.

(\*) Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

Sans doute plus médiatique, en tout cas mieux connu du grand public, le thème du réchauffement climatique et des querelles politiques qu'il engendre sur fond d'expertise scientifique est également abordé dans cette édition de l'annuaire. Jean-Louis Fellous, expert reconnu de ces questions, scientifique ayant longtemps travaillé au CNES, l'agence spatiale française, à l'Agence spatiale européenne puis à l'IFREMER en tant que directeur des recherches océaniques, désormais secrétaire exécutif du Comité mondial des satellites d'observation de la terre, fait le point des travaux et des conclusions du Groupe des experts sur le climat (GIEC) et des prises de positions encore vives qu'ils ont engendrées. Que le GIEC ait collectivement reçu en 2007 le prix Nobel de la Paix pour l'ensemble de ces travaux n'a pas encore atténué les controverses politiques et scientifiques et rend plus que jamais nécessaire l'expression d'un avis autorisé.

Enfin, tout l'intérêt stratégique de l'espace étant ainsi clairement révélé, il a semblé utile de faire le point sur l'évolution des politiques spatiales et sur l'état du monde en 2008 dans un domaine qui n'est plus l'apanage de quelques-uns. Cette évolution ayant évidemment un rapport direct avec l'ensemble des questions de sécurité et d'équilibre international, une vision synthétique des principaux objectifs nationaux sous-jacents aux principaux efforts spatiaux nationaux nous est proposée par Isabelle Sourbès-Verger, chercheur au CNRS (Laboratoire Communication et Politique), pour conclure cette série.

# CONQUÊTE SPATIALE ET RELATIONS INTERNATIONALES

PAR

ISABELLE SOURBÈS-VERGER (\*)

Le 4 octobre 1957, le lancement du premier satellite artificiel de la terre, Spoutnik-1, offrait à l'activité humaine un nouveau champ d'activité et marquait un tournant dans la perception des rapports de force de l'après-guerre. Si les enjeux scientifiques étaient bien l'objectif officiel, le contexte particulier de la Guerre froide devait immédiatement conférer à l'espace un caractère «stratégique» qu'il n'a jamais perdu, même si le sens de l'expression a pu considérablement varier selon les pays et les époques.

Cette double dimension nationale et internationale est la clef de voûte de toute l'activité spatiale. Elle s'exprime au travers des différents axes qui structurent les politiques spatiales et pose la question des interactions entre communautés spatiales, décideurs politiques et sensibilisation de l'opinion publique par les médias. Après 50 ans de pratique, que peut-on dire de la mise en valeur de l'espace, de ses modalités et de ses interactions avec les caractéristiques majeures des relations internationales ?

La maîtrise des systèmes spatiaux a certes induit de nouvelles applications et de nouveaux usages, ainsi qu'une multiplication impressionnante du nombre des utilisateurs. Les missions confiées aujourd'hui aux programmes spatiaux recouvrent la gamme de l'espace «utile», une expression pratique qui recouvre l'ensemble des applications : télécommunications, diffusion télévisuelle, Internet, observation de la terre, météorologie, prévention et suivi des catastrophes naturelles... Les ambitions affichées pour l'espace de demain s'inscrivent dans les cadres privilégiés par chacun des Etats : *leadership*, voire hégémonie pour les Etats-Unis, renouveau de l'économie et du sentiment national pour la Russie, économie de la connaissance pour l'Europe, compétences technologiques originales et nouvelle approche de la sécurité pour le Japon, reconnaissance internationale mais aussi développement équilibré de la science, de la technologie et de la société pour la Chine, priorité donnée aux applications utiles au développement national et affirmation de la modernité pour l'Inde...

(\*) Directrice adjointe du laboratoire Communication et politique du Centre national pour la recherche scientifique (CNRS, France).

Au fil de ce rapide panorama, on constate que quelques mots-clefs font l'unité : science, technologie, connaissance, développement, économie, société. En parallèle, certains, plus rares dans les discours officiels mais bien présents, marquent la continuité avec les premiers temps de la conquête spatiale : *leadership*, intérêt national, sécurité... Et il est frappant de constater que les dépenses spatiales restent largement le fait de la puissance publique, le secteur privé n'assurant encore que des investissements limités.

1957 a sans aucun doute marqué un tournant. Alors que l'Europe signait le Traité de Rome, que la parité nucléaire entre Etats-Unis et Union soviétique se mettait en place et que la décolonisation se poursuivait, l'exploration par l'homme de l'espace était vécue comme symbolique d'une ère nouvelle, celle de la modernité illustrée par l'idée de progrès et d'optimisme...

Aujourd'hui le monde a changé, oscillant, selon les formules, d'un monde privé de sens à un nouvel ordre mondial. L'espace est tout autant bénéficiaire qu'acteur des nouvelles formes de mondialisation, mais il marque aussi la fin d'une époque et un relatif essoufflement. Face aux nouveaux mondes inconnus des nanotechnologies ou des biotechnologies, les applications spatiales présentent un petit air vieillot. On parle bien de retour vers la Lune, de missions vers Mars et de recherche de la vie dans l'univers, autant de thèmes certes intemporels, mais qui pour certains apparaissent comme le pâle *remake* des réalisations des années 1970-1980, voire, pour d'autres, de pures déceptions par rapport aux attentes engendrées par la science-fiction.

Quel bilan peut-on aujourd'hui dresser de 50 ans d'occupation de l'espace ? Quelques centaines de satellites artificiels occupent la proche banlieue de la Terre ou, plus lointains, se caractérisent par la synchronisation de leur déplacement avec celui de la Terre. Les hommes assurent une présence plus que symbolique et rares sont les sondes construites pour quitter l'attraction de notre planète.

De plus en plus, la mise en valeur par l'homme de ce monde nouveau se caractérise par une forme de géocentrisme qui dépasse largement le tracé des orbites. C'est en fonction des préoccupations terrestres quotidiennes que les promoteurs des activités spatiales justifient de leurs crédits et de leur utilité. Et si la notion de conquête n'a pas encore tout à fait disparu du discours sur l'espace, c'est grâce aux ambitions de reconnaissance nationale de nouveaux Etats ou à cause du souci des puissances spatiales confirmées de retrouver un deuxième souffle et non du fait de programmes réellement novateurs. Dans ce contexte où l'espace, par bien des aspects, passe du statut de frontière à celui de banlieue, il paraît donc pertinent d'évaluer les interactions entre les thématiques classiques des relations terrestres et les caractéristiques spécifiques de ce domaine d'activité.

La lecture qui est ici proposée consiste à évaluer le poids des activités spatiales dans les questions actuelles de sécurité internationale, dans la

redéfinition du rôle des Etats et dans les partages d'influence régionales et internationales, mais aussi dans les enjeux planétaires de développement durable.

#### ESPACE ET SÉCURITÉ INTERNATIONALE

La célébration des 50 ans de la conquête spatiale, en octobre 1957, s'est caractérisée par des manifestations nationales et internationales bénéficiant d'une couverture médiatique large. Si chacune des puissances spatiales a profité de l'événement pour faire de l'auto-promotion, la dimension internationale du phénomène a aussi été très largement soulignée. L'actualité spatiale renvoie ainsi à des raccourcis impressionnants de l'histoire récente des relations internationales, nous transportant de Spoutnik, élément marquant de la compétition de la Guerre froide, à la Station spatiale internationale (ISS), symbole affiché d'une coopération internationale large, le tout sur fond de relance artificielle d'une course *bis* à l'espace, qui impliquerait cette fois l'Asie et se présente surtout comme une intéressante instrumentalisation de la réalité dans un contexte déprimé.

#### *Nucléaire et affirmation d'influence, deux données structurantes des réalisations spatiales*

La condition première pour aller dans l'espace est la mise au point du lanceur. La Seconde Guerre mondiale a été à cet égard un facteur déclenchant dès lors que le III<sup>e</sup> Reich a choisi de développer prioritairement la mise au point de V2 pour le bombardement de l'Angleterre. A la fin de la guerre, l'intérêt militaire des fusées est reconnu, mais la base technique de la conquête spatiale est profondément marquée par les horreurs des bombardements et celles des conditions de production par les déportés et travailleurs forcés. Conscients des possibilités de cette super-artillerie, les Alliés se disputent alors les compétences techniques des hommes et les restes de matériel (1). On est loin du rêve de dépassement de l'attraction terrestre et d'exploration de l'espace par des satellites puis des hommes, qui représente l'essence même de la conquête spatiale.

Au cours des années 1950, l'ambition spatiale demeure et s'exprime dans des revues spécialisées avec une vigueur particulière aux Etats-Unis, où elle trouve un terreau favorable tenant tout à la fois aux mythes particuliers de la frontière, de la destinée manifeste et du progrès technique, pour citer rapidement les plus évidents (2). La conquête spatiale n'offrait cependant aucun bénéfice politique, économique ou militaire direct suffisant pour jus-

(1) Les Américains ont récupéré les ingénieurs et scientifiques allemands les plus compétents, les Soviétiques contrôlant la zone à partir de juillet 1945 et disposant donc du matériel et des techniciens restants.

(2) Howard E. McCURDY, *Space and the American Imagination*, Smithsonian Institution, 1997.

tifier l'investissement financier, scientifique et technique nécessaire. Le lancement, en 1957, de Spoutnik et, en 1958, celui d'Explorer (Pamplémousse) résultent d'une toute autre logique, celle de la rivalité américano-russe au cœur de la Guerre froide.

Depuis la fin de la guerre, la maîtrise de l'arme nucléaire représente la donnée stratégique fondamentale et c'est en fonction d'elle que les Etats-Unis comme l'Union soviétique ont décidé de développer leurs capacités spatiales. Dans la mesure où les préoccupations stratégiques militaires de chacun des deux Etats diffèrent, ces derniers sont conduits à définir des priorités différentes et donc à mettre au point des capacités spatiales spécifiques. Pour les Etats-Unis, l'objectif essentiel est d'exploiter au mieux leurs forces nucléaires, ce qui passe par l'acquisition des données précises indispensables pour évaluer les ressources de l'adversaire et dresser la cartographie des sites stratégiques. Or, les vols des avions U2, principale source d'information, représentent une violation patente de la souveraineté soviétique. Seuls des vecteurs évoluant hors de portée de moyens anti-aériens et non soumis au droit aérien international peuvent résoudre ce problème récurrent. Survolant la Terre à plus de 100 km d'altitude, le satellite représente la solution unique et devient une priorité de la présidence américaine.

Pour l'Union soviétique, l'objectif stratégique essentiel est plutôt de combler la distance qui met les Etats-Unis à l'abri de possibles représailles. Le développement d'un missile intercontinental susceptible de larguer une bombe nucléaire sur le territoire américain devient la condition *sine qua non* de la parité. Les compétences spatiales soviétiques vont se greffer sur le développement des capacités missiles, en leur donnant une lisibilité internationale et un caractère d'exploit technologique présenté comme la démonstration du rattrapage, voire du dépassement du concurrent américain.

Les moyens spatiaux, les satellites comme les lanceurs, structurent donc en profondeur les relations internationales à travers la bipolarité des blocs fondée sur le principe de la dissuasion nucléaire à laquelle ils confèrent une dimension globale.

### ***De nouvelles relations plus ambiguës***

Cette imbrication initiale entre la compétence nucléaire et la compétence spatiale est une constante, même si elle évolue et se décline dans des registres différents en fonction des pays et, bien sûr, des époques. La composition du club spatial, qu'il s'agisse de ses membres présents ou futurs, montre la pérennité de cette logique, quels que soient les modes de relations entretenus avec la composante nucléaire. En effet, hormis le Japon, contraint par son statut international particulier à l'issue de la Seconde Guerre

mondiale, toutes les puissances spatiales sont aussi des puissances nucléaires ou ont des ambitions affichées dans ce domaine. Parfois même, la mise en place d'une compétence spatiale sert de substitut à une activité nucléaire interdite, dans la mesure où le droit spatial international pose précisément comme principe le libre accès de tous (3). Cependant, contrairement à ce qui a pu être dit et largement utilisé dans une extension abusive du MTCR (Missile Technology Control Regime) à l'activité spatiale, les relations technologiques étroites entre missiles et lanceurs ne sont pas l'élément-clé. Pas plus que ne le seraient des besoins intemporels de la frappe nucléaire. C'est plutôt l'affirmation des préoccupations de souveraineté et de reconnaissance qui sont à l'origine de la construction d'un programme spatial.

On peut ainsi rappeler que, dans le cas de la France, les activités spatiales militaires à proprement parler ont été plus pénalisées que servies par l'existence d'une doctrine nucléaire nationale dont les principes de dissuasion du faible au fort rendaient inutiles une cartographie spatiale fine destinée à du ciblage. Dans le même esprit, l'existence d'une communauté nucléaire richement dotée et privilégiée par rapport aux autres forces militaires comme aux autres domaines scientifiques a suscité une méfiance assez spontanée que le monde spatial a dû s'employer à désamorcer...

Chacune à leur manière, la Chine et l'Inde, pays en développement devenus les nouvelles puissances spatiales, illustrent aussi, à travers la proximité des acteurs (4), les convergences spontanées entre ambitions nucléaires et spatiales, même quand ces dernières, comme dans le cas de l'Inde, s'affirment exclusivement centrées sur les applications civiles destinées à favoriser le décollage économique du pays, ne donnant aux communautés militaires et du renseignement qu'un statut banalisé d'utilisateur et non de prescripteur. Le débat qui s'est ouvert en Inde au moment de l'annonce de la satellisation du premier satellite chinois en 1970 montrait bien le caractère spontané de l'association entre capacités spatiales et nucléaires, puisqu'il s'agissait alors d'apprécier, au vu de ce nouvel événement, la nécessité d'accélérer le programme nucléaire national. Or, il est particulièrement significatif de constater que les responsables indiens ont considéré que la nouvelle compétence spatiale de la Chine représentait une menace non en termes de sécurité militaire, mais bien en terme de reconnaissance d'un statut international. Dans ce contexte, la réponse choisie par l'Inde passe par l'affirmation de sa détermination à devenir à son tour une «grande puissance» en se dotant d'une capacité nucléaire indépendante (5).

(3) Le cas du Japon est de ce point de vue rejoint par celui du Brésil, future puissance spatiale non nucléaire.

(4) Isabelle SOURBÈS-VERGER, «L'organisation du secteur spatial chinois, éléments de lecture», *Revue française de droit aérien et spatial*, vol. IV, 2005, pp. 379-393.

(5) G.D. DESHINGKAR, «China's earth satellite: the case for Indian bomb», *China Report*, 1970, pp. 6 et 28.

C'est la même logique qui inspire l'Etat israélien, les objectifs spatiaux venant s'inscrire en complément de la recherche d'indépendance et comme élément de contribution à la sécurité nationale, indépendamment des ressources de l'allié américain et sans lien direct avec la compétence nucléaire nationale.

Réalisés et réalisables ou non, ces ambitions de reconnaissance se retrouvent chez les Etats candidats au statut de puissance spatiale, comme l'Afrique du Sud, le Pakistan, la Corée du Nord, l'Iraq en son temps ou l'Iran aujourd'hui. Tous ont en commun des ambitions nucléaires potentielles et des préoccupations spatiales qui jouent en quelque sorte le rôle de substitut ou parfois d'habillage. On peut, à ce titre, rappeler que le tir de 1998 du Taepo Dong nord-coréen, initialement dénoncé par les Etats-Unis comme un essai de missile, a finalement été présenté comme un lancement spatial avorté afin de banaliser officiellement un événement dont l'interprétation stratégique stricte aurait posé un réel problème diplomatique tant en termes d'efficacité des procédures de contrôle que de poursuite des discussions régionales.

### *Espace et contrôle des armements*

Cette spécificité juridique de la circulation dans l'espace sans violation des souverainetés nationales se retrouve dans la contribution nouvelle des moyens spatiaux à la dissuasion. De fait, très vite, l'usage des satellites de reconnaissance engendre un effet stabilisateur en limitant les risques d'escalade et de surenchère diplomatico-militaire.

Mises au service du contrôle des armements, les compétences spatiales deviennent un des éléments du renforcement de la sécurité internationale. Ce phénomène se poursuit aujourd'hui sous une forme à la fois atténuée et élargie, avec la multiplication des satellites d'observation militaires, duaux et civils commerciaux appartenant à un nombre croissant de pays.

L'apport principal des satellites à la stabilité des relations internationales tient depuis toujours à cette capacité d'information objective et permanente sans violation des souverainetés nationales qui a été une des raisons initiales de leur développement. La liberté totale de circulation et de présence dans l'espace représente une originalité forte de ce milieu. Le traité de 1967 sur les usages de l'espace circumterrestre n'interdit en effet que les armes de destruction massive et, s'il recommande les usages pacifiques, il n'offre aucune définition stricte de la notion, laissant à chacun une relative latitude d'action. De ce fait, les satellites militaires d'observation, dits de reconnaissance, ont permis de dépasser les échecs successifs de la politique de « ciel ouvert » voulue par les Etats-Unis, en contribuant directement à l'évaluation des forces nucléaires et surtout au contrôle de leur limitation. A partir de 1972, et de façon plus explicite en 1978, puisqu'ils sont alors



mentionnés en tant que tels, les satellites deviennent les garants des deux accords bilatéraux START / ABM qui rationalisent l'équilibre de la dissuasion.

Plus de 20 ans plus tard, l'existence de nouveaux satellites militaires appartenant à des pays tiers, tels que les systèmes français Hélios ou israélien Offeq ou encore plus récemment japonais IGS (Information Gathering Satellite), s'inscrit dans cette même logique d'acquisition d'informations stratégiques de façon autonome, seule à même de garantir l'indépendance de la décision nationale en toute connaissance de cause.

Cette tendance a encore été renforcée, au moins apparemment, par le développement de satellites commerciaux à haute résolution, présentés par leurs promoteurs comme un garant de transparence et donc un facteur de sécurité, une approche à peu près acceptée aujourd'hui, dans la mesure où ces systèmes sont soumis de fait à une régulation nationale réelle (embargo, contrôle étatique (6)), limitant d'autant le caractère potentiellement sensible de la diffusion d'informations qu'ils auraient pu offrir.

### *Nouveau renversement, l'espace banalisé comme lieu d'affrontement*

Soutiens de la puissance nucléaire, puis contributeurs du désarmement, les satellites ont étroitement participé au cadre international de la dissuasion tel qu'il s'est progressivement élaboré au cours de ces 40 dernières années. Toutefois, un nouveau renversement partiel mais significatif est en train de prendre place. Perceptible dès 1983 avec l'annonce, par le président Reagan, du programme IDS d'Initiative de défense stratégique, rapidement popularisé sous l'appellation de « guerre des étoiles », avant de se faire plus discrète, l'idée américaine d'un dépassement de la MAD (Mutual Assured Destruction) comme fondement de la dissuasion devient de plus en plus présente. La dénonciation des Traités ABM, a représenté une étape-clef avant de culminer avec le réaffichage, par le président George W. Bush, en 2001, du projet de défense antimissiles. Dans ce contexte, le rôle des satellites américains devient encore plus crucial pour la sécurité nationale, puisqu'ils doivent tout à la fois assurer la veille, la détection et l'alarme et contribuer à la destruction des moyens ennemis. La gamme des missions confiées à l'espace et donc sa place cruciale dans le dispositif de sécurité nationale suffisent largement à justifier l'apparition simultanée et de plus en plus appuyée des concepts de « *space control* » et « *space dominance* » qui caractérisent aujourd'hui la doctrine militaire spatiale des Etats-Unis (7).

(6) La procédure américaine de « *shutter control* » en est l'expression officielle.

(7) Cf. le rapport de la US Commission to Assess National Security Space Management and Organization, dit « Rapport Rumsfeld » et évoquant le risque d'un « Pearl Harbor spatial », 2000.

Ce changement de paradigme est désormais un élément essentiel des conditions actuelles de la sécurité internationale. D'une part, dans son principe, elle met en cause, à terme, la crédibilité des moyens nucléaires russes comme garantie de la sécurité nationale de la Russie par rapport aux États-Unis, puisque ces derniers se seront théoriquement émancipés du risque de deuxième frappe. D'autre part, dans la pratique, en s'imposant une fiabilité totale, le bouclier américain conduit ses adversaires potentiels à multiplier leurs propres moyens d'attaque pour rester crédibles. Ce dernier aspect a des conséquences multiples, dans la mesure où, implicitement, il remet aussi en cause les rapports de puissance entre les autres États. La Russie, pensant en particulier à la Chine, a ainsi très tôt dénoncé le risque qu'elle voyait se profiler pour sa propre sécurité du fait du remplacement d'une politique de limitation des armements par une tentation de surenchère généralisée. S'il est exagéré de considérer que le tir ASAT chinois de janvier 2007 trouve dans une attitude américaine unilatérale sa principale explication, l'événement renforce les inquiétudes de la communauté internationale, privée de moyens d'actions tant juridiques que diplomatiques pour préserver le *statu quo* d'un espace sinon rigoureusement civil, du moins sans armes directement actives.

La question de la «*weaponisation*» de l'espace circumterrestre est donc d'une particulière actualité, en 2008, d'autant plus qu'on ne peut exclure un second essai ASAT chinois ni, par effet de contagion, d'autres initiatives du même type effectuées par d'autres pays. A un moment où le contrôle de la prolifération nucléaire se présente comme une véritable gageure, la course en avant américaine pour le développement de systèmes spatiaux offensifs fait figure, pour la communauté internationale, de boîte de Pandore.

OCCUPATION CROISSANTE DE L'ESPACE,  
ADAPTATION DU RÔLE DES ÉTATS,  
REPRÉSENTATION DE L'UNIPOLARITÉ FACE À LA MULTIPOLARITÉ

Analysée à l'aune des dominantes stratégiques et politiques qui ont présidé à sa naissance, l'occupation de l'espace circumterrestre montre la permanence de la contribution que la maîtrise de capacités spatiales apporte à l'image de puissance d'un État et à sa capacité d'influence. Il convient ainsi de dépasser la composante militaire, l'évolution de certaines applications passées très vite au premier plan de l'activité spatiale, comme les télécommunications, montrant la permanence de ces préoccupations à l'échelon tant international que régional et national.

### *Mise en valeur des ressources spatiales et leadership*

Si l'espace militaire reste l'apanage d'un nombre limité d'Etats aux capacités très inégales (8), les télécommunications spatiales représentent au contraire l'activité la plus largement représentée. C'est aussi le seul domaine où la présence d'acteurs privés et la dimension commerciale réelle des systèmes conduisent à une application des règles de l'Organisation mondiale du commerce. Prises comme exemple de la capacité des applications spatiales à perdre leur spécificité pour s'intégrer dans des logiques économiques classiques, avec un effacement progressif des acteurs publics au profit des acteurs privés, les télécommunications spatiales montrent cependant que cette normalisation correspond aussi à une nouvelle approche, par les Etats-Unis, de leur rôle moteur.

En 1961, le président Kennedy proposait l'utilisation des futurs systèmes spatiaux pour permettre le développement des télécommunications internationales (9). Cette initiative se concrétisait en 1964 par la création de l'organisation internationale Intelsat, qui réunissait alors onze pays. Le principe de l'organisation était profondément original puisqu'il s'agissait d'une coopérative commerciale à but non lucratif, dont la Comsat, une société privée américaine sous contrôle gouvernemental, était responsable. Dans la mesure où les Etats-Unis mettaient à disposition de l'organisation leurs compétences techniques, le rôle de gérant de la Comsat se trouvait pleinement justifié. Ainsi, au début des années 1960, la politique américaine en matière de communication spatiale est donc marquée par le souci de promouvoir et contrôler la mise en place d'un réseau international d'échanges qui se veut exclusif. En échange d'une desserte mondiale, les Etats signataires s'engagent en effet à ne pas concurrencer le système par la mise en place ou l'appartenance à d'autres réseaux commerciaux. La signification profonde de la mesure est pleinement apparue à l'occasion du lancement du satellite franco-allemand Symphonie, devenu expérimental contrairement au projet initial, afin que la NASA accepte de le lancer, une utilisation commerciale du satellite étant considérée comme concurrentielle d'Intelsat (10). Le *leadership* américain trouve alors sa parfaite expression : l'industrie spatiale américaine assure le service international et dispose ainsi d'une rente de situation qui vient encore conforter sa position privilégiée puisqu'elle bénéficie déjà d'un investissement national significatif. Parallèlement, dès lors qu'ils acceptent le principe de service exclusif, les Etats signataires bénéficient d'un service à prix régulé, quelle que soit la rentabilité des lignes, ce

(8) Isabelle SOURBÈS-VERGER, «La militarisation de l'espace : perspective européenne», *Annals of Air and Space Law*, vol. XXIX, 2004, pp. 357-379.

(9) *Policy Statement on Space Communication*, 24 juil. 1961.

(10) Le cas de Symphonie est souvent cité comme un des facteurs majeurs de la décision finale des Etats européens au développement du lanceur Ariane.

qui permet à de nombreux Etats de se doter d'infrastructures de communication qui leur seraient autrement interdites.

Cependant, progressivement, sous l'effet de considérations techniques et politiques, l'organisation évolue, remettant en cause le schéma de prééminence américaine. A partir de 1973, l'adoption de nouveaux statuts limitant la part des signataires à 40 % des voix marque la fin de l'ambition monopolistique initiale. Dès lors, Intelsat fonctionne comme une organisation internationale classique, acceptant l'existence de systèmes régionaux, d'abord européen, puis arabe, et diversifiant ses fournisseurs avec la maturité croissante de l'industrie spatiale européenne à partir des années 1980.

Avec l'adhésion de la Russie et des anciens pays du bloc socialiste, au début des années 1990, Intelsat affiche son succès et assure la desserte d'environ 200 pays et territoires (11). C'est alors que les Etats-Unis remettent en cause les privilèges de l'organisation car faisant obstacle à la libre concurrence. Cette position est parfaitement cohérente avec la mise en place des grands principes de l'infrastructure globale de l'information dans un contexte de déréglementation et montre la capacité d'adaptation de l'administration américaine dès lors que, pour elle, le projet initial a perdu son sens. A partir de cette date, la priorité est celle de la libéralisation des télécommunications, mouvement dans lequel les firmes américaines retrouvent leurs atouts naturels. La privatisation progressive d'Intelsat sous la pression américaine, réalisée finalement en 2001, illustre donc bien une nouvelle forme de *leadership* conforme à la définition des axes prioritaires fixés à l'économie nationale. En 2007, après différents rachats et fusions, Intelsat représente le premier fournisseur de services fixes de télécommunications spatiales, dans un contexte libéralisé où tous les opérateurs de satellites peuvent disposer de réseaux internationaux.

La place croissante tenu par des investisseurs privés et l'effacement de la puissance publique dans le secteur des télécommunications spatiales ont souvent été pris comme exemples de l'affaiblissement du rôle de l'Etat. Cette interprétation paraît largement simpliste dès lors qu'on considère l'ordre des priorités précisément défini par chaque gouvernement. Dans l'exemple d'Intelsat, il nous paraît au contraire que nous avons précisément le cas d'une action décisive de l'Etat, en l'occurrence les Etats-Unis, pour imposer les règles de marché qu'il privilégie.

### *Adaptation du rôle des Etats*

L'omniprésence des Etats demeure la règle dans le monde de l'activité spatiale. L'essentiel des sommes investies reste assuré par les financements publics, d'où la prééminence incontestable et incontestée de la puissance

(11) Sur l'évolution des pays membres au fil du temps, cf. F. VERGER (dir.), *L'Espace, nouveau territoire. Atlas des satellites et des politiques spatiales*, Belin, 2002.

américaine. A des titres divers et plus ou moins marqués, l'espace continue d'être identifié comme un élément de l'intérêt national (12) et cette tendance s'est encore accrue au cours de ces dernières années.

Influencés par l'effet de mode, les commentateurs spatiaux ont tendance à insister d'abord sur la puissance chinoise, en faisant fi de la réalité des capacités au profit d'un retour aux mythes fondateurs de la concurrence dans l'espace qui a structuré, selon eux, les plus beaux temps de la conquête spatiale, soit ses vingt premières années, celles des «premières russes» et de la «course à la lune». Pourtant, indépendamment de la Chine, où l'intérêt politique reste mesuré, en comparaison avec celui manifesté pour d'autres domaines technologiques plus porteurs d'innovation, la Russie et le Japon témoignent d'un intérêt politique renouvelé pour un secteur qui, depuis une dizaine d'années, fonctionnait plutôt de façon déconnectée.

Le renouveau de la puissance spatiale russe, visible depuis 2003 dans l'augmentation des lancements comme dans la mise en place de nouveaux programmes, la réorganisation administrative et l'augmentation des budgets, n'a pas encore forcément été évalué à sa juste valeur. La multiplication des interventions du président Poutine, la volonté de clarification des programmes en cours, avec un souci manifeste de renforcer la synergie entre activités civiles et militaires, s'inscrivent dans une vision du spatial qui retrouve son rang dans les préoccupations d'intérêt national (13). Ce phénomène correspond sans doute à une volonté présidentielle de réconcilier la Russie d'aujourd'hui avec son histoire en capitalisant sur des éléments de réussite passée, dont le spatial représentait un des fleurons. Plus fondamentalement, l'histoire du secteur spatial russe pendant ces dix dernières années a montré que, laissées à elles-mêmes, les entreprises spatiales russes ont été capables de préserver le cœur de leurs compétences en commercialisant leurs domaines d'excellence, mais qu'elles ont dans le même temps lentement perdu leur avance et compromis le futur. L'absence de financement n'est en fait qu'une des données du problème et il est instructif de voir que les dépenses nationales russes restent très faibles, comparées à celles des autres puissances spatiales (14). La différence principale est plutôt dans la volonté de concevoir les nouveaux programmes en fonction d'un projet politique global, marqué par le souci de rétablir des facteurs de multipolarité. Que ce soit le programme de navigation Glonass ou les projets d'exploration lunaire, c'est désormais en fonction du choix des partenaires que les priorités se mettent en place. La faiblesse actuelle des coopérations

(12) Sur les différentes orientations des politiques spatiales nationales, cf. le numéro 34 de la revue *Hermès*, consacré à «L'espace, enjeux politiques», sous la direction d'Isabelle SOURBÈS-VERGER, 2002.

(13) Isabelle FACON / Isabelle SOURBÈS-VERGER, *Le Spatial russe : implications nationales et internationales d'une apparente remontée en puissance*, Etude de la Fondation pour la recherche stratégique, juin 2007, 131 p.

(14) Les Etats-Unis ont un budget spatial dépassant 32 milliards de dollars, contre 6 milliards pour l'Europe (tous budgets confondus), 3 milliards pour le Japon, 1 milliard pour la Russie, 1 milliard pour la Chine et 800 millions pour l'Inde.

avec l'Europe (15) renvoie d'ailleurs sans aucun doute à ce problème de manque de confiance réciproque, tandis que les projets avec l'Inde bénéficient au contraire d'un nouvel élan.

Le cas japonais, ainsi que nous l'avons souligné en introduction, possède sans aucun doute une place à part parmi les membres du club spatial. Fortement marqué par son histoire et la coopération étroite avec les États-Unis, la politique spatiale japonaise n'a jamais évoqué dans ses motivations une volonté d'indépendance se singularisant ainsi fortement. L'objectif de l'excellence technologique a marqué les compétences japonaises, une ambition relativement difficile à atteindre dans un domaine où le poids de l'expérience est crucial. Or, le spatial japonais est dépourvu de base industrielle classique, l'aéronautique, il est doté d'un budget relativement modeste et ne peut confier à l'industrie nationale que la réalisation de satellites expérimentaux, ce qui le contraint à une industrie du prototype. Enfin, le déficit d'implication directe du pouvoir politique a conduit à un mode de gestion administrative fortement contraignant, limitant encore la capacité de réactivité du secteur. Dans ces conditions, indépendamment de la réforme administrative mise en place en 2004, l'espace japonais est actuellement revitalisé par la nouvelle perception de sa sécurité telle qu'elle s'impose désormais au pouvoir politique japonais depuis le début des années 2000. Le programme d'observation à haute résolution IGS (Information Gathering Satellite) décidé après le tir du missile nord-coréen en direction du territoire japonais en 1998 a été un élément déclencheur. Le processus a aujourd'hui atteint un point critique, puisque une nouvelle loi spatiale devait être présentée à l'automne 2007 à la Diète (16). Indépendamment du retard pris, le projet reste d'actualité et se justifie par la nécessité de fixer une stratégie spatiale nationale, ce qui suppose la mise en place de nouvelles structures propres à donner un nouveau souffle aux ambitions japonaises.

### *Uni ou multipolarité, des enjeux complexes*

Le tableau de l'activité spatiale en 2007 se caractérise par la place exceptionnelle des États-Unis. S'il est bien un lieu où leur supériorité est incontestable et incontesté, c'est sans aucun doute l'espace circumterrestre. Nous avons là le résultat de longues années d'investissements financiers et, plus encore, d'une profonde interpénétration des valeurs propres à la pensée américaine transposées à l'espace, que ce soit l'exploration, l'expansion, le contrôle du milieu et même la matérialisation du fédéralisme triomphant (17). Dans ces conditions, l'approche unipolaire trouve naturellement

(15) Isabelle SOURBÈS-VERGER / Isabelle FACON, «La coopération spatiale Russie-Europe, une entreprise inachevée», *Géoéconomie*, n° 43, aut. 2007, pp. 75-89.

(16) Kazuto SUZUKI, «Transformation of Japanese space policy», IAC-06-E.1.A.05, 2006.

(17) Xavier PASCO, «Vers une politique 'territoriale' de l'espace. Le renouveau américain», *Géopolitique* n° 98 («Espace : rivalité ou coopération ?»), avril 2007.

sa place dans l'espace. Or, cette démarche américaine, qu'on voit tacitement à l'œuvre dans les instances internationales souhaitant traiter la question de l'éventuel déploiement d'armes dans l'espace, se traduit par une position isolée, qui peut être rapidement présentée comme l'affichage du seul contre tous. Il convient à ce propos de préciser que la situation est parfaitement logique dans la mesure où les Etats-Unis sont, de fait, les seuls à avoir consenti un investissement unique dans les technologies spatiales, avec la claire ambition de s'assurer ainsi d'un avantage significatif. Le problème aujourd'hui, pour eux, est donc autant de préserver l'avance acquise que de la sécuriser, puisque la supériorité spatiale est un élément affiché de la sécurité nationale. Or, cet objectif va à l'encontre de l'intérêt immédiat et futur de tous les autres utilisateurs de l'espace, quel que soit le niveau d'achèvement de leurs propres programmes. Le principal traité international, celui de 1967, contenait déjà en germe cette opposition entre ceux qui détenaient des compétences spatiales dont ils voulaient garantir la pérennité de l'usage et ceux qui souhaitaient préserver le futur. L'affirmation répétée de la liberté d'accès comme de circulation et le consensus sur des définitions insuffisantes, voire absentes des aspects sensibles (usages pacifiques, limites de l'espace...) ont permis la signature quasi universelle du document. On a laissé à plus tard le soin de préciser le texte, ce qui explique la situation de blocage à la Conférence du désarmement.

La singularité des intérêts américains se retrouve aussi dans le domaine pratique des transferts de technologie. Principal développeur de technologies spatiales en pointe, l'industrie spatiale américaine est l'objet d'une demande internationale. Classées dans la Munition List comme matériel sensible, les technologies spatiales sont soumises à de très lourdes restrictions. Le problème se pose dès lors en des termes assez simples pour les acquéreurs potentiels : puisqu'il n'est pas question de disposer d'un accès assuré à ces technologies, la seule solution est de les développer indépendamment. Le degré d'implication politique dans les projets spatiaux devient dès lors crucial, ce qui contribue au renouveau de l'intervention des Etats. Le second élément-clef est celui de la priorité accordée à l'autonomie : si celle-là reste limitée, la solution la plus simple est celle de la mise en commun de moyens, *via* des coopérations. A ce stade, l'interdépendance apparaît comme la plus sûre façon de garantir le succès de l'entreprise..., ce qui revient à prendre le risque de limiter sa marge de manœuvre et suppose donc que le projet ne se situe pas à un niveau stratégique trop marqué.

Ces considérations générales trouvent leur traduction dans les difficultés de mise en place de nombreux programmes actuels et la situation européenne est de ce point de vue tout à fait exemplaire, indépendamment des préoccupations de sécurité (18). Qu'il s'agisse de navigation comme Galileo,

(18) Xavier Pasco, «A European approach to space security», *CISSM Working Paper*, CISSM / University of Maryland, juillet 2006.

de surveillance de l'environnement comme GMES (Global Monitoring for Environment and Security), l'Europe fait l'expérience des avantages et des contraintes inhérentes à la mise en œuvre de coopérations équilibrées.

Le souhait de renforcement de la multipolarité qu'on retrouve dans bien des discours ne va pas sans risques. C'est d'ailleurs la mesure de ceux-là qui freine considérablement bien des projets spatiaux actuels, des nouveaux systèmes de transport spatial à l'établissement d'une base lunaire ou d'un voyage vers Mars. Dans ce domaine, comme dans bien d'autres, les intérêts respectifs sont plus ou moins faciles à arbitrer. Pour la Russie, forte de ses compétences technologiques et donc en position de partenaire principal, la multiplication des alliances présente des risques limités. Pour l'Inde, soucieuse d'assurer progressivement son autonomie et de limiter ses dépenses, la participation à des projets neufs offre aussi bien des avantages. Les choix sont plus difficiles pour la plupart des autres puissances spatiales, dont l'Europe, prise entre sa fidélité à une alliance traditionnelle au risque d'un statut de «*junior partner*» et une ouverture large qui l'obligerait à assumer un investissement conséquent à relativement long terme.

\* \*  
\*

Les lectures de l'occupation de l'espace pendant cette période et des ambitions qu'elle a révélées sont multiples. Elles intéressent toutefois encore assez peu les chercheurs en Sciences humaines et sociales, même si quelques travaux récents en Anthropologie, Sociologie, Géographie, Droit ou Sciences politiques montrent que ce nouvel espace de l'activité trouve peu à peu sa place. Pourtant, la conquête de l'espace au cours de ce premier demi-siècle donne à lire de façon relativement originale bien des thématiques de la recherche actuelle sur des sujets variés : la modernité, les technosciences, la transformation du rôle de l'Etat, le post-colonialisme, les études de genre...

L'ambition de cet article était toutefois plus modeste et c'est par rapport au champ particulier des relations internationales que nous avons dressé cette synthèse de la mise en valeur de l'espace circumterrestre. Après un demi-siècle d'activité, il est intéressant de constater que la mise en valeur de l'espace a surtout retranscrit fidèlement les rapports de force terrestres et que les apports technologiques nouveaux de la maîtrise croissante de l'espace sont restés largement limités par leur réintégration dans les relations internes entre Etats. Monde nouveau doté de caractéristiques physiques uniques, l'espace continue à renvoyer l'image du passé, aussi bien par la hiérarchie des acteurs que par le contenu de leurs ambitions. On parle parfois de crise de l'espace et de désaffection des opinions publiques, notions qui mériteraient d'ailleurs de faire l'objet d'analyses plus rigoureuses. Pour autant, ces contradictions flagrantes entre le statut actuel conféré



à l'espace, les usages qui sont faits de son potentiel et les représentations imaginaires de nouvelles activités humaines dans un cadre qui les transcende joue indubitablement un rôle dans la relation ambiguë que les terriens entretiennent aujourd'hui avec l'espace qui les entoure.



# LE RÔLE ET LES ACTIVITÉS DU COMITÉ DES NATIONS UNIES POUR LES UTILISATIONS PACIFIQUES DE L'ESPACE EXTRA-ATMOSPHÉRIQUE (CUPEEA)

PAR

GÉRARD BRACHET (\*)

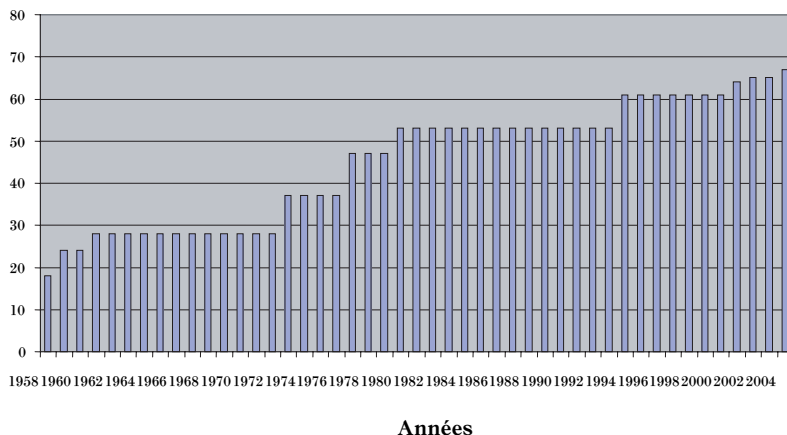
## UN PEU D'HISTOIRE

Le Comité des Nations Unies pour les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (CUPEEA) est plus connu par son sigle anglais, COPUOS, pour Committee on the Peaceful Uses of Outer Space. Il a été créé par une décision de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1959 (résolution 1472 (XIV) du 12 décembre 1959).

Ne comportant qu'une vingtaine d'Etats membres à ses débuts, il en rassemble 69 à compter de l'année 2008, du fait de l'arrivée de la Bolivie et de la Suisse (*cf.* la figure 1, ainsi que l'annexe à cet article). En outre, une vingtaine d'organisations intergouvernementales, telles que les agences spécialisées des Nations Unies, et d'organisations non gouvernementales disposent d'un statut d'observateur permanent au sein du comité.

FIGURE 1

Evolution de la participation au CUPEEA depuis 1959



Années

(\*) Président du Comité pour l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique (CUPEEA) des Nations Unies.

Le CUPEEA comprend le comité plénier, qui se réunit en session de dix jours à Vienne, en juin de chaque année, et ses deux sous-comités : le sous-comité scientifique et technique (STSC), qui se réunit tous les ans à Vienne au mois de février et traite essentiellement des questions de nature technique ou scientifique; le sous-comité juridique, consacré essentiellement aux questions de nature juridique, qui se réunit à Vienne en général au début du mois d'avril. Les propositions issues des deux sous-comités sont examinées et, le cas échéant, entérinées par le comité plénier.

La règle de fonctionnement du CUPEEA est celle du consensus, ce qui, on le devine, nécessite des trésors de pédagogie et de diplomatie pour faire avancer les dossiers, y compris les plus simples, lorsque telle ou telle délégation les découvre et n'a pas toujours les moyens d'en apprécier les enjeux.

Le Comité rend compte à l'Assemblée générale, via la 4<sup>e</sup> commission (Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation), ce qui, comme on le verra plus loin, n'est pas pour faciliter la coordination avec les questions relatives à l'espace, lesquelles relèvent de la Conférence du désarmement et sont donc traitées à la 1<sup>re</sup> commission de l'Assemblée générale, en particulier les débats relatifs à l'éventuel déploiement d'armes dans l'espace.

Au fil des années, le CUPEEA a joué un rôle important pour faciliter la coopération internationale dans les activités spatiales, d'une part, entre les deux grands blocs politiques pendant la Guerre froide et, d'autre part, en encourageant les nations émergentes à participer aux activités spatiales. Ce dernier point est en pratique mis en œuvre par le Secrétariat, à travers le programme d'applications spatiales géré par le Bureau des affaires spatiales (UN Office for Outer Space Affairs, OOSA (1)), basé à Vienne.

Le CUPEEA a joué un rôle considérable dans les années de Guerre froide pour la mise en place du cadre juridique international spécifique aux activités spatiales (traités, conventions internationales et principes juridiques encadrant le développement et l'exploitation des moyens spatiaux), ainsi que pour le développement de services tels que les télécommunications par satellites (création des organisations intergouvernementales Intelsat et Inmarsat, aujourd'hui privatisées) ou l'utilisation des moyens spatiaux en support aux situations de catastrophes naturelles.

Les traités fondamentaux relatifs à l'espace actuellement en vigueur ont été préparés par le sous-comité juridique du CUPEEA, puis entérinés par le comité plénier, avant d'être proposés à la signature et à la ratification des Etats. Ils sont sommairement rappelés ci-dessous :

- le Traité sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, aussi appelé Traité de l'espace, signé

(1) Cf. le site Internet [www.unoosa@unvienna.org](http://www.unoosa@unvienna.org).

et entré en vigueur en 1967 : ce traité est le texte fondamental qui régit les activités spatiales au plan international. Il introduit des notions tout à fait nouvelles sur le plan du droit international (l'exploration et l'utilisation de l'espace sont l'apanage de l'humanité tout entière; la liberté de recherche et de circulation dans l'espace; la non-extension de la souveraineté des Etats à l'espace extra-atmosphérique ni aux corps célestes; l'interdiction de déploiement dans l'espace d'armes de destruction massive; l'interdiction de toute activité militaire sur la Lune et autres corps célestes). A la fin 2006, 98 Etats avaient ratifié le Traité de l'espace, dont bien entendu toutes les nations conduisant des activités spatiales.

- l'Accord sur le sauvetage des astronautes, le retour des astronautes et le retour des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique, signé et entré en vigueur en 1969.
- la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux, signé et entré en vigueur en 1972 : ce texte rappelle et précise que les Etats sont responsables des activités spatiales conduites par leurs ressortissants, personnes physiques et morales. Il présente donc un aspect juridique majeur vis-à-vis de la responsabilité des Etats où sont enregistrées des sociétés commerciales conduisant des activités spatiales, par exemple, pour la France, les sociétés Arianespace (services de lancements) et Eutelsat (services de télécommunication et de radiodiffusion par satellite).
- la Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique, signée en 1975 et entrée en vigueur en 1976 : ce texte complète le précédent, en faisant obligation aux Etats de procéder à l'enregistrement auprès du Secrétaire général des Nations Unies des objets spatiaux dont ils sont responsables en tant qu'«Etats de lancement», ce qui signifie, pour la France, tous les objets lancés dans l'espace à partir du Centre spatial guyanais, qu'ils appartiennent à n'importe quelle entité publique ou privée de n'importe quel(le) Etat ou organisation internationale.
- l'Accord régissant les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes, conclu en 1979 et entré en vigueur en 1984 – mais non signé par les Etats-Unis; signé mais non ratifié par la France –, ratifié, fin 2007, par seulement 13 Etats.

De surcroît, au-delà de ces traités et conventions internationaux, le CUPEEA a mis au point et fait adopter par l'Assemblée générale des Nations Unies un certain nombre de principes qui définissent une référence internationale sans avoir le caractère juridique d'un traité :

- la Déclaration des principes juridiques régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique

(1963) : ces principes sont pour l'essentiel repris dans le Traité de l'espace de 1967.

- les Principes régissant l'utilisation par les Etats de satellites artificiels de la Terre aux fins de la télévision directe internationale (1982).
- les Principes sur la télédétection (1986) : il s'agit du seul texte international régissant le droit et les devoirs des Etats conduisant des activités d'observation de la Terre depuis l'espace.
- les Principes relatifs à l'utilisation de sources d'énergie nucléaire dans l'espace (1992).
- la Déclaration sur la coopération internationale en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace au profit et dans l'intérêt de tous les Etats, compte tenu en particulier des besoins des pays en développement (1996).

Enfin, le CUPEEA est à l'origine des conférences mondiales «Unispace», organisées à peu près tous les quinze ans, dont la dernière a eu lieu en 1999 à Vienne. Ces rencontres permettent de faire le point, avec une approche éminemment politique, des progrès des activités de recherche dans l'espace et de leurs retombées pour la société en général et pour les pays en développement en particulier. Elles sont en outre l'occasion d'examiner si le cadre juridique en place est adéquat, s'il est nécessaire d'envisager des ajustements et comment ces ajustements pourraient être mis en œuvre.

Ces dernières années, le CUPEEA s'est concentré sur la mise en œuvre des recommandations issues de la conférence Unispace III de 1999, ce qui a conduit à l'élaboration d'un dossier très complet présenté à l'Assemblée générale en 2004, le dossier dit Unispace + 5. Parmi les actions concrètes mises en œuvre à la suite de ces recommandations, on peut signaler : l'établissement du Comité international de coordination pour les systèmes globaux de satellites de navigation (International Committee for GNSS); et l'adoption, fin 2006, du programme UN Spider, pour faciliter l'utilisation des moyens spatiaux en cas de catastrophes naturelles ou d'origine industrielle.

Le Comité s'est en outre penché sur un problème qui a pris une ampleur préoccupante depuis une quinzaine d'années, celui des débris spatiaux. C'est ainsi que le sous-comité scientifique et technique du CUPEEA a mis au point, entre 2003 et 2006, un texte de recommandations – lignes directrices – destinées à tous les acteurs du domaine spatial, qu'ils soient gouvernementaux ou privés, dont l'objet est de limiter au maximum la génération de débris spatiaux additionnels, alors que leur nombre sur les orbites proches de la terre est déjà supérieur à 10 000 – dans la catégorie d'objets supérieurs à 10 cm – et présente un risque certain pour les satellites en opération et les stations spatiales habitées. Le texte de ces recommandations (2) a été approuvé par le Comité lors de sa session plénière de juin

(2) Lignes directrices relatives à la réduction des débris spatiaux du Comité pour les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, Annexe I, A/62/20, rapport de la 50<sup>e</sup> session du CUPEEA, 20 juin 2007.

2007 et entériné par l'Assemblée générale en décembre. On notera que ce débat, de nature éminemment technique, pour lequel il était important qu'un consensus de tous les Etats puisse être trouvé, s'est appuyé sur le travail approfondi, depuis près de 15 ans, réalisé au sein d'un comité technique inter-agences, l'Inter Agency Debris Committee (IADC), auquel les principales agences spatiales dans le monde ont participé activement. L'expérience acquise par le CUPEEA à l'occasion de ce travail est tout à fait précieuse et pourrait servir de modèle pour d'autres réflexions relatives à la durabilité sur le long terme des activités spatiales en orbite terrestre.

Un autre chantier, de nature technique lui aussi, est en cours depuis 2004 : la définition d'un standard international de sûreté des sources d'énergie nucléaire dans l'espace. Un groupe de travail mixte, avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (IAEA), a été mis en place et un calendrier de travail adopté, avec l'objectif d'aboutir à un projet de standard de sûreté en 2010. Les sources d'énergie nucléaire étant pratiquement indispensable pour les missions spatiales qui s'éloignent du soleil, en particulier au-delà de l'orbite de la planète Mars, il est probable que ces sources d'énergie soient essentielles au développement de l'exploration lointaine du système solaire. La définition d'un standard de sûreté international est donc vivement souhaitée par la communauté internationale.

#### LE RÔLE DU CUPEEA DANS LE FUTUR

Le docteur Karl Doetsch, ancien vice-président de l'Agence spatiale canadienne et surtout ancien président du sous-comité scientifique et technique du CUPEEA (de 2001 à 2003), a fait, au cours de la 48<sup>e</sup> session plénière du Comité, en juin 2005, un remarquable exposé, où il a passé en revue le rôle historique joué par le CUPEEA et ses accomplissements.

A cette occasion, il a formulé des recommandations relatives au rôle futur du CUPEEA compte tenu de l'évolution des activités spatiales dans le monde, du nombre de plus en plus élevé d'Etats conduisant des activités spatiales et d'opérateurs commerciaux, de l'impact des initiatives récentes dans le domaine de l'exploration spatiale, des attentes des jeunes générations. Malheureusement, ses propositions n'ont pas toujours été bien comprises et, malgré les efforts du président du Comité, Ade Abiodun, issu du Nigeria, elles n'ont pas été suivies d'effet.

Il ne fait aucun doute cependant que le CUPEEA devra être plus actif dans le futur dans la définition de standard internationaux susceptibles de favoriser l'exploitation durable des moyens spatiaux et dans la promotion de la coopération internationale dans de nombreux domaines de la recherche spatiale, des applications des systèmes spatiaux, des opérations spatiales et de l'exploration spatiale.

Le comité et ses deux sous-comités pourraient en effet prendre des initiatives dans de nombreux domaines dont la liste ci-dessous, sans être exhaustive, donne une idée générale.

### *Viabilité à long terme des activités spatiales*

L'excellent travail réalisé au cours des dernières années par le sous-comité scientifique et technique du CUPEEA sur la limitation des débris spatiaux a mis en évidence qu'un environnement propre dans l'espace proche de la Terre n'est plus une donnée acquise si on adopte une vision à long terme des activités spatiales. Non seulement la situation des débris spatiaux est devenue un vrai sujet de préoccupation, mais, de surcroît, le nombre de plus en plus grand d'acteurs dans l'espace, y compris les opérateurs commerciaux, rend indispensable la mise au point d'un ensemble de règles de bonne conduite pour les opérations spatiales ou «code de la route spatial», afin d'éviter les interférences, les collisions et autres incidents qui pourraient gêner l'exploitation de l'espace par tous, particulièrement par les nouveaux arrivants dans les activités spatiales. La situation est comparable à celle du trafic en haute mer, où aucune nation souveraine n'a la responsabilité de régler le trafic, mais où des règles de navigation ont été progressivement adoptées au niveau international pour prévenir le risque d'abordage, de dégradation de l'environnement marin ou la disparition des ressources marines.

Une approche possible serait de mettre en place un groupe de travail informel afin de procéder aux consultations indispensables avant d'aborder cette question de manière officielle au CUPEEA. Ce groupe de travail aurait le mandat de réaliser une évaluation technique de la situation et de proposer, en liaison avec d'autres organisations internationales concernées, comme l'Union internationale des télécommunications (UIT), elle-même très impliquée dans la coordination des allocations de fréquence aux différents services par satellite et dans l'affectation des positions orbitales sur l'orbite géostationnaire, une méthode pour mettre au point un tel code de bonne conduite ou «code de la route spatial». A l'issue de cette phase de consultations, le CUPEEA pourrait alors se saisir de la question et demander à ses deux sous-comités d'examiner les aspects techniques, d'une part, juridique, d'autre part, d'un futur texte de «lignes directrices» qui pourrait, le moment venu, faire l'objet d'une résolution de l'Assemblée générale.

La proximité méthodologique avec le concept de mesures de transparence et de confiance (TCBMs) actuellement discuté au sein de la Conférence du désarmement, qui a fait l'objet récemment d'un document commun des États de l'Union européenne (3), nécessitera une liaison étroite avec les délégations à la Conférence. Il convient toutefois de noter que cette dernière

(3) Cf. le document A/62/114/add. 1, 17 sept. 2007, réponse du Portugal au nom de l'Union européenne.



aborde les questions spatiales uniquement du point de vue de la sécurité internationale, alors que le CUPEEA a un mandat plus large, impliquant toutes les applications non agressives de l'utilisation de l'espace et des moyens spatiaux.

Dans la mesure où le concept de «code de la route spatial» évoqué ci-dessus englobe la notion de coordination des opérations de lancement et des opérations une fois en orbite, les discussions au sein du groupe de travail informel dont la création est envisagée pourront s'inspirer des éléments d'analyse présentés dans l'étude prospective sur la gestion du trafic spatial préparée par l'Académie internationale d'astronautique (International Academy of Astronautics, IAA), étude qui a été présentée à la session plénière du CUPEEA en juin 2006 (4).

### *Coopération internationale dans l'exploration spatiale*

L'intérêt nouveau manifesté par de nombreux Etats pour d'ambitieux programmes d'exploration spatiale, depuis l'annonce, par le président George W. Bush, en janvier 2004, des nouvelles orientations du programme spatial civil américain, pose de manière renouvelée la question des principes relatifs à la coopération internationale dans ce domaine. Le CUPEEA pourrait utilement réfléchir à de tels principes, avec l'objectif de faciliter la participation, à cette grande aventure, de tous les Etats intéressés, même et y compris à des niveaux très modestes.

A titre d'exemple, il serait envisageable de mettre en place un programme international de bourses étiquetées «Exploration spatiale», offrant la possibilité pour des étudiants ou jeunes professionnels de tous les pays de participer à des équipes de recherche impliquées dans les missions d'exploration du système solaire, qu'elles soient américaines, chinoises, européennes, japonaises, indiennes ou russes. En prenant l'initiative de créer un tel programme et sans que cela crée d'obligations nouvelles pour les Etats qui mènent des programmes d'exploration spatiale, le CUPEEA serait complètement dans son rôle et faciliterait la participation, à cette grande aventure, des jeunes générations dans des Etats qui n'ont ni les moyens ni même l'intention de s'impliquer.

### *Protection de zones désignées sur la Lune et autres corps célestes*

L'exploration spatiale, en particulier l'intérêt renouvelé pour la Lune en tant que première étape de l'exploration, appelle à porter un nouveau regard sur le concept de zones protégées sur les corps du système solaire, soit en raison de leur contenu historique, culturel ou environnemental (comme par exemple les sites d'atterrissage sur la Lune des missions Apollo,

(4) IAA Cosmic Study on Space Traffic Management, 2006.

Surveyor et Lunakhod) ou simplement parce que nous avons collectivement le sentiment qu'ils méritent d'être préservés, comme nous avons eu la sagesse de le faire sur la planète Terre pour le continent Antarctique.

Une façon pratique pour le CUPEEA de prendre l'initiative serait de demander à certaines des organisations non gouvernementales ayant le statut d'observateur au sein du Comité, comme le Comité mondial pour la recherche spatiale (COSPAR) ou l'Académie internationale d'astronautique (IAA), de réaliser sur ce sujet une étude indépendante et de faire des recommandations au Comité. Ces recommandations pourraient conduire le CUPEEA à inscrire cette question à son ordre du jour et à examiner si elle pourrait donner lieu à une résolution adoptée par consensus à l'Assemblée générale. Une convention internationale pourrait même être envisagée à terme, sur le modèle du Traité de l'Antarctique.

### *Questions relatives au développement du transport commercial de passagers dans l'espace*

Le développement d'initiatives privées permettant à des passagers commerciaux d'aller faire un voyage touristique dans l'espace, soit de très courte durée comme avec les véhicules sub-orbitaux de type «Spaceship one», qui se contentent de faire une brève excursion à plus de 100 km d'altitude, soit de plus longue durée à bord d'une station orbitale, soulève des questions tout à fait nouvelles de certification du véhicule, de responsabilité, de couverture d'assurance, qui pourraient être examinées au sein à la fois du sous-comité scientifique et technique et du sous-comité juridique du CUPEEA. Pour ce sujet comme pour les précédents, une analyse approfondie de l'état de l'art et de l'encadrement réglementaire déjà mis en place, en particulier aux Etats-Unis, serait nécessaire avant d'aborder l'élaboration éventuelle de tout cadre réglementaire international. A cet égard, un modèle applicable qui vient immédiatement à l'esprit est celui de l'Organisation internationale pour l'aviation civile (OACI).

### *Risques de collision avec des objets géocroiseurs*

De nombreuses études ont été consacrées récemment aux objets géocroiseurs – astéroïdes dont l'orbite croise celle de la Terre – et au risque qu'ils représentent pour la planète Terre et donc pour l'humanité. Alors que c'est bien le rôle de la communauté scientifique d'étudier ces objets et d'estimer la probabilité d'une collision catastrophique avec notre planète, il revient à la communauté des nations d'examiner quel mécanisme devrait être mis en place afin d'être en mesure de prendre les décisions collectives nécessaires pour déterminer, si un risque de collision était avéré avec une probabilité suffisante, les actions concrètes à mener pour se prémunir contre une collision. Ce sujet a fait l'objet d'une équipe de travail mise en place après la

conférence Unispace III de 1999 et son rapport est attendu pour 2008. Le CUPEEA devra décider quelles suites il convient de donner aux recommandations qui lui seront présentées.

D'une certaine manière, il s'agit d'un problème un peu comparable à celui du réchauffement climatique : un défi concernant tous les Etats de la planète, qui demande une capacité de réaction collective et donc un certain consensus entre les nations sur le diagnostic et sur les mesures à prendre. L'expérience récente montre que l'obtention d'un consensus sur ces questions d'intérêt collectif est un objectif difficile à atteindre!

La liste de questions présentées ci-dessus que le CUPEEA pourrait utilement traiter au cours des prochaines années n'est certainement pas exhaustive et devra être enrichie en fonction des besoins de la société, de l'évolution des technologies et du fait de l'émergence de nouvelles applications de l'espace.

#### QUELQUES RÉFLEXIONS PERSONNELLES RELATIVES A L'AVENIR DU CUPEEA

Les considérations ci-dessus sur les nouveaux thèmes que le CUPEEA pourrait aborder utilement au cours des prochaines années ne doivent pas être interprétées comme une remise en cause de son mandat, qu'il n'est d'ailleurs pas suggéré de modifier. Il est important que le CUPEEA continue à traiter les questions d'évolution des capacités des Etats en développement à utiliser au mieux les moyens spatiaux, ne serait-ce que parce que ceux-là jouent un rôle chaque jour plus important dans les activités économiques (télécommunications, radiodiffusion, navigation, météorologie, surveillance de l'environnement et connaissance des ressources, *etc.*).

Il est néanmoins nécessaire que le Comité fasse preuve d'une réelle vision sur les enjeux futurs des activités spatiales et ait le courage d'aborder de nouveaux sujets qu'il a peu traités dans le passé. Il peut s'appuyer pour se faire sur l'expertise disponible au sein des organisations non gouvernementales reconnues dans le secteur spatial, comme le COSPAR pour les aspects de recherche scientifique, l'Académie internationale d'astronautique pour la réflexion à long terme, l'Institut international de droit spatial (International Institute of Space Law, IISL) pour les questions juridiques, la Fédération internationale d'astronautique, organisatrice chaque année depuis 1954 du Congrès international d'astronautique, pour les aspects techniques à plus court terme et pour leur dimension économique et industrielle, et bien d'autres organisations encore, qui contribuent activement à la réflexion sur l'avenir des activités spatiales au plan international.

Il est clair en effet que certaines des questions brièvement décrites ci-dessus devront impérativement être traitées dans une enceinte internationale

et le risque qu'elles soient traitées en dehors du contexte des Nations Unies n'est pas négligeable, en particulier sous l'influence de certains Etats, qui considèrent que le cadre de l'ONU n'est plus un cadre adéquat pour l'élaboration de la norme internationale ni pour le développement de la coopération. Il en résulterait un risque certain de laisser sur le bord du chemin de nombreux pays qui ne participeraient plus aux efforts collectifs de définition des règles de bonne conduite et des standards internationaux et se trouveront ainsi d'autant moins engagés qu'ils n'auront pas participé à leur élaboration. Cela serait pour le moins paradoxal, alors qu'on assiste depuis une dizaine d'années à un élargissement notable du nombre d'acteurs spatiaux dans le monde, y compris au sein du groupe des pays en développement, comme par exemple l'Algérie, l'Argentine, le Brésil, l'Egypte, la Malaisie, le Maroc, le Nigeria, la Thaïlande, *etc.*, sans parler bien sûr de la Chine et de l'Inde, qui ont acquis depuis longtemps le statut de grande puissance spatiale.

Cet élargissement du nombre d'Etats conduisant des activités spatiales ambitieuses redonne au CUPEEA une nouvelle légitimité, du simple fait que le Comité rassemble tous les Etats «spatiaux», mais aussi beaucoup d'Etats qui sont simplement bénéficiaires des retombées des applications spatiales. Cette diversité permet une confrontation productive des approches et des avis de la communauté internationale au niveau gouvernemental, complétant ainsi utilement celle qui existe déjà au niveau plus informel des organisations internationales non gouvernementales.

## ANNEXE

### *Liste des Etats membres du CUPEEA au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

- |                   |              |                |
|-------------------|--------------|----------------|
| • Afrique du Sud  | • Grèce      | • Russie       |
| • Albanie         | • Inde       | • Sénégal      |
| • Algérie         | • Indonésie  | • Sierra Leone |
| • Allemagne       | • Iran       | • Slovaquie    |
| • Argentine       | • Iraq       | • Soudan       |
| • Arabie saoudite | • Italie     | • Suisse       |
| • Australie       | • Japon      | • Suède        |
| • Autriche        | • Kazakhstan | • Syrie        |
| • Belgique        | • Kenya      | • Tchad        |
| • Bénin           | • Liban      | • Thaïlande    |
| • Bolivie         | • Libye      | • Turquie      |
| • Brésil          | • Malaisie   | • Ukraine      |
| • Bulgarie        | • Maroc      | • Uruguay      |
| • Burkina Faso    | • Mexique    | • Venezuela    |
| • Cameroun        | • Mongolie   | • Vietnam      |
| • Canada          | • Nicaragua  |                |

- Chili
- Chine
- Colombie
- Corée du Sud
- Cuba
- Equateur
- Egypte
- Espagne
- Etats-Unis
- France
- Hongrie
- Niger
- Nigeria
- Pays-Bas
- Pakistan
- Pérou
- Philippines
- Pologne
- Portugal
- République tchèque
- Roumanie
- Royaume-Uni



# LE GROUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'EVOLUTION DU CLIMAT (GIEC)

A L'INTERFACE ENTRE SCIENCE ET POLITIQUE

PAR

JEAN-LOUIS FELLOUS (\*)

La science du climat commence par l'acquisition et l'analyse méticuleuses de données décrivant les changements observés dans le système climatique. Parmi les indicateurs climatiques importants figurent la température de l'atmosphère, le contenu thermique de l'océan, le niveau de la mer, les précipitations et la couverture des neiges et des glaces. Les changements affectant ces variables sont bien documentés pour la période récente, dans la mesure où des données instrumentales – notamment les observations globales des satellites – sont disponibles. Pour le passé plus lointain, ils le sont à partir d'indications indirectes – appelées « proxy » – déduites d'enregistrements paléo-climatiques ou de documents historiques. Les processus responsables des changements climatiques incluent les gaz à effet de serre (GES), les aérosols, le volcanisme, les changements d'utilisation des sols et la variabilité du rayonnement solaire incident, que celle-là résulte de fluctuations du rayonnement solaire lui-même ou de modifications cycliques des paramètres de l'orbite terrestre sous l'influence gravitationnelle des autres corps du système solaire.

Les simulations numériques du climat et les projections de son évolution dans le futur ont fait des progrès rapides au cours des dernières décennies. Il y a maintenant de très fortes indications que l'homme influence le climat et un consensus s'est établi sur le rôle majeur des activités humaines dans les changements observés au cours des dernières décennies, avec, selon toute vraisemblance, des effets encore plus importants sur l'évolution future de notre climat.

Le troisième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), publié en 2001, a le premier mis en avant le rôle dominant des activités humaines dans le changement climatique récent, en concluant qu'*« il existe des preuves nouvelles et encore plus solides que l'essentiel du réchauffement observé ces cinquante dernières années est imputable à l'activité humaine »*. Les rapports du GIEC ont eux-mêmes été abondamment

(\*) Ingénieur au Centre national d'études spatiales (CNES, France) et à l'ESA et Secrétaire exécutif du Comité mondial des satellites d'observation de la terre (CEOS, Genève, Suisse).

évalués par la communauté scientifique, incluant les académies nationales et des sociétés savantes, par les gouvernements et par les médias. Il en résulte que les résultats majeurs du GIEC sont très largement reconnus comme constituant la synthèse de nos connaissances scientifiques dans le domaine du changement climatique.

### LES RÉALISATIONS DU GIEC

La première Conférence mondiale sur le climat, organisée en 1979 à Genève (Suisse), puis celle tenue en 1985 à Villach (Autriche), ont mis en lumière le risque d'un réchauffement climatique associé à l'augmentation de l'effet de serre. Elles ont conduit à la création, en 1988, du GIEC, sous l'égide de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Le mandat confié au GIEC est d'établir, à partir des informations scientifiques disponibles, un diagnostic sur les aspects scientifiques, techniques et socio-économiques des changements climatiques qui pourraient résulter des activités humaines.

Le GIEC a été créé pour fournir aux décideurs politiques une évaluation autorisée des résultats de la science du climat, fondée sur la meilleure connaissance disponible à la date de ses rapports. Sa mission est bien d'évaluer la recherche, pas de faire de la recherche. D'un point de vue politique, ses rapports sont pertinents, sans être prescriptifs. Des milliers de chercheurs de par le monde contribuent aux travaux du GIEC, qui est devenu *de facto* le porte-parole du consensus scientifique sur le climat. Son influence a été considérable dans le débat sur le changement climatique d'origine anthropique et la prise de décision conduisant à la réduction des émissions de GES.

#### *La démarche du GIEC*

Dès sa création, le GIEC s'est organisé en trois groupes de travail, le premier traitant des aspects scientifiques du changement climatique, les deux autres groupes portant, pour l'un, sur les conséquences, l'adaptation et la vulnérabilité et, pour l'autre, sur les mesures d'atténuation.

Si les rapports du GIEC font indéniablement autorité, cela tient à la fois à la qualité des chercheurs qui s'y impliquent et à la rigueur qui préside à leur rédaction. Chaque rapport est divisé en chapitres, dont la première rédaction est confiée à une équipe d'une dizaine de chercheurs de différents pays, qui sollicitent des contributions de scientifiques impliqués dans le domaine concerné. A partir de ces rapports très volumineux – près d'un millier de pages pour les plus récents rapports du Groupe I –, des résumés d'une cinquantaine de pages sont rédigés, ainsi que des «Résumés pour décideurs», beaucoup plus courts et écrits de façon très accessible, le tout



complété par un rapport de synthèse. Ces différents documents sont soumis à l'examen de la communauté scientifique – relecteurs – et aux commentaires des représentants des instances gouvernementales, selon un processus itératif faisant appel aux commentaires des chercheurs, puis à ceux des gouvernements. Les versions successives sont révisées à partir de ces commentaires, avec une méthodologie dont les règles sont définies de façon très stricte et mettent en avant la transparence et le souhait d'une participation très large.

Ce processus de rédaction et de relecture s'étend, à chaque fois, sur plus de deux ans, afin que le texte proposé aux gouvernements ait reçu l'approbation de l'ensemble de la communauté scientifique. A titre d'exemple, plus de 1 000 chercheurs ont participé, de 2005 à 2007, au dernier rapport du Groupe I, en tant que rédacteurs, contributeurs, examinateurs ou éditeurs. Les commentaires provenant des différentes sources (communauté scientifique, instances gouvernementales, mais aussi organisations non gouvernementales) sont pris en compte par les rédacteurs et les textes amendés en conséquence. La dernière étape avant publication est celle de l'approbation par les gouvernements. Les résumés pour décideurs sont discutés ligne à ligne par les délégués des différents pays et approuvés, après modifications éventuelles au cours de réunions auxquelles peuvent assister, en tant qu'observateurs, des représentants d'organisations non gouvernementales.

Cette dernière étape d'approbation «politique» est parfois sujette à critique de la part des sceptiques vis-à-vis du changement climatique anthropique. En fait, approuvé par consensus par les représentants des 113 gouvernements ayant participé à cet événement, le texte final du 4<sup>e</sup> rapport ne diffère que dans sa forme de celui préparé par la communauté du GIEC et mis sur la table au début de la conférence. Aucune des conclusions auxquelles les scientifiques avaient abouti après plus de deux ans de travail n'a été remise en cause.

Le contenu des résumés étendus est également soumis à approbation et la cohérence entre les différents étages des rapports fait l'objet d'une très grande attention. Enfin, toute une série de rapports dits «techniques» complète ces rapports d'évaluation complets publiés tous les 5 à 6 ans.

Le président du GIEC est actuellement Rajendra Pachauri, un spécialiste indien élu à cette charge en 2002. Le paléo-climatologue français Jean Jouzel, directeur de l'Institut Pierre-Simon Laplace, est l'un des vice-présidents du Groupe I. De nombreux chercheurs français ont pris part comme auteurs principaux à la rédaction du 4<sup>e</sup> rapport du GIEC et bien d'autres ont contribué à sa relecture.

### *Les trois premiers rapports du GIEC*

Le premier rapport du GIEC, paru en 1990 (1), n'a porté aucun diagnostic spécifique sur le fait qu'un signal lié aux activités humaines avait ou non une « empreinte » qui puisse se distinguer du bruit lié à la variabilité naturelle du climat. Il faisait état de certitudes quant au rôle des activités humaines sur la modification de la composition de l'atmosphère en gaz carbonique, méthane et autres composés à effet de serre et de prédictions extrêmement préoccupantes pour le XXI<sup>e</sup> siècle, avec un réchauffement moyen qui pourrait atteindre 3°C en 2100 et une élévation de la mer de 65 cm. Même si le document rappelait les incertitudes nombreuses attachées à ces projections basées sur des modèles numériques et qu'il se gardait bien d'attribuer le réchauffement de 0,3 à 0,6°C observé au cours des cent dernières années à l'augmentation de l'effet de serre, sa publication devait jouer un rôle extrêmement important dans l'engagement des Nations Unies dans la négociation d'une Convention-cadre sur le changement climatique, concrétisée lors du Sommet de la terre de Rio en 1992.

La publication, en 1995, du deuxième rapport du GIEC (2) accompagné d'un rapport de synthèse des conclusions des groupes I, II et III attirait l'attention sur certaines incertitudes, tel le rôle des aérosols d'origine anthropique qui contrecarrent partiellement l'effet de serre. Surtout, il renforçait les conclusions du premier rapport quant au rôle des activités humaines dans l'augmentation de l'effet de serre, au réchauffement climatique observé et projeté dans le futur et à l'existence d'incertitudes. Si prudente qu'elle fut dans sa formulation, sa conclusion eut alors un impact considérable et a constitué l'un des éléments qui, en 1997, conduisit à la signature du Protocole de Kyoto.

Le troisième rapport, publié en 2001 (3), est venu renforcer ce diagnostic grâce à l'amélioration des modèles et à l'acquisition de nouvelles données qui permettaient une meilleure connaissance des variations du climat au cours des derniers siècles. Ainsi, les efforts conjugués de paléo-climatologues, qui ont reconstruit différentes séries climatiques à partir d'approches complémentaires, et de statisticiens, qui les ont combinées et en ont extrait une valeur moyenne, ont conduit à la publication d'une courbe décrivant la variation du climat de l'hémisphère Nord au cours du dernier millénaire. Cette courbe « en crosse de hockey » reste entachée d'une grande incertitude,

(1) J.T. HOUGHTON / G.J. JENKINS / J.J. EPHRAUMS (dir.), *IPCC First Assessment Report, 1990 : Scientific Assessment of Climate Change – Report of Working Group I*, Cambridge University Press, 365 p.

(2) J.T. HOUGHTON / L.G. MEIRA FILHO / B.A. CALLENDER / N. HARRIS / A. KATTENBERG / K. MASKELL (dir.), *IPCC Second Assessment Report, 1995 : the Science of Climate Change. Contribution of Working Group I to the Second Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 572 p.

(3) J. T. HOUGHTON / Y. DING / D.J. GRIGGS / M. NOGUER / P.J. VAN DER LINDEN / D. XIAOSU (dir.), *IPCC Third Assessment Report, 2001 : the Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, Cambridge University Press, 944 p.

mais laisse peu de doute : le réchauffement récent sort de la variabilité naturelle. Les modèles climatiques confirment ce diagnostic, avec des simulations longues qui montrent que le réchauffement des cent dernières années ne peut vraisemblablement pas être dû uniquement à des causes naturelles. En particulier, le réchauffement marqué des cinquante dernières années ne peut-être expliqué que si l'on tient compte de l'augmentation de l'effet de serre (Figure 1).

La comparaison des affirmations suivantes, reprises en titre dans les résumés des rapports successifs du Groupe I, donne une idée du degré croissant de confiance et de certitude atteint par la communauté scientifique du climat : i) « *il y a un faisceau d'éléments suggérant une influence perceptible de l'homme sur le climat global* » (deuxième rapport du GIEC, 1995); ii) « *de nouvelles preuves, mieux étayées que par le passé, confirment que la majeure partie du réchauffement observé dans les cinquante dernières années est imputable aux activités humaines* » (troisième rapport du GIEC, 2001).

### *Le quatrième rapport du GIEC*

Un nouveau pas a été franchi avec la publication, en 2007, du 4<sup>e</sup> rapport. Le 2 février 2007, à Paris, le GIEC a rendu public le «Résumé pour les décideurs» (4) de son quatrième rapport (AR4), dont les conclusions, assorties d'une moindre incertitude, réaffirment celles des précédents.

En premier lieu, il est stipulé que : « *le réchauffement du système climatique est sans équivoque, comme cela ressort d'observations de l'augmentation de la température moyenne globale de l'air et de l'océan, de la diminution des surfaces couvertes de neige et de glace et de l'élévation globale du niveau moyen de l'océan* » (Figure 2). Il est en outre précisé que « *la plupart de l'élévation de température globale depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle est très probablement (5) due à l'augmentation observée de la concentration de gaz à effet de serre d'origine humaine* » (Figure 3). Les données paléo-climatiques confirment l'interprétation selon laquelle le réchauffement du dernier demi-siècle est sans précédent depuis au moins 1 300 ans. Un réchauffement d'environ 0,2°C est projeté pour les deux prochaines décennies, pour toute une gamme de scénarios d'émission (Figure 4).

La publication du «Résumé pour les décideurs» des travaux du Groupe I était la première étape du processus de publication du 4<sup>e</sup> rapport. Elle a été suivie de réunions d'approbation du même type à Bruxelles (Groupe II), puis à Bangkok (Groupe III) et, enfin, en novembre 2007, par l'examen, à

(4) IPCC Fourth Assessment Report, 2007 : Working Group I Report 'The Physical Science Basis – Summary for Policymakers (SPM)'. Le rapport complet, le résumé pour les décideurs et la synthèse technique sont disponibles sur le site Internet [ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/wg1-report.html](http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/wg1-report.html).

(5) Dans le langage du GIEC, l'expression «très probablement» correspond à une probabilité d'au moins 90 %, contre 66 % au moins pour «probablement».

Valence, du rapport de synthèse portant sur l'ensemble des aspects du changement climatique.

Au bilan de cet exercice, on ne peut conserver de doute sérieux sur la réalité du changement climatique, ni sur ses causes. Au demeurant, l'existence de doutes et d'incertitudes ne saurait suffire à différer l'action visant à ralentir les émissions de gaz à effet de serre, à tempérer les impacts du réchauffement amorcé et à s'adapter aux évolutions climatiques qui se dessinent.

#### LE GIEC ET LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

La Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique – souvent désignée en anglais par ses initiales UNFCCC -, qui a été adoptée en 1992 et à laquelle ont actuellement adhéré 189 pays, a pour objectif ultime de «*stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique*». Le rôle du GIEC est de fournir à cette Convention, à laquelle adhèrent les gouvernements, l'information nécessaire vis-à-vis de ce problème. Il revient aux gouvernements de prendre, éventuellement, des décisions au rythme des réunions annuelles de la Conférence des parties à la Convention (COP), désormais familières à tous ceux qui s'intéressent à l'évolution du climat. Cette dualité entre le GIEC et la Convention, empreinte d'indépendance mutuelle, fonctionne de façon tout à fait exemplaire.

D'un «*peut-être*» en 1995, le GIEC est passé à «*probablement*» en 2001 et à «*très probablement*» en 2007. Le camp des sceptiques de l'effet de serre s'est rétréci, le débat scientifique sur la réalité du changement climatique et sur son attribution est progressivement passé au second plan et la voie a été ouverte à la mise en œuvre de décisions visant à se prémunir des risques perçus face au changement climatique. Dans l'esprit d'une large partie des décideurs, l'interrogation, puis le doute vis-à-vis de l'action de l'homme sur le climat se sont transformés en une quasi-certitude, qui a joué un rôle-clé dans la mise sur pied, puis la ratification et l'entrée en vigueur, intervenue le 16 février 2005, du Protocole de Kyoto.

Ce Protocole engage, sur la période 2008-2012, les pays développés – dits «*de l'Annexe I*» – à diminuer leurs émissions de gaz à effet de serre de 5,2 % par rapport à leur niveau de 1990, les pays en voie de développement n'ayant sur cette période aucune contrainte. Les objectifs sont cependant différenciés d'un pays à l'autre : la France, relativement peu émettrice grâce à l'apport du nucléaire, s'est engagée sur un maintien de ses émissions, tandis que les Etats-Unis avaient, à Kyoto, accepté le principe d'une diminu-

tion de 7%. Pour que le Protocole soit mis en œuvre, il fallait que plus de 55% des pays membres des Nations Unies et responsables de plus de 55% des émissions le ratifient. Cela a été chose faite en novembre 2004, avec la signature de la Fédération de Russie – motivée, au moins en partie, par le bénéfice escompté du marché des permis d'émissions favorable aux pays en transition –, mais sans celle des Etats-Unis.

La 13<sup>e</sup> Conférence des parties, qui doit se tenir à Bali en décembre 2007, doit dessiner les contours de la prochaine étape destinée à prolonger l'effort engagé au plan mondial avec le Protocole de Kyoto. L'administration américaine actuelle reste hostile au principe d'engagements internationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais elle n'a pas été jusqu'ici en mesure de rallier beaucoup de pays à sa position. La campagne menée par l'«ex-futur Président des Etats-Unis» Al Gore, auteur d'un documentaire vu par des millions de spectateurs de par le monde (*Une vérité qui dérange*) et récipiendaire, avec le GIEC, du Prix Nobel de la Paix 2007, a joué un rôle significatif dans la prise de conscience mondiale de la nécessité d'une action urgente. Il en a été de même avec la publication, en 2006, du rapport de Sir Nicholas Stern, économiste britannique réputé, qui a chiffré à 1% du PIB le coût annuel de l'action face au changement climatique et à 5% celui de l'inaction!

En France, «Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie» a été le thème du premier des six groupes de travail du «Grenelle de l'environnement», composés de représentants de cinq collèges (Etat, collectivités territoriales, patronat, salariés, ONG). Son rapport de synthèse, publié en octobre 2007, débute par le rappel de *«la réalité incontestable du changement climatique et de ses impacts, ainsi que l'épuisement à venir des ressources fossiles. Le GIEC estime ainsi entre 1 et 6°C l'élévation de la température moyenne terrestre associée à ce changement climatique d'ici la fin du siècle. [...] Le groupe de travail estime que, dans ce contexte, la France doit se placer dès maintenant sur la trajectoire d'une division par quatre de ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, ce qui suppose d'imaginer un modèle de développement totalement différent de celui que nous connaissons jusqu'à présent»*. Présent aux conclusions de la table ronde, le Prix Nobel de la Paix Al Gore s'est déclaré avec enthousiasme en faveur d'un «Grenelle mondial».

#### VERS UN SYSTÈME MONDIAL D'OBSERVATION DU CLIMAT

Les conclusions du GIEC, on l'a dit, sont assises sur un corpus considérable d'observations. L'évolution rapide et accélérée du climat global requiert de disposer d'outils de surveillance à l'échelle planétaire. Or, il faut reconnaître que le système d'observation actuel reste un maillon faible à cet

égard. Dans son rapport, le GIEC rappelle que l'absence de données adéquates, faute d'un système d'observation adéquat, obère certaines de ses conclusions. Par exemple, s'agissant des «événements extrêmes», un indicateur important du changement climatique, on note les problèmes d'accès aux données pertinentes (par exemple, à cause du format des données archivées ou du coût), de diminution du nombre de stations (notamment dans l'hémisphère Sud), de la qualité insuffisante ou de la trop courte durée des séries d'observations. De fait, une part importante des observations d'intérêt climatique repose sur des systèmes financés sur des budgets de recherche, sans garantie de continuité et soumis à compétition pour leur renouvellement éventuel.

### *Le Système mondial d'observation du climat (SMOC)*

Au plan mondial, le Système mondial d'observation du climat, SMOC ou GCOS en anglais, a été constitué en 1992 en vue de formuler les besoins d'observation et d'assurer la disponibilité des informations requises pour la communauté utilisatrice. La démarche adoptée par le SMOC a consisté à produire des «rapports d'adéquation» du système mondial d'observation du climat, en analysant l'écart entre l'existant et le souhaitable. Le deuxième rapport d'adéquation a été publié en 2003 (6), accompagné en 2004 d'un Plan de mise en œuvre (7) proposant une stratégie pour la résorption des déficiences sur une période de dix ans. Le Plan de mise en œuvre du SMOC a été soumis en décembre 2004 à la 10<sup>e</sup> Conférence des parties à l'UNFCCC, laquelle l'a endossé et a adopté une requête formelle invitant *«les parties qui soutiennent des agences spatiales impliquées dans l'observation globale à convier ces agences à fournir une réponse coordonnée aux besoins exprimés»* dans ce Plan pour ce qui concerne les observations accessibles depuis l'espace.

Le Comité mondial des satellites d'observation de la terre (CEOS), créé en 1984 afin de faciliter la coordination et l'harmonisation des programmes civils d'observation de la Terre par satellite, a répondu à la demande de l'UNFCCC par un document présenté en décembre 2006 (8) et répondant aux besoins du SMOC. La réponse du CEOS comporte une série de 59 actions couvrant les besoins relatifs aux 28 «variables climatiques essentielles» identifiées par le Plan du SMOC dans les domaines atmosphérique, océanique et terrestre, ainsi qu'à des demandes transverses (tels que le retraitement de données historiques, l'accès aux jeux de données archi-

(6) *GCOS Second Adequacy Report, 2003 : the Second Report on the Adequacy of the Global Observing Systems for Climate in Support of the UNFCCC*, GCOS-82 – WMO / TD n° 1 143, 85 p., disponible sur le site Internet [www.wmo.ch/web/gcos/gcoshome.html](http://www.wmo.ch/web/gcos/gcoshome.html).

(7) *GCOS Implementation Plan, 2004 : Implementation Plan for the Global Observing System for Climate in Support of the UNFCCC*, GCOS-92 – WMO / TD n° 1 219, 153 p., disponible sur le site Internet [www.wmo.ch/web/gcos/gcoshome.html](http://www.wmo.ch/web/gcos/gcoshome.html).

(8) *NRC Decadal Survey – Earth Science Applications from Space : National Imperatives for the Next Decade and Beyond*, National Research Council, 2006, 400 p., disponible sur le site Internet [www.nap.edu/execsumm\\_pdf/11820.pdf](http://www.nap.edu/execsumm_pdf/11820.pdf).

vées, les besoins en termes de missions futures ou les problèmes d'étalonnage et de validation des observations spatiales. De surcroît, le CEOS a avancé le concept de «constellations virtuelles», selon lequel un ensemble de satellites ou d'instruments placés en orbite est coordonné dans ses opérations ou son exploitation, afin d'éviter d'éventuelles interruptions dans l'acquisition des données et de permettre l'intégration des données acquises dans des produits d'une qualité améliorée au bénéfice des utilisateurs. Dès à présent, le CEOS a engagé l'étude de quatre constellations prototypes, relatives à l'observation des précipitations, du niveau de la mer, de la couverture des terres émergées et de la chimie atmosphérique, toutes contribuant de manière importante aux besoins du SMOC.

### *L'avènement du Système de systèmes d'observation globale de la terre (GEOSS)*

Cet effort dédié à l'observation du climat s'insère dans un ensemble plus vaste d'actions, visant à mettre en place ce qu'on a nommé Système de systèmes d'observation globale de la terre (GEOSS). Proposée initialement au Sommet d'Evian du G8, en juin 2003, la mise en place du GEOSS est passée par un premier Sommet de l'observation de la terre à Washington en juillet 2003, suivi de deux autres sommets au Japon, en avril 2004, et à Bruxelles (Belgique) en février 2005. Lors de ce troisième sommet de l'observation de la terre, le Groupe pour l'observation de la terre (GEO) a été officiellement créé et doté d'un secrétariat, basé dans les locaux de l'OMM à Genève et dirigé depuis sa création par le Français José Achache. La mission du GEO est de conduire à la mise en place, à l'horizon d'une dizaine d'années, d'un GEOSS capable de répondre aux besoins, longuement négociés, d'observation de neuf «domaines de bénéfices sociétaux»: les catastrophes, la santé, l'énergie, le climat, l'eau, la prévision météorologique, les écosystèmes, l'agriculture et la biodiversité. A ce jour, 71 pays – ainsi que la Commission européenne – membres du GEO et 46 organisations internationales se sont engagées à contribuer à la réalisation de l'objectif d'un «*système d'observation global, complet, coordonné et durable*».

Si les objectifs du GEOSS dépassent ceux de l'observation du climat, il est notoire que les exigences de couverture, de continuité, de précision et de stabilité des données relatives au climat sont les plus contraignantes et que la satisfaction des besoins d'observation des «variables climatiques essentielles», assortie de règles d'accès en temps réel ou peu différé à l'ensemble des données, répondrait à la plus grande partie des besoins des autres domaines. En réalité, le climat a une nature transversale vis-à-vis des autres domaines. De plus, on doit reconnaître que les spécialistes du climat ont explicité leurs besoins de manière quantitative, ce qui est loin d'être le cas dans d'autres domaines, et la mise à disposition des données

acquises à l'appui de la surveillance du climat planétaire ne pourra que favoriser les progrès des autres communautés.

Contrairement aux nombreuses initiatives précédentes visant à convaincre les gouvernements de doter les agences d'observations des moyens de remplir leurs objectifs, la démarche entamée avec la création du GEO émane des Etats et invite les entités chargées des systèmes d'observation à coordonner leurs actions et à intégrer leurs programmes pour aboutir à un GEOSS amélioré et optimisé, répondant notamment aux besoins d'observation du climat et de surveillance du changement climatique. Un quatrième sommet du GEO se tient à la fin novembre 2007 au Cap, en Afrique du Sud, suivi d'un sommet ministériel, qui prendra acte des progrès accomplis en deux ans et des premiers résultats enregistrés en matière de coordination internationale. Un nouvel élan en est attendu, que les inquiétudes renforcées mises en évidence par le 4<sup>e</sup> rapport du GIEC et celles exposées par le 4<sup>e</sup> rapport du PNUE sur l'état de l'environnement global (9) – qui alerte sur le risque « *de survie même de l'humanité* » – ne peuvent que rendre plus urgent.

\* \*  
\*

Le consensus scientifique sur la réalité du changement climatique comme sur les risques qu'il fait peser sur l'humanité et sur la paix n'a pas encore trouvé d'écho concordant au niveau politique. Les dissensions persistent entre les pays les plus avancés – Etats-Unis, Australie, Canada, d'un côté, Europe de l'autre – et les réticences demeurent du côté des pays émergents, peu enclins à sacrifier leur développement pour ralentir un changement global dont ils ne sont pas responsables, même si leur part relative des émissions à venir de gaz à effet de serre est appelée à croître massivement. Quant aux pays producteurs de combustibles fossiles, ils regardent d'un œil hostile toute démarche risquant d'amoinrir leurs revenus (pétrole) ou de restreindre leur accès à une ressource abondante et bon marché (charbon). Il est à craindre qu'une évolution de ces dissensions ne doive attendre la matérialisation des risques climatiques, comme l'ont montré les réactions *a posteriori* à diverses catastrophes récentes (tsunami en Asie, cyclones tropicaux dans le Golfe du Mexique) – certes louables, mais bien trop tardives. Dans le cas du climat, le retard à agir se paiera au prix fort.

Le message du GIEC est clair : le changement climatique est en marche, il s'accélère, il est clairement stimulé par les activités humaines; il est urgent d'appréhender sa nature, son ampleur et ses impacts potentiels (10).

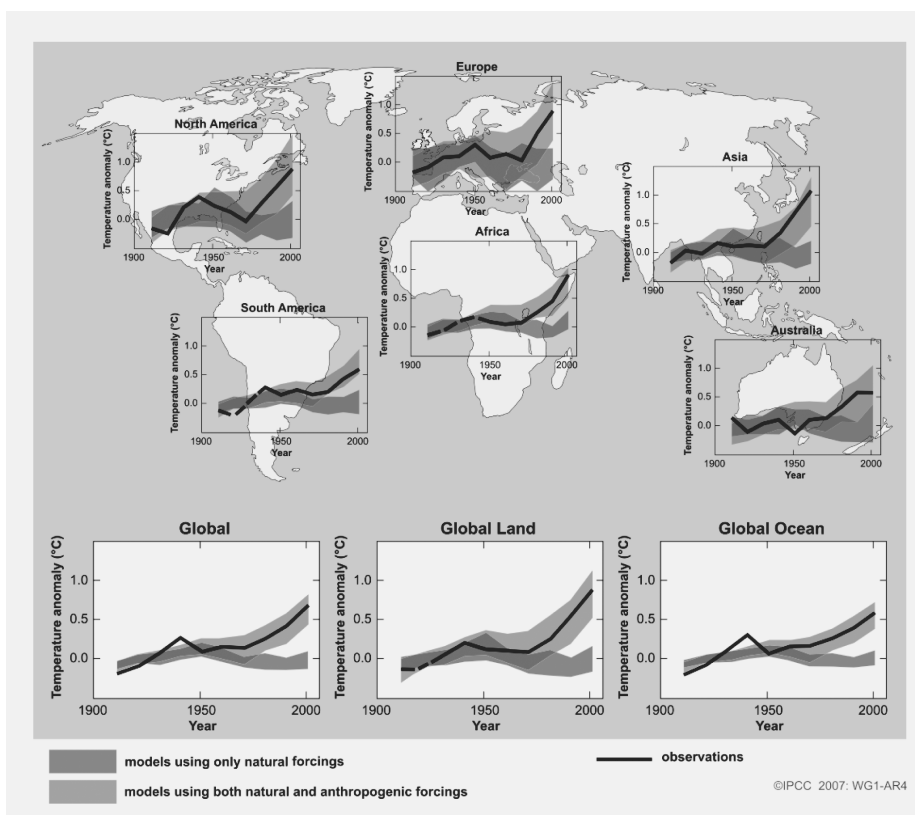
(9) Programme des Nations Unies pour l'environnement, *The fourth Global Environment Outlook: Environment for Development (GEO-4)*, Progress Press Ltd, 2007, 520 p., disponible sur le site Internet [www.unep.org/geo/geo4/media](http://www.unep.org/geo/geo4/media).

(10) Cf. Jean-Louis FELLOUS / Catherine GAUTIER (dir.), *Comprendre le changement climatique*, Odile Jacob, 2007, 300 p.



Notre société globale est aujourd'hui confrontée au besoin urgent d'une réponse au changement du climat. La question est désormais la suivante : saurons-nous faire mieux que les civilisations qui nous ont précédés ?

FIGURE 1  
 Comparaison des changements observés et simulés au cours  
 du XX<sup>e</sup> siècle, globalement et par région



Les lignes noires correspondent à des moyennes glissantes sur 10 ans. Les bandes bleues représentent les résultats de 19 simulations par 5 modèles de climat basées seulement sur les forçages naturels (activité solaire, volcans). Les bandes roses représentent les résultats de 58 simulations par 14 modèles de climat, basées sur les forçages naturels et anthropiques. La largeur des bandes représente l'intervalle de confiance à 95 %.

FIGURE 2

Variations de la température moyenne globale, du niveau moyen global de la mer et du couvert neigeux sur l'hémisphère Nord de 1850 à 2005 par rapport à la moyenne 1961-1990

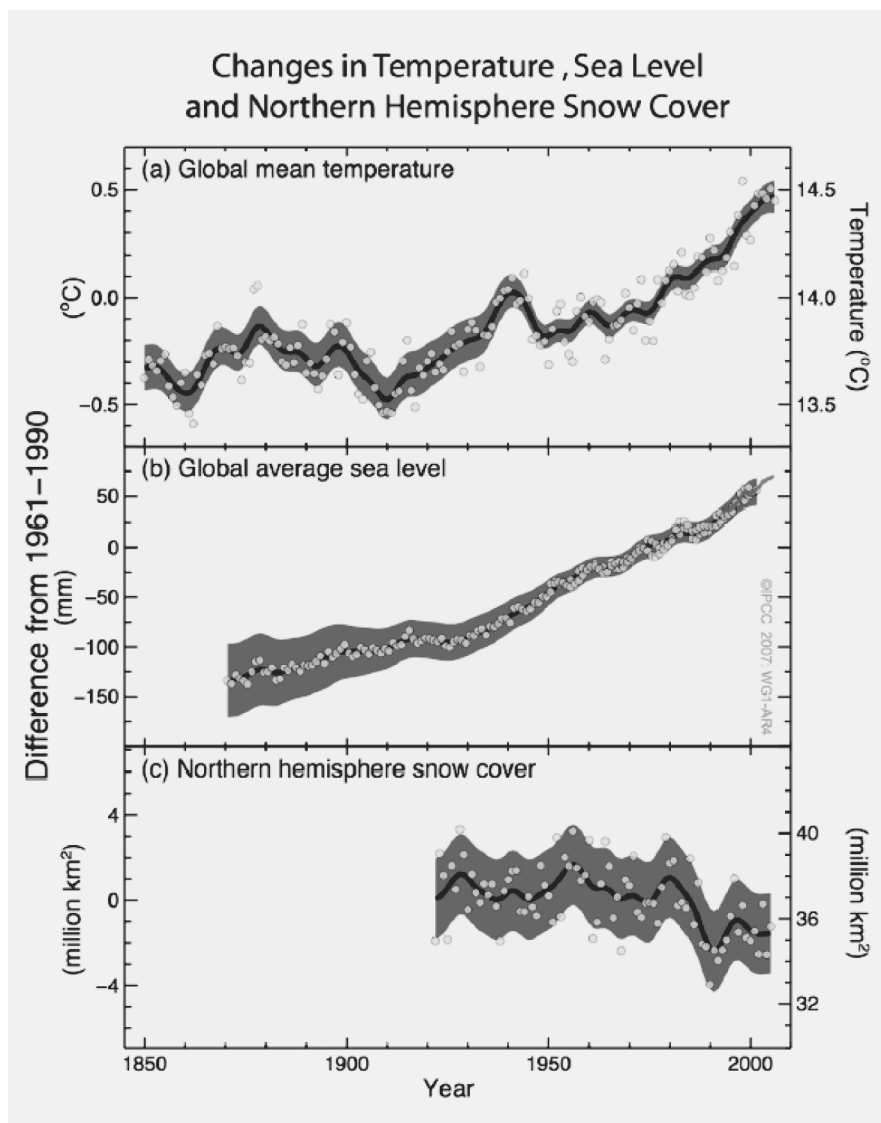


FIGURE 3

Variations de la concentration atmosphérique en gaz à effet de serre (de haut en bas : dioxyde de carbone, méthane, oxyde d'azote) depuis 10 000 ans (en encadré, depuis le début de l'ère industrielle)

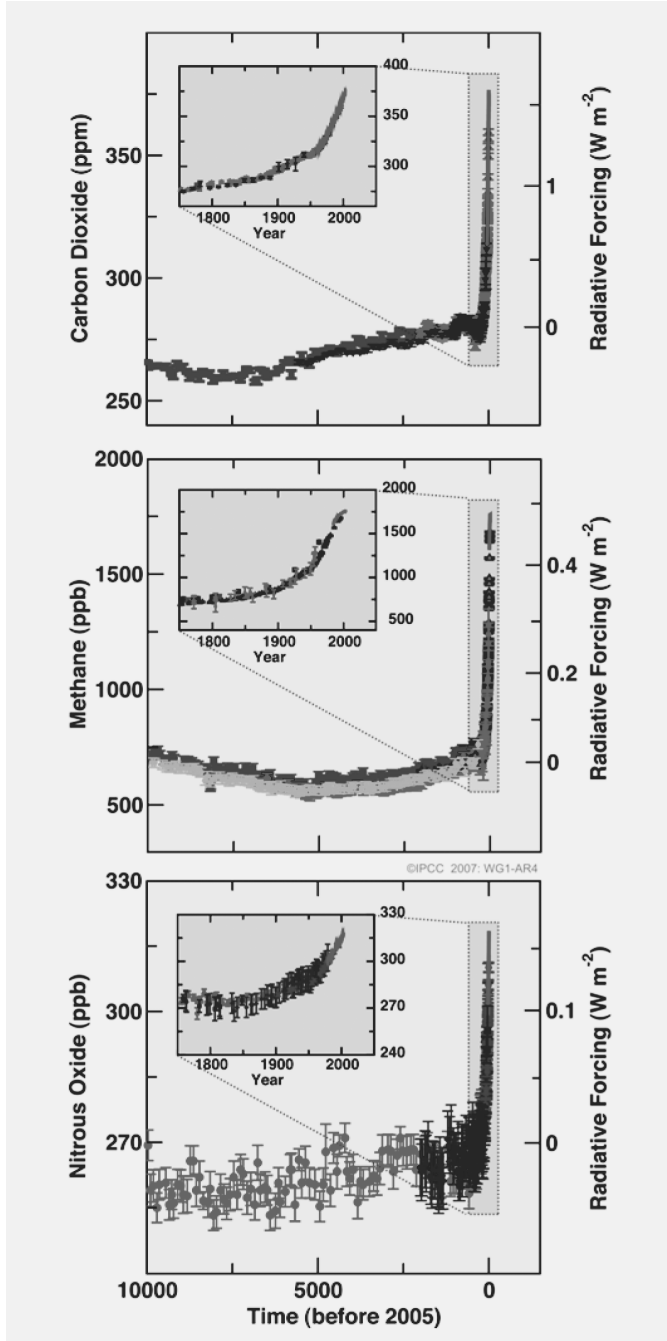
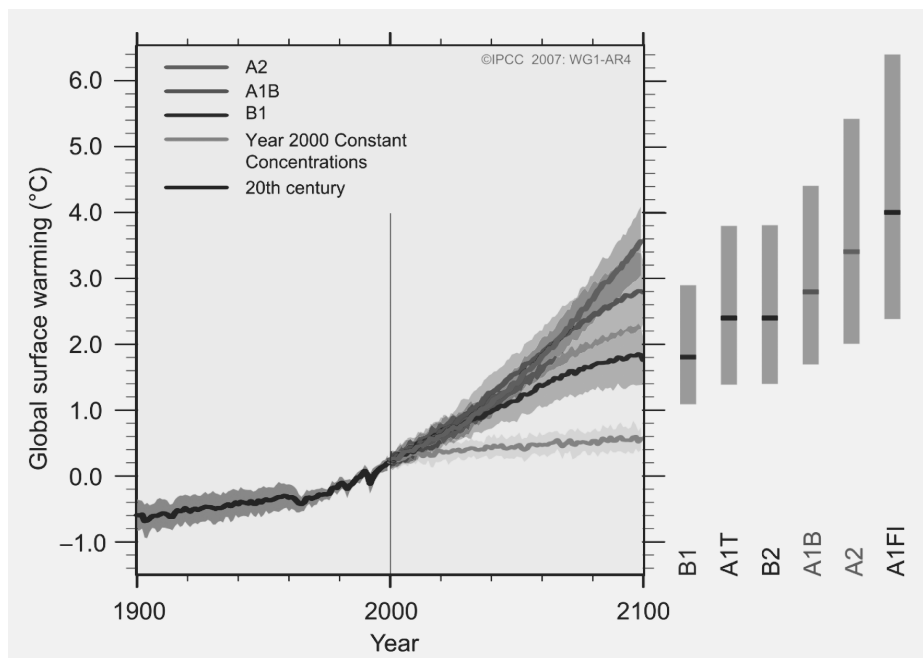


FIGURE 4

Projections du réchauffement global de surface de 1900 à 2100  
selon les différents scénarios d'émission du GIEC



Au cours des 20 prochaines années, un réchauffement d'environ  $0,2^{\circ}\text{C}$  par décennie est projeté pour toute la gamme des scénarios d'émission. Le réchauffement d'origine anthropique et la hausse du niveau de la mer continueront pendant des siècles, du fait des échelles de temps associées aux processus et aux rétroactions climatiques, ce, même si les concentrations en gaz à effet de serre venaient à être stabilisées.

# CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE

SOUS LA DIRECTION DE

ANNE DULPHY (\*)

AVEC

AURÉLIEN BARBE, CÉLIA BELIN,  
TETYANA BOBURKA, YANN BEDZIGUI, JULIAN FERNANDEZ,  
GRÉGOIRE GAYARD, JONATHAN JUNG, FLORIANE LEGUAY  
ET HEWANE SEREQUEBERHAN (\*\*)

(\*) Maître de conférences à l'Ecole polytechnique (France) et à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po, France); chercheur rattachée au Centre d'histoire de la Fondation nationale des Sciences politiques (France).

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



## CHRONIQUE DES OUVRAGES 2007

Cette chronique ne prétend pas rendre compte de l'ensemble des ouvrages publiés en 2007 sur les relations internationales – tâche du reste impossible. Autour de rubriques représentatives des centres d'intérêt dominants au cours de l'année (histoire de la construction européenne, géopolitique du Proche et du Moyen-Orient, terrorisme, questions énergétiques et environnementales), une sélection de titres est donc opérée, chacun étant brièvement présenté et commenté. Ce choix est orienté par les éléments disponibles et les lectures de l'équipe, mais, en raison même de son caractère limité, il s'efforce de retenir l'essentiel pour fournir un instrument utile.

### PENSER ET CONSTRUIRE L'EUROPE

L'inscription de cette thématique au programme du concours de l'agrégation a suscité un intérêt renouvelé pour une approche historique de la construction européenne. Il est apparu opportun de lui faire écho ici car il a suscité la parution de recueils de sources, de manuels de synthèse et d'ouvrages de références qui seront utiles à tous ceux que motive la recherche de clefs de compréhension historiques du processus communautaire.

Des rééditions utiles doivent être mentionnées, comme celle du livre de Bino OLIVI et Alessandro GIACONE, *L'Europe difficile. Histoire politique de la construction européenne*, Gallimard (coll. Folio Histoire), Paris, 546 p. La nouvelle édition augmentée de l'ouvrage d'Elisabeth DU RÉAU, Marc DUSAUTOY, Michèle LAGNY, Svetla MOUSSAKOVA et Nicolas PROKOVAS, *L'Europe en construction. Le second XX<sup>e</sup> siècle*, Hachette, Paris, 2007, 286 p., est également bienvenue, compte tenu du fait qu'il intègre d'emblée tout le continent européen – d'où des développements très riches sur les évolutions et les perceptions à l'Est – et comporte une originale dimension culturelle.

**D. BARJOT (dir.), *Penser et construire l'Europe (1919-1992)*, Editions Sedes, 66 p.**

**S. GUILLAUME, *Penser et construire l'Europe de 1919 à 1992*, Ellipses, Paris, 2007, 303 p.**

**S. SCHIRMANN/P. CHASSAIGNE/A. DULPHY/C. MANIGAND/J.-M. PALAYRET/M. TROUVÉ, *Penser et construire l'Europe (1919-1992). Etats et opinions nationales face à la construction européenne*, Editions Sedes, Paris, 2007, 198 p.**

Parmi les nombreux manuels publiés, ces ouvrages ont été retenus parce qu'ils se présentent tous trois comme le travail collectif de nombreux spécialistes et que, face à un sujet au large champ temporel et spatial, ils ont opté pour des approches différentes mais complémentaires.

Le premier, dirigé par Dominique Barjot, s'inscrit dans une démarche exclusivement chronologique, mais s'attache à mettre l'accent sur les avancées historiographiques. La période de gestation avant 1945 en est une bonne illustration, avec les développements sur les influences intellectuelles, sur la cartellisation..., ainsi que le panorama final sur les perspectives de la recherche. La dimension économique et les enjeux stratégiques sont particulièrement valorisés.

Le même éditeur a publié un second ouvrage collectif, qui a opté pour une lecture qu'on qualifierait de stato-nationale : il s'agit de mesurer l'apport d'États-nations à la construction européenne, d'éclairer la représentation qu'en ont leurs sociétés, au travers de sept chapitres consacrés à autant de pays (le rôle extérieur des États-Unis compris). Cette organisation permet de dégager différentes logiques nationales vis-à-vis de l'Europe : un levier de puissance pour la France, un substitut identitaire pour l'Italie, une garantie d'autonomie pour les petits pays du Benelux, *etc.* La question de l'opinion publique est particulièrement creusée dans les contributions sur la France et la Belgique.

Enfin, le livre dirigé par Sylvie Guillaume offre un plan chrono-thématique : parcours de quelques grands moments ; approche comparatiste des acteurs et des réseaux, avec de précieuses synthèses sur les experts, les techniciens, les groupes d'intérêt, les intellectuels, le renseignement ; enfin, étude transversale des enjeux. La deuxième partie constitue sans doute l'apport le plus neuf sur des aspects souvent mal connus.

**B. BRUNETEAU, *Histoire de l'idée européenne au premier XX<sup>e</sup> siècle à travers les textes*, Armand Colin (collection U), Paris, 2006, 284 p.**

**P. MIOCHE, *L'Histoire par les textes. Penser et construire l'Europe, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Hachette (rééd. 2007), 152 p.**

Ces deux ouvrages offrent le grand intérêt de proposer une anthologie de textes sur l'intégration européenne qui éclairent les représentations et les projets organisationnels de l'Europe en les replaçant dans leur contexte.

En dépit de son petit format, le livre de Philippe Mioche retient l'attention par la sélection opérée – en particulier les déclarations des dirigeants politiques de plusieurs pays membres et les analyses d'intellectuels de renom – et par l'introduction des extraits présentés qui les remet en perspective.

Parue en 2006 et bientôt prolongée chronologiquement, celle de Bernard Bruneteau se limite au premier XX<sup>e</sup> siècle, qui a vu la maturation des problématiques centrées sur « l'idée d'Europe ». Le riche corpus de textes, issus d'auteurs de treize nationalités, rend compte de l'émergence d'une conscience de l'Europe qui s'est déclinée sur deux modes, sans cheminement systématique entre les deux : celle d'une identité de civilisation, en distorsion avec les réalités de « l'âge des extrêmes » ; celle de la nécessité d'unir cet espace. L'euro-péisme, nom donné à cette conscience politique de l'Europe, s'est articulé à différentes valeurs fondatrices : le pacifisme, la recherche d'une expression régionale dans le cadre de la mondialisation en cours, l'aspiration à une modernisation de l'État par la délégation de parts de souveraineté à une autorité compétente, technique, moderne...



**M. DUMOULIN (dir.), *La Commission européenne 1958-1972*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, 2007**

La collecte de sa mémoire confiée depuis plusieurs années par la Commission à un groupe d'universitaires issus des six pays fondateurs a donné naissance, à partir d'une centaine de témoignages, à cette ample étude historique sur l'institution pendant ses années fondatrices. En rendant compte des difficultés qui les ont jalonnées (contestation par les Etats membres de percées juridiques fondamentales au service de la supranationalité, concurrences nationales autour de la question du siège...), l'ouvrage permet de mieux mesurer l'ampleur des réalisations qui ont façonné les grandes avancées de l'intégration européenne, inventoriées dans une seconde partie consacrée aux politiques communes. On retiendra plus encore le sentiment de prendre part à «*une invention de chaque jour*», dégagé par ceux qui se qualifient de «*missionnaires*» ou d'«*ouvriers de la première heure*», collègue des commissaires – étudié collectivement et sous la forme d'une galerie de portraits – comme fonctionnaires européens. L'ensemble du texte est téléchargeable sur le site Internet officiel [bookshop.europa.eu](http://bookshop.europa.eu).

**P. GERBET, *La Construction de l'Europe*, Armand Colin, Paris, 2007, 584 p.**

Il s'agit de la quatrième édition d'un ouvrage désormais classique, écrit par un pionnier des études européennes, qui n'était plus disponible depuis plusieurs années et dont le contenu a été amplement actualisé. Il retrace de manière à la fois détaillée et approfondie le processus institutionnel et politique de construction de l'Europe. On peut se réjouir que cette référence essentielle, par l'ampleur de la synthèse, la densité des données exposées et la précision des analyses, soit à nouveau à la disposition du lecteur.

**S. KAHN, *Géopolitique de l'Union européenne*, Armand Colin (collection 128), Paris, 2007, 128 p.**

Associant un regard d'historien et de géopolitiste, l'auteur présente la construction européenne comme un projet construit à partir des relations entre Etats, dans la confrontation et le compromis de leurs intérêts particuliers. Il étudie donc comment des nations souveraines ont choisi de mutualiser une part de leurs prérogatives au sein d'une structure inédite, au nom de leur intérêt national, et présente plus spécifiquement trois visions (française, anglaise, allemande). Il confronte enfin ce projet géopolitique à la problématique de l'élargissement.

#### GÉOPOLITIQUE DU PROCHE ET DU MOYEN-ORIENT

Régions de crise et d'instabilité depuis des décennies, le Proche et le Moyen-Orient demeurent un sujet d'étude d'actualité. Les guerres et les conflits (entre Israël et le Hezbollah au Liban, entre Israël et les territoires palestiniens, en Iraq), ainsi que l'épineuse question iranienne influencent non seulement l'avenir de la région, mais aussi les autres acteurs internationaux, notamment les Etats-Unis, contraints de repenser leur politique dans la région. Les ouvrages retenus offrent tout d'abord un

panorama général, avant d'explorer plus en détail les problématiques nationales, régionales et internationales.

**S. COOK, *Ruling not Governing : the Military and Political Development in Egypt, Algeria, and Turkey*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2007, 208 p.**

Dans cet ouvrage, l'Américain Steven Cook étudie la place qu'occupe le commandement militaire dans trois pays musulmans dominés par l'armée, l'Égypte, l'Algérie et la Turquie. Il démontre non seulement que les militaires jouent un rôle-clef dans le fonctionnement institutionnel de ces trois pays, mais il explique également en détail comment l'armée s'appuie sur des attributs démocratiques «*de façade*» pour asseoir son pouvoir. En charge des grandes décisions, l'armée n'est pourtant pas aux commandes de la gestion au quotidien : elle dirige sans gouverner («*ruling, not governing*»). Inversement, la mainmise militaire est aussi garante d'une certaine stabilité et de la survie du régime en place.

**G. CORM, *Histoire du Moyen-Orient : de l'Antiquité à nos jours*, La Découverte, Paris, 2007, 191 p.**

Cette synthèse historique permet de saisir la complexité du Moyen-Orient, marqué par des ruptures et des continuités entre les empires et les civilisations qui l'ont influencé depuis la plus haute Antiquité, soit avant l'apparition de l'islam. Cette région est composée de différentes cultures, issues des «*socles géographiques*» sur lesquels se sont bâtis les empires anatolien, iranien, mésopotamien et égyptien. Cette approche permet de comprendre la dynamique des peuples (Iraniens, Turcs et Arabes) en interaction perpétuelle malgré le barrage de la langue, ainsi que les rapports entre le Moyen-Orient et l'Occident et le déclin du Moyen-Orient depuis deux siècles.

**A. EHTESHAMI, *Globalization and Geopolitics in the Middle East : Old Games, New Rules*, Routledge, Oxford, 2007, 258 p.**

Cet ouvrage évalue l'effet de la mondialisation sur ce qu'on nomme le «*grand Moyen-Orient*», de l'Afrique du Nord au Pakistan. L'auteur considère que la mondialisation, loin d'ouvrir les économies et de tirer la région vers le haut, constitue au contraire un cadre de compétition pour les grandes puissances, qui utilisent ses instruments pour asseoir leur pouvoir. Les enjeux géopolitiques et stratégiques de la région contribuent à sa sclérose économique et sociale et à la montée des inégalités.

*La guerre israélo-libanaise*

**G. ACHCAR/M. WARSCHAWSKI, *La Guerre des 33 jours : la guerre d'Israël contre le Hezbollah au Liban et ses conséquences*, Textuel (coll. La Dis-corde), Paris, 2007, 111 p.**

Replacée dans une perspective historique, la guerre menée par Israël contre le Hezbollah au Liban du 12 juillet au 14 août 2006 est analysée par des auteurs appartenant aux deux pays opposés pendant le conflit. Les origines de la création du Liban et du Hezbollah ainsi qu'un rappel historique de la conflictualité au Liban

permettent d'interpréter la « guerre des 33 jours ». Selon les auteurs, les Etats-Unis souhaitent mettre sous tutelle le « grand Moyen-Orient » et ce conflit était l'occasion de mener une « *guerre préventive contre les organisations islamistes* », notamment le Hezbollah et le Hamas, avant de s'attaquer aux *rogue States* de la région, l'Iran et la Syrie. Israël, offensé en mai 2000 lorsqu'il a dû se retirer de la bande de Gaza sans contrepartie, aurait voulu anéantir le Hezbollah grâce à son armée, qu'il pensait invincible. L'échec d'Israël a ouvert une crise interne majeure et remis en cause sa politique dans la région tout en renforçant le prestige du Hezbollah, lequel a su résister à l'Etat hébreu.

**A. LEVY-WILLARD, *Trente-trois jours en été : chroniques d'une guerre surprise*, Robert Laffont, Paris, 2007, 286 p.**

Grand reporter à *Libération*, l'auteur est en vacances à Jérusalem au moment où éclate la guerre israélo-libanaise. Elle retrace au fil des jours les événements de l'été 2006 tels qu'elle les vit du côté israélien, puis elle décrit les défaillances et les erreurs de l'armée israélienne face au Hezbollah, milice plus organisée qu'Israël ne le pensait. Alors que l'escalade du conflit se poursuit et qu'aucun des deux camps n'a gagné ou perdu, un processus de paix s'amorce avec la mise en place de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) chargée d'instaurer une zone-tampon entre l'Etat hébreu et le Liban.

**F. MERMIER/E. PICARD *et al.*, *Liban, une guerre de 33 jours*, La Découverte, Paris, 2007, 255 p.**

L'analyse conjointe de la « guerre de 33 jours » par des chercheurs et des spécialistes du Liban et du Moyen-Orient permet une lecture panoramique du conflit et de ses conséquences. Les auteurs décryptent les enjeux du conflit à plusieurs niveaux : international, en étudiant le rôle des Etats-Unis, d'Israël, du Liban, de la Syrie, de l'Iran ou encore de la France ; régional, en présentant les enjeux de la paix, de la sécurité, de la terre et de l'eau. Si Israël est affaibli par cette guerre, le Hezbollah en ressort plus fort, ce qui remet en question les équilibres de la région.

*Le conflit israélo-palestinien*

**P. BLANC/J.-P. CHAGNOLLAUD/S.-A. SOUIAH, *Palestine : la dépossession d'un territoire*, L'Harmattan (coll. Comprendre le Moyen-Orient), Paris, 2007, 252 p.**

Cette synthèse réalisée par trois spécialistes (respectivement en Agronomie, en Science politique et en Géographie) analyse la politique israélienne d'appropriation foncière en Cisjordanie qui s'est renforcée après les Accords d'Oslo en 1995, puis amplifiée encore avec la construction, depuis 2002, du « Mur » qui, loin d'assurer la sécurité d'Israël, rend l'appropriation irréversible. Ce serait donc sur la question du contrôle de la Cisjordanie qu'échouent les négociations israélo-palestiniennes, puisque le processus de colonisation israélien, de l'annexion unilatérale par la politique du fait accompli et la domination par le nombre à la mainmise sur la terre et l'eau en passant par l'instrumentalisation du droit, dépouille les Palestiniens de leur territoire, les

empêchant d'avoir un jour un Etat souverain doté d'une véritable continuité territoriale.

**B. MORIAMÉ, *La Palestine dans l'étau israélien : avant et après le mur*, L'Harmattan (coll. Comprendre le Moyen-Orient), Paris, 2007, 206 p.**

L'auteur, journaliste belge, tente de cerner l'origine, les différents aspects, ainsi que les conséquences de la construction du «mur». Ce mur matérialise les processus plus anciens de l'occupation et de la colonisation israéliennes, processus dont il serait à la fois l'un des outils et l'aboutissement. L'auteur analyse ensuite les conséquences du mur sur la vie quotidienne des Palestiniens et des Israéliens, en montrant qu'il existe un déséquilibre économique, social, territorial et militaire entre ces deux populations; il s'intéresse aussi à son effet sur la problématique israélo-palestinienne, car il hypothèque la construction d'un futur Etat palestinien viable. Enfin, Benjamin Moriamé montre qu'Israël se serait paradoxalement placé «*le dos au mur*» en ayant comme alternative d'accepter d'ouvrir des négociations ou de poursuivre sa politique unilatérale, ce qui pourrait avoir des conséquences incontrôlables.

**S. PERES, *Un chemin vers la paix. Entretien avec Christiane Vulvert*, Timée-Editions, Boulogne-Billancourt, 2007, 213 p.**

Christiane Vulvert, journaliste et grand reporter, a recueilli le témoignage du neuvième président de l'Etat hébreu, intronisé le 15 juillet 2007. Alors que les tensions sont toujours vives dans la région, qu'un mur sépare désormais Israël des territoires palestiniens en Cisjordanie et que la guerre contre le Liban a divisé l'opinion internationale, Shimon Peres évoque son parcours politique depuis la fondation d'Israël à laquelle il a participé : il révèle les coulisses de la crise de Suez et raconte les rencontres qui ont marqué sa carrière politique (David Ben Gourion, Charles de Gaulle, Yasser Arafat, Yitzhak Rabin...). Il dévoile également sa vision de la difficile situation d'Israël, sans concession, en abordant les thèmes qui font débat : le processus de paix dans son ensemble, le statut de Jérusalem, les frontières israélo-palestiniennes, l'exercice de la démocratie et l'avenir politique au Proche-Orient. Il énonce enfin avec force sa conviction que la paix est possible au Proche-Orient.

*La guerre en Iraq*

**A. ALLAWI, *The Occupation of Iraq : Winning the War, Losing the Peace*, Yale University Press, New Haven, 2007, 544 p.**

Longtemps actif au sein de l'opposition au régime baasiste de Saddam Hussein, puis ministre de la Défense et ministre des Finances du nouveau régime iraquien, Ali Allawi livre ici une analyse sans complaisance de l'échec de l'aventure américaine en Iraq. Il dénonce l'arrogance des idéologues américains qui ont poussé l'administration Bush à intervenir. Il retrace le rôle des divers groupes ethniques, politiques et insurgés en Iraq et au Moyen-Orient dans la situation tragique de la fin 2006. En fin connaisseur des rouages de la société iraquienne, l'auteur décortique les événements qui ont mené les Etats-Unis à vaincre militairement en Iraq sans toutefois réussir à apporter paix et prospérité.

**G. CHALIAND, *L'Amérique en guerre : Irak-Afghanistan*, Editions du Rocher (coll. Documents), Monaco, 2007, 179 p.**

Ce spécialiste des guérillas et autres mouvements armés irréguliers analyse comment les victoires militaires ont débouché sur des échecs stratégiques en Irak – qui devait, selon le projet politique originel, servir d'exemple pour un remodelage du Moyen-Orient –, ainsi qu'en Afghanistan – dont la situation se dégrade parce qu'elle a été sacrifiée au projet iraquien. Il dresse un tableau assez complet des difficultés rencontrées par les armées «régulières», si puissantes soient-elles, pour vaincre complètement et définitivement les guérillas quand leurs responsables politiques n'en ont pas saisi les principes.

**J.-M. CHARON/A. MERCIER *et al.*, *Armes de communication massive : informations de guerre en Irak. 1991-2003*, CNRS (coll. CNRS Communication), Paris, 2007, 274 p.**

Les journalistes et chercheurs, français comme étrangers, qui ont contribué à cette étude comparent le traitement médiatique de la guerre du Golfe et celui de l'actuelle guerre d'Irak. En l'espace de douze ans, alors que les conflits mettent aux prises les mêmes protagonistes dans la même région, la couverture journalistique a évolué : on est passé d'un journalisme contrôlé – «*effet jeu vidéo*» – à un journalisme intégré – «*effet télé-réalité*» – et, alors que CNN avait le monopole en 1991, les points de vue délivrés pas les médias internationaux sont désormais éclatés. Selon les auteurs, ces évolutions n'ont pas toujours permis une meilleure information sur la guerre.

#### *La question iranienne*

**T. DELPECH, *Le Grand Perturbateur : réflexions sur la question iranienne*, Grasset & Fasquelle, Paris, 2007, 216 p.**

L'Iran sait précisément ce qu'il veut : devenir la puissance majeure du Moyen-Orient au XXI<sup>e</sup> siècle. Pour parvenir à ses fins, étendre son influence et son pouvoir de coercition, le régime de Téhéran, issu du cœur le plus dur des conservateurs, compte sur un bouleversement régional de grande ampleur, sur l'infiltration de ses agents dans toute sa périphérie (au Liban, en Irak, mais aussi en Asie centrale et dans le Caucase) et sur son programme nucléaire. L'auteur considère que le régime iranien a jusqu'ici mené habilement le jeu afin de poursuivre ses activités nucléaires et qu'il constitue une menace pour le monde. Elle préconise d'adopter une ligne dure et pense que seul le Conseil de sécurité de l'ONU peut imposer des sanctions suffisantes pour empêcher Téhéran de posséder l'arme nucléaire.

**F. HEISBOURG, *Iran, le choix des armes?*, Stock, Paris, 2007, 173 p.**

Cet ouvrage dresse l'état des lieux du programme nucléaire iranien : origine et motivations de la décision, état actuel du programme balistique et atomique, poids et intérêts des acteurs extérieurs, situation intérieure et luttes de pouvoir, contexte stratégique régional. L'auteur examine ensuite les scénarios possibles pour l'avenir (coopération, coercition ou confrontation (et de quelle nature), ainsi que leurs conséquences. Les pays occidentaux risquent de se trouver confrontés à seulement

deux options également lourdes de conséquences pour la sécurité régionale et internationale : recourir aux armes ou accepter la logique de la prolifération au Moyen-Orient et dans le monde.

**B. NIRUMAND, *Iran : vers le désastre?*, Actes Sud, Arles, 2007, 370 p.**

Bahman Nirumand, dissident iranien, tente de faire comprendre l'actualité complexe de son pays et les enjeux au Moyen-Orient. L'auteur replace la question nucléaire dans un contexte historique, puis décrit les trois moments-clés de la « *tragédie iranienne* » : le départ du shah et l'avènement du régime des ayatollahs en 1979, l'échec des réformateurs dans les années 1990 et l'accession au pouvoir de l'ultra-conservateur Ahmadinejad. Le régime iranien, pétri de paradoxes et d'antagonismes structurels, se maintient grâce à des situations de crise volontairement exacerbées. L'auteur termine sur un plaidoyer pour une politique européenne de paix, capable d'éviter l'embrasement du Moyen-Orient.

**R. TAKEYH, *Hidden Iran : Paradox and Power in the Islamic Republic*, Times Books, New York, 2006, 272 p.**

Sorti fin 2006, cet ouvrage mérite tout de même sa présence dans notre bibliographie cette année tant il fait partie des œuvres qui définissent les limites de la politique étrangère américaine à l'égard de Iran. Spécialiste influent de ce pays, Ray Takeyh balaie quelques-unes de idées les plus ancrées aux Etats-Unis et donne l'image d'un pays en transition, dynamique, pluriel et au fonctionnement institutionnel solide. L'auteur défend l'idée qu'une politique d'engagement avec l'Iran serait plus productive que la ligne politique défendue par l'administration Bush, qui consiste principalement à rechercher la confrontation diplomatique tout en attendant un changement de régime. Alors que les Américains sont en passe de choisir un nouveau Président, la politique des Etats-Unis à l'égard de l'Iran sera en grande partie déterminée par cette alternative.

*La politique américaine dans la région*

**J. CARTER, *Peace not Apartheid*, Simon and Schuster, New York, 2006, traduit par Jean-Paul MOURLON : *Palestine, la paix, pas l'apartheid*, L'Archipel, Paris, 2007, 240 p.**

L'ouvrage de l'ancien président américain Jimmy Carter a reçu un accueil très froid lors de sa publication aux Etats-Unis fin 2006. L'utilisation du terme « *apartheid* » – du nom du système ségrégationniste sud-africain – pour décrire le système mis en place par Israël en Cisjordanie et à Gaza a été considéré comme offensant et inexact par une très grande partie de l'*establishment* américain, ce qui poussa de nombreux démocrates à prendre leur distance avec l'ancien Président, prix Nobel de la paix 2002. Pourtant, Jimmy Carter est plus mesuré dans son ouvrage que dans son titre, en affirmant qu'Israël peut encore éviter cette situation en acceptant de négocier sérieusement avec les Palestiniens. Fidèle à sa réputation de négociateur équilibré, J. Carter impute l'échec des accords passés à l'ensemble des parties. Il se montre toutefois plus critique envers Israël à propos de la situation actuelle et lui recommande de faire cesser le *statu quo* douloureux dans les territoires palestiniens.

**P. DROZ-VINCENT, *Vertiges de la puissance : le «moment américain» au Moyen-Orient*, La Découverte (coll. Textes à l'appui), Paris, 2007, 370 p.**

Préfacé par Pierre Hassner, cet ouvrage apporte un éclairage inédit à l'analyse de la politique américaine au Moyen-Orient en s'attachant à l'étude des ressorts de la prise de décision. S'appuyant sur une longue recherche au sein des arcanes du pouvoir américain, l'auteur analyse les modalités de la prise de décision au sein de l'administration Bush et met ainsi au jour des éléments de compréhension. Cette étude permet par exemple de comprendre pourquoi les contrepoids démocratiques si forts aux États-Unis, tels que le jeu des institutions, les médias ou l'opinion publique, n'ont pas réussi à contrecarrer les plans de l'exécutif.

**J. MEARSHEIMER/S. WALT, *The Israel Lobby and US Foreign Policy*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2007, 466 p., traduit en français : *Le Lobby pro-Israélien et la politique étrangère américaine*, La Découverte, Paris, 2007, 504 p.**

Dans la foulée de l'intense polémique déclenchée par la publication, en mars 2006, dans la *London Review of Books*, de leur article «The Israel Lobby», les deux célèbres professeurs de l'école réaliste, John Mearsheimer et Stephen Walt, ont choisi de détailler et appuyer leur argumentaire en publiant un volumineux ouvrage sur le *lobby* pro-Israélien et son influence sur la politique étrangère américaine. Une grande partie du livre est sujet à controverse : leur définition du «*lobby*», le soutien des États-Unis à Israël pesant comme un fardeau sur la politique étrangère américaine, le rôle-clef du *lobby* sur les prises de décisions concernant l'Iraq et l'Iran. Ils décrivent l'efficacité de *lobbies* tels que l'AIPAC pour assurer un soutien constant des États-Unis à Israël et relancent un important débat sur l'intérêt américain à soutenir ce pays. Ils voient l'influence de ce «*lobby*» pro-Israélien dans beaucoup de prises de positions américaines sur le Moyen-Orient (Iraq, Iran, Liban et Syrie).

**M. OREN, *Power, Faith, and Fantasy : America in the Middle East, 1776 to the Present*, W. W. Norton & Company, New York, 2007, 736 p.**

Dans ce volumineux ouvrage, Michael Oren relate l'histoire de l'engagement américain au Moyen-Orient, du premier Président des États-Unis, George Washington, à nos jours. D'après ce chercheur au Shalem Center de Jérusalem, l'intérêt américain pour la région n'a pas commencé avec la découverte de la manne pétrolière ou avec la création de l'État d'Israël, mais procède au contraire, dès l'époque des colonies américaines, d'un mélange entre des croyances chrétiennes proto-sionistes ou missionnaires, une vision mythifiée de la région et la poursuite d'intérêts matériels.

**T. PARSİ, *Treacherous Alliance : the Secret Dealings of Israel, Iran, and the United States*, Yale University Press, New Haven, 2007, 361 p.**

Dans cet ouvrage, Trita Parsi revient sur une relation triangulaire rarement comprise et souvent volontairement oubliée, celle des États-Unis, d'Israël et de l'Iran. Loin des échanges verbaux belliqueux qui constituent le cœur de la relation israélo-iranienne aujourd'hui, les deux puissances non arabes du Moyen-Orient ont longtemps coopéré, le plus souvent secrètement, sous le régime du shah; puis, malgré un arrêt

brutal en 1979, des contacts fructueux ont été établis sous Khomeiny. Cependant, les relations se sont dégradées depuis la fin des années 1980, les États-Unis étant pris au piège de cette relation ambiguë. Tout au long de son ouvrage, ce professeur irano-américain à la Johns Hopkins University réfute l'idée selon laquelle l'idéologie primerait sur la *Realpolitik* en Iran, plaidant par conséquent pour que les États-Unis considèrent l'Iran comme un acteur rationnel aux intérêts purement pragmatiques.

#### TERRORISME

La question du terrorisme demeure au cœur des relations internationales et suscite toujours une abondante littérature. On distingue des approches variées, mais souvent complémentaires, dans l'analyse de ce phénomène : la prise en compte des fondements idéologiques du terrorisme islamiste, l'étude spécifique de l'histoire et de l'évolution du réseau Al Qaïda et, enfin, la lutte antiterroriste. Dans un domaine marqué par une extrême complexité et une grande opacité, ces trois perspectives, associées à la diversité des matériaux rassemblés, permettent une compréhension générale des nuances et des enjeux des nombreux conflits, mondiaux ou régionaux, qui, directement ou indirectement, mettent en œuvre la problématique terroriste.

Sur ses interactions avec la question des droits de l'homme, il convient de mentionner le numéro spécial de la revue *Relations internationales* (n° 132, aut. 2007).

##### *Le terrorisme islamiste*

**Y. BOURDILLON, *Le Terrorisme de l'apocalypse : enquête sur les idéologies de destructions massives*, Ellipses, Paris, 2007, 286 p.**

Cet ouvrage, écrit par un journaliste spécialiste des questions terroristes, développe la thèse d'une mutation d'un terrorisme classique en un terrorisme apocalyptique, irrationnel et sans limite, « à la convergence de l'archaïsme idéologique et de l'avant-garde technologique ». L'auteur s'appuie sur l'étude des doctrines, des sources d'inspiration et des technologies utilisées par le terrorisme islamiste avant d'envisager les obstacles rencontrés. La question des armes de destructions massives est à ce titre révélatrice du panorama plus que pessimiste qui est brossé.

**M.A. LEVI, *On Nuclear Terrorism*, Harvard University Press, 2007, 224 p.**

Voici un ouvrage de référence concernant le risque nucléaire terroriste. L'auteur met en garde, grâce à des documents uniques, contre la menace diffuse, mais néanmoins réelle, d'une arme nucléaire entre les mains d'un groupe terroriste islamiste. Il propose de surcroît un système de défense stratégique élaboré pour prévenir et détecter tout risque, reposant sur la capacité militaire, un corpus juridique adapté, des services de renseignement efficaces, la diplomatie... Il montre enfin le danger de se focaliser sur une menace précise et enjoint les dirigeants politiques à faire preuve de prudence.



**P. MIGAUD, *L'Islamisme combattant en Asie du Sud-Est, Lignes de Repères*, Paris, 2007, 238 p.**

Ce livre développe une approche originale de la question du terrorisme islamiste à travers l'analyse d'une région assez peu étudiée : l'Asie du Sud-Est (principalement le Cambodge, la Thaïlande, les Philippines, la Malaisie, la Birmanie). Il montre que l'islamisme radical est devenu la principale menace pour la sécurité étant donnée la place accrue d'Al Qaïda dans les réseaux terroristes locaux. Il décrit de même les différents visages et le côté protéiforme de cette mouvance dont les chefs de file sont Al Qaïda, la Jemaah Islamiyah et le Darul Islam. Enfin, il n'oublie pas d'illustrer la capacité de nuisance djihadiste dans la perspective Asie/Pacifique.

**Y. RAUFER, *Atlas de l'Islam radical*, CNRS, Paris, 2007, 399 p.**

Voici un ouvrage utile et pédagogique sur l'univers complexe de l'Islam radical et du terrorisme islamiste. Cet atlas se présente comme un recueil de faits, de chronologies et de cartes, assortis d'analyses. Il s'intéresse à un vaste choix de thème, de l'histoire du terrorisme à ses doctrines, des acteurs, groupes et réseaux à leurs soutiens financiers, en passant par les moyens d'actions, les types d'attentats... Il permet ainsi une compréhension et une vue globale d'un phénomène au premier plan des relations internationales.

#### *Al Qaïda*

**A. BARI ATWAN/J.Y. LOES, *L'Histoire secrète d'Al-Qaïda*, Acropole Belfond, 2007, 461 p.**

En août 1996, Ben Laden déclare « *le djihad contre les Américains qui occupent la terre des deux lieux saints* ». Trois mois plus tard, un journaliste palestinien, A. Bari Atwan, est invité à rencontrer le dirigeant d'Al Qaïda dans les montagnes d'Afghanistan. Cet ouvrage raconte sur un ton personnel cette entrevue de trois jours riche d'enseignements. Il est complété d'analyses et de témoignages originaux mettant en lumière la spécificité du réseau Al Qaïda, ses stratégies de recrutement, le fanatisme de ses membres, l'utilisation efficace des nouveaux médias et moyens de communication. Il aide ainsi, de l'intérieur, à une meilleure compréhension des schémas terroristes.

**M. GUIDERE, *Al-Qaïda à la conquête du Maghreb : le terrorisme aux portes de l'Europe*, Editions du Rocher, Paris, 2007, 279 p.**

Cet ouvrage est une enquête sur la manière dont Al Qaïda s'implante au Maghreb. Il montre la face cachée de l'annonce, en septembre 2006, de l'allégeance du principal groupe armé algérien au réseau terroriste, qui a donné naissance à « *Al Qaïda au pays du Maghreb islamique* ». A travers des sources originales, l'auteur étudie comment cette organisation, à l'origine d'attentats importants en 2007, notamment au Maroc et en Algérie, est passé d'un islamisme local à un terrorisme global. Il décrit ainsi ses nouvelles stratégies et son type d'actions. D'une manière générale, cette étude cerne les enjeux en termes de paix et de sécurité en Méditerranée.

**M. GUIDERE/N. MORGAN, *Le Manuel de recrutement d'Al-Qaïda*, Seuil, Paris, 2007, 267 p.**

Cet ouvrage, au contenu original, regroupe les principaux textes de propagande écrits par les dirigeants d'Al Qaïda, mis en ligne sur Internet et consultés par les candidats djihadistes. Il en ressort une compilation de sept «épîtres» traitant de sujets généraux (l'histoire de l'Islam, l'ennemi, la mort...), mais pouvant aussi s'adresser à des lecteurs spécifiques (les femmes, les étudiants ou les martyrs...). Le tout forme un véritable manuel de recrutement et permet, grâce à l'analyse critique des auteurs, de mieux comprendre les fondements idéologiques d'Al Qaïda.

**L. WRIGHT, *La Guerre cachée : Al-Qaïda et les origines du terrorisme islamiste*, Robert Laffont, Paris, 2007, 440 p.**

Ce livre, prix Pulitzer 2007, est une des enquêtes les plus approfondies jamais réalisées sur Al Qaïda. En grande partie élaboré grâce à de nombreux entretiens, il détaille l'histoire personnelle de Ben Laden, la création de «la base», l'évolution du réseau, les prises de positions idéologiques... Grâce à des documents et des témoignages tout à fait nouveaux, l'auteur livre sur un ton plus proche du roman que de l'essai une analyse presque exhaustive de l'histoire d'Al Qaïda, appelée à devenir une référence en la matière.

*La lutte contre le terrorisme*

**C. CAMUS, *La Guerre contre le terrorisme : dérives sécuritaires et dilemme démocratique*, Editions du Félin, Paris, 2007, 151 p.**

Le choc du 11 septembre 2001 et la proclamation de «la guerre contre le terrorisme» ont posé des défis nouveaux aux démocraties occidentales en termes de conciliation entre des préoccupations sécuritaires et de respect des libertés publiques. L'ouvrage retrace ainsi la politique antiterroriste de l'administration Bush, de l'installation de pouvoirs exceptionnels à la mise entre parenthèses du droit international (exemples de Guantanamo, Abou Ghraïb). Les contestations nées de cette politique ne sont pas non plus oubliées. L'auteur étudie également le durcissement juridique opéré par l'Union européenne et s'interroge sur le modèle français, souvent pris en exemple en matière de lutte antiterroriste.

**Michael J. GLENNON/Serge SUR (dir.), *Terrorisme et Droit International*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007, 175 p.**

Cet ouvrage présente le bilan des recherches des sections de langue française et anglaise de l'Académie de droit international de La Haye en 2006. En premier lieu, Serge Sur étudie l'évolution du droit international face au phénomène terroriste. Il s'intéresse ainsi, en dressant un panorama général, à la question de la coopération judiciaire et au rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il analyse de même «*la tentation de l'unilatéralisme*» et les problématiques attachées au droit humanitaire et aux droits de l'homme. Dans le second bilan, M.J. Glennon détaille les difficultés liées à une définition juridique du terrorisme et présente le cadre théorique approprié à la

lutte contre le terrorisme. Il est ainsi question des libertés individuelles (notamment du débat relatif à l'utilisation de la torture) et du rôle des Etats.

**P. CONESA, *Les Mécaniques du chaos : bushisme, prolifération et terrorisme*, Editions de l'Aube, Paris, 2007, 171 p.**

Le monde d'aujourd'hui est le fruit d'un cercle vicieux créé par les trois concepts d'unilatéralisme, de terrorisme et de prolifération qui interagissent et aboutissent à la création d'«une mécanique de l'insécurité internationale». Rappelant l'image d'Epictète – «ce qui trouble les hommes, ce ne sont pas les choses, ce sont les jugements qu'ils portent sur les choses» –, P. Conesa explique les phénomènes de perception de la puissance et de légitimation de la violence et dégage les ressorts de la conflictualité au travers d'une étude qui remonte au début des années 1990. Il donne enfin sa vision du nouveau contexte stratégique, avec en filigrane une critique de l'administration Bush et, plus généralement, de la démocratie américaine.

**A. MARSAUD, *Face à la terreur*, Fayard, Paris, 2007, 229 p.**

Dans cet entretien au ton très personnel avec Serge Raffy, Alain Marsaud, parlementaire et ancien magistrat à la tête de la section antiterroriste du parquet, met au jour les mécanismes qui ont favorisé la montée du terrorisme islamiste dans les années 1980 et 1990 et la manière dont la France a su réagir. Il dévoile aussi le monde du renseignement antiterroriste et ses conflits d'intérêts. Il révèle notamment comment les Etats-Unis ont laissé échapper Ben Laden en 1998, principalement pour une question juridique. Aujourd'hui, Alain Marsaud plaide pour la création d'une nouvelle structure à travers un conseil de sécurité ou de surveillance renouvelé.

**N. PODHORETZ, *World War IV : the Long Struggle Against Islamofascism*, Doubleday Books, 2007, 240 p.**

Ecrit par un fervent et influent néo-conservateur américain, cet ouvrage controversé, qui a fait grand bruit outre-Atlantique, est une défense acharnée sur le plan idéologique de la politique étrangère sous l'administration de G. W. Bush, plus particulièrement de la «doctrine Bush» en matière de lutte contre le terrorisme (théorie du changement de régime, guerre préventive, implantation de la démocratie au Moyen-Orient). N. Podhoretz définit ainsi cette «guerre contre le terrorisme», notamment en Afghanistan et en Iraq, comme une véritable quatrième guerre mondiale – après la Guerre froide. Il critique également les partisans, de plus en plus nombreux, d'un changement de politique, comme le Parti démocrate, et même certains Républicains, dont l'influence est grandissante et qui constituent, selon l'auteur, une menace pour l'avenir de la puissance américaine.

#### ENERGIE : ETAT DES LIEUX ET ENJEUX

Thème d'actualité par excellence, la question énergétique brasse plusieurs problématiques intimement liées les unes aux autres. En effet, alors que les besoins énergétiques croissent toujours davantage, les ressources fossiles s'épuisent et le risque de réchauffement climatique exige un changement des modèles de développement.

Voici ainsi esquissés les principaux termes du débat autour de la question énergétique et les ouvrages retenus visent à explorer chacun de ces aspects.

*Approches générales*

**E. BAUQUIS/P.R. BAUQUIS, *L'Énergie d'aujourd'hui et de demain, Autrement, Paris, 2007, 95 p.***

Cet ouvrage synthétique propose un panorama relativement exhaustif des différents aspects de la question énergétique et constitue à ce titre un très bon outil pour comprendre les multiples enjeux de celle-ci tant au plan national qu'international. Il examine les thèmes essentiels, tels que le bouquet énergétique, le coût des énergies selon leur nature et en fonction de leur utilisation ou encore les politiques menées par les différents pays du globe en matière énergétique. Il consacre en outre un chapitre aux incidences de la consommation d'énergie sur l'environnement et propose dans ce cadre des clefs pour tenter d'améliorer la situation dans laquelle se trouve la planète.

**A. CIATTONI/Y. VEYRET *et al.*, *Géographie et géopolitique des énergies, Hatier, Paris, 2007, 224 p.***

**B. MERENNE-SHOUMAKER, *Géographie de l'énergie : acteurs, lieux et enjeux, 2007, Belin, Paris, 271 p.***

Le festival international de géographie de l'année 2007 étant consacré à l'énergie, ce thème a fait l'objet d'un certain nombre de publications. Les ouvrages choisis, conçus à l'origine comme des manuels universitaires, permettent au lecteur d'aborder la question énergétique sous l'angle de la géographie, c'est-à-dire d'adopter une approche spatiale de cette question. En effet, ils envisagent l'énergie en termes de localisation des ressources et d'organisation territoriale des marchés et permettent ainsi de mettre en exergue le phénomène de mondialisation qui touche ce secteur. Plus particulièrement, l'ouvrage de B. Merenne-Shoumaker souligne le rôle des acteurs dans l'expansion et la mutation des marchés et offre ainsi une clef de compréhension supplémentaire des enjeux actuels de la mondialisation des marchés du secteur énergétique. Quant à celui d'A. Ciattoni et Y. Veyret, il aborde de manière très complète et synthétique les différentes thématiques liant énergie et environnement (réchauffement climatique, développement durable).

**P. PAPON, *L'Énergie à l'heure des choix, Belin (coll. Regards), Paris, 2007, 288 p.***

Face au dilemme énergétique dans lequel se trouvent nos sociétés (raréfaction des ressources fossiles, augmentation des besoins et nécessaire respect de l'environnement) et constatant qu'il n'existe pas encore de solutions scientifiques et techniques viables pour répondre à long terme à tous les besoins de la planète en la matière, l'auteur évalue l'éventualité de ruptures scientifiques qui pourraient modifier la donne énergétique. Ainsi, il analyse les possibilités techniques et économiques des filières des énergies renouvelables et du nucléaire tout en montrant leurs limites. En conclusion, il propose sept mesures visant à répondre aux enjeux énergétiques et aider à faire des choix raisonnés et raisonnables.

*Le développement durable*

**L. DOLIQUE, *Risques globaux et développement durable : fausses pistes et vraies solutions*, L'Harmattan, Paris, 2007, 115 p.**

Face aux risques globaux que représentent le réchauffement climatique ou la diminution des sources d'énergie fossile, nos sociétés ont été contraintes de revoir leur modèle de développement et c'est ainsi que la notion de développement durable a vu le jour. Dans cet ouvrage, l'auteur s'attache à définir précisément ce que recouvre et ce que sous-tend cette notion, véritable maître-mot du débat sur la question énergétique en matière d'environnement. Elle procède ainsi à une définition des différents risques globaux auxquels nos sociétés pourront être confrontés (réchauffement climatique, pénurie d'eau, dépendance au pétrole) et envisage ensuite quelles solutions, s'inscrivant dans une démarche de développement durable et réalisables d'un point de vue socio-économique et scientifique, peuvent être envisagées.

**R. FALKNER, *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2007, 242 p.**

Cet ouvrage s'interroge sur le rôle du monde des affaires dans la construction des politiques environnementales mondiales. A travers des études de cas, l'auteur démontre l'ambiguïté des positions des entreprises au sujet de l'environnement : elles sont parfois les initiatrices de transformations positives, comme l'a démontré la réussite du Protocole de Montréal pour la protection de la couche d'ozone, mais elles peuvent aussi constituer les principales entraves au changement, ainsi que l'illustrent les difficultés rencontrées pour la mise en place du Protocole de Kyoto sur le réchauffement climatique. A partir de ces exemples, l'auteur propose un cadre théorique novateur pour étudier la place du monde des affaires en tant qu'acteur international dans les questions environnementales.

**J.G. SPETH, *The Bridge at the Edge of the World, Capitalism, the Environment, and Crossing from Crisis to Sustainability*, Yale University Press, New Haven, 2008, 320 p.**

Dans cet ouvrage sorti début 2008, James G. Speth, professeur de Politique environnementale à Yale University, fait un constat douloureux : si les hommes continuent de polluer à cette vitesse, même en l'absence de croissance démographique et économique – ce qui est impossible –, le monde deviendra invivable avant la fin du XXI<sup>e</sup> siècle. Or, la destruction de notre environnement s'accélère de façon exponentielle et, malgré l'activisme d'une communauté croissante d'environnementalistes, la planète est au bord de la catastrophe. L'auteur impute la faute au capitalisme moderne contre lequel il dresse un réquisitoire mordant et propose de changer d'urgence les règles du jeu économique pour atteindre enfin un développement véritablement durable.

*Le pétrole*

**F. ARMSTRONG/K. BLUNDELL (dir.), *Energy... beyond oil*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 240 p.**

Cet ouvrage collectif a pour objectif de fournir au lecteur une vision globale des solutions de rechange au pétrole que les chercheurs du monde entier sont en train de se développer : énergies solaire, éolienne, marine, en passant par l'hydrogène et le nucléaire. Chaque chapitre présente, sans jargon technique, l'état de la recherche pour chaque type d'énergie, ainsi que l'avantage et les possibilités de son utilisation. L'ouvrage plaide pour une diversification des sources d'énergie, mais aussi pour une pratique plus efficace, en veillant à utiliser chaque énergie là où elle est la plus abondante et là où elle peut être exploitée à son potentiel maximal.

**J. GHAZVINIAN, *Untapped: the Scramble for Africa's Oil*, Harcourt, New York, 2007, 336 p.**

De retour d'Afrique où il a mené ses recherches dans douze pays, John Ghazvinian livre ici une étude approfondie de l'économie pétrolifère africaine. Il expose les conséquences désastreuses de la découverte de pétrole : l'immense richesse apportée par le marché de l'or noir non seulement n'a pas contribué au développement économique de ces pays, mais, au contraire, a nourri une culture de corruption et de conflit, comme au Nigéria, en Angola ou encore en Guinée équatoriale. Alors que les experts considèrent qu'il reste d'immenses réserves de pétrole non exploitées sous le continent africain, le commerce du pétrole semble replonger l'Afrique dans un système néo-colonial, peu à même de favoriser un développement économique sain.

**H. PRÉVOT, *Trop de pétrole! Energie fossile et réchauffement climatique*, Seuil, Paris, 2007, 311 p.**

Dans cet ouvrage, l'auteur s'interroge sur l'avenir des énergies fossiles qui, du fait de leur importante émission de carbone, participent fortement à l'effet de serre et donc au réchauffement climatique de la planète. Dans le cadre de cette réflexion, l'auteur prend le contre-pied d'un certain nombre de points de vue communément admis et adopte des positions originales. Ainsi, selon lui, il ne faut point parler de raréfaction des énergies fossiles car, en raison de leurs incidences en matière de réchauffement climatique, il faudra renoncer à exploiter plus de la moitié des ressources disponibles dans le sous-sol de notre planète.

## CHRONIQUE DES REVUES

Cette chronique s'appuie sur le corpus suivant :

*Critique internationale*  
*Foreign Affairs*  
*Géoéconomie*  
*International Organization*  
*International Security*  
*Politique étrangère*  
*Politique internationale*  
*Questions internationales*  
*Relations internationales*  
*Revue d'histoire diplomatique*  
*Revue internationale et stratégique*  
*Survival*

Pour l'ensemble de ces périodiques, l'objectif fixé est de dégager quelques thèmes majeurs, représentatifs de l'année écoulée, et de présenter brièvement une sélection d'articles qui les abordent. Des contributions tirées de revues généralistes (comme *Commentaire*) ou spécialisées (comme *Hérodote*), ainsi que de magazines (*Foreign Policy*) ont parfois été ajoutées du fait de leur intérêt pour illustrer un de ces sujets. Les publications historiques ont été examinées cette année dans le même esprit de complémentarité. Les rubriques retenues sont les suivantes : Russie; Chine et Inde; Iran et Iraq.

### RUSSIE

En 2007, la Russie a focalisé l'attention de beaucoup d'observateurs de la scène internationale et les nombreux articles publiés dans les revues témoignent de cet intérêt. S'il faut souligner la diversité des points de vue et des analyses, ceux-là se sont organisés autour de trois thématiques : le renouveau de la puissance russe, les réactions suscitées par celle-là à l'étranger et, enfin, le bilan de Vladimir Poutine alors que s'achève son second mandat de Président.

#### *Numéros spéciaux*

«La Russie», *Questions internationales*, n° 27, sept.-oct. 2007, pp. 4-87

Les derniers développements économiques et politiques en Russie mettent en évidence des changements significatifs, autant sur le plan intérieur qu'extérieur. L'économie russe semble entrer dans une phase de croissance et la Russie regagne une

influence très largement dégradée depuis la chute de l'Union soviétique : elle réaffirme son *leadership* dans l'espace post-soviétique et prend de plus en plus de poids dans la gestion des dossiers internationaux. Cependant, ce regain de puissance demeure encore fragile : dépendance de l'économie à l'égard des ressources énergétiques, problèmes démographiques, instabilité des structures étatiques, opposition avec les puissances occidentales majeures sur la scène internationale... En outre, la « sortie de l'empire » reste très difficile et les élites russes gardent une nostalgie de la puissance impériale, en particulier dans la Communauté des Etats indépendants. Enfin, l'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN ainsi que les problématiques énergétiques compliquent les relations entre la Russie et l'UE. La question de la place de la Russie en Europe reste donc d'actualité.

Les articles suivants retiennent particulièrement l'attention : A. DE TINGUY, « La sortie de l'Empire : le poids de l'héritage »; A. DUBIEN, « La Russie et l'espace post-soviétique : le legs de Vladimir Poutine »; T. GOMART, « Quelle place pour la Russie en Europe ? », Y. ZLOTOWSKI, « La singulière renaissance de l'économie russe ».

**« Un dialogue transatlantique sur la Russie », *Politique étrangère*, n° 1, print. 2007, pp. 79-135**

Les quatre articles placés dans le présent dossier ont servi de trame au séminaire organisé par l'Institut français des relations internationales (IFRI) et par le *Center for Strategic and International Studies* (CSIS).

Les évolutions dans la politique intérieure et étrangère russe suscitent plus que jamais de nombreux débats en Occident. La politique de la Russie doit-elle être qualifiée de « néo-impériale » ou de « post-impériale » ? De la réponse dépend (théoriquement) le choix que l'Occident pourrait adopter pour sa stratégie à son égard. Dans le premier cas de figure, la politique occidentale relèverait d'un « *néo-impérialisme* », dans le second cas, d'une « *politique d'intégration* ». La notion de « *trans-impérialisme* » a même été introduite afin de mieux qualifier la nouvelle stratégie russe. Celle-là exigerait en retour une « *politique d'engagement libéral* » qui consisterait à intégrer le pays en coopération avec le Kremlin et non aux termes de ce dernier.

En pratique, les stratégies diffèrent selon les pays et sont définies essentiellement par les intérêts nationaux : les Etats-Unis adoptent une attitude rigide, alors que les Allemands ne sont pas prêts à remettre en cause leurs bonnes relations avec les Russes, dont ils dépendent au niveau énergétique; pour les Français, la Russie reste un partenaire majeur dans la construction d'un monde multipolaire. Les Russes eux-mêmes affirment que leurs relations avec l'Union européenne et les Etats-Unis sont tout d'abord conditionnées par leurs relations économiques avec ceux-là, les intérêts économiques primant sur les considérations idéologiques.

Le dossier contient les articles suivants : C.A. WALLANDER, « La Russie face à la mondialisation : la voie du trans-impérialisme »; D. TRENIN, « Le *business* russe entre l'Europe et l'Amérique »; A. RAHR, « Russie-Allemagne : la relation spéciale et la présidence de l'Union européenne »; T. GOMART, « La politique russe de la France : fin de cycle ? ».



**«La Russie et l'Europe», *Géoéconomie*, n° 43, aut. 2007, pp. 9-112**

L'échec du sommet UE-Russie de Samara en mai 2007 a confirmé le refroidissement entre Russes et Européens du fait du décalage entre les préoccupations sécuritaires des premiers et les inquiétudes des seconds face au recul de l'Etat de droit et des libertés en Russie. Cette relation est encore compliquée par la solidarité que l'Union européenne dans son ensemble est forcée d'afficher avec les positions des pays d'Europe centrale et orientale qui continuent de percevoir la Russie comme une menace. De son côté, Moscou voit l'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN comme une manœuvre d'isolement et d'encerclement sur la scène européenne. Ces tensions et désaccords persistants ont des retombées négatives sur la coopération dans les domaines énergétique et spatial.

Les articles suivants retiennent particulièrement l'attention : J.-D. GIULIANI, «Union européenne-Russie : je t'aime moi non plus»; S. YASTRZHEMBSZKY, «La Russie et l'Europe : enjeux et perspectives»; M. ENTIN, «Relations entre la Russie et l'Union européenne : hier, aujourd'hui et demain»; C. BAYOU, «Les nouveaux Etats membres : facilitateurs ou entraves à la relation UE-Russie?»; I. FACON, I. SOURBES-BERGER, «La coopération spatiale Russie-Europe, une entreprise inachevée».

*Le renouveau de la puissance russe***O. ANTONENKO, «Russia and the deadlock over Kosovo», *Survival*, vol. XLIX, n° 3, aut. 2007, pp. 91-106**

La Russie et la communauté transatlantique s'opposent sur la question de l'indépendance du Kosovo. Alors qu'Européens et Américains jugent impossible son maintien au sein de la Serbie, les Russes craignent le précédent que créerait son indépendance. Face à l'attitude intransigeante de Moscou, fondée sur des considérations internes, régionales et mondiales, l'Europe doit réussir à prouver que l'indépendance du Kosovo serait porteuse de stabilité et non d'incertitude et de chaos. Selon cette spécialiste de la Russie et de l'Eurasie, une réussite de l'UE au Kosovo permettrait d'exorciser une fois pour toutes la source de tensions entre Russes et Occidentaux constituée par les Balkans.

**A. GUILLEMOLES, «Gazprom, un géant au service du Kremlin», *Politique internationale*, n° 116, été 2007, pp. 289-303**

Le choc constitué par la coupure de la fourniture de gaz à l'Ukraine le 1<sup>er</sup> janvier 2006 a fait prendre conscience à beaucoup de la puissance du géant gazier Gazprom. Les questions récurrentes sur la fiabilité de l'entreprise contrôlée majoritairement par l'Etat russe, dans un contexte de réorganisation du marché de l'énergie au sein de l'UE, font naître des inquiétudes et rendent indispensable la compréhension de la stratégie de Gazprom. L'entreprise, qui ambitionne de devenir la première compagnie énergétique mondiale, constitue un outil indispensable pour les efforts de réaffirmation de la Russie.

- V. GELMAN, «Le retour du Léviathan : la politique de recentralisation en Russie depuis 2000», *Critique internationale*, n° 36, juil.-sept. 2007, pp. 103-126

Le processus de recentralisation amorcée en Russie sous la présidence de Vladimir Poutine est une réaction à la politique de régionalisation engagée dans les années 1990. En effet, l'affaiblissement du centre consécutif à la triple transition (démocratisation, création d'une économie de marché, adoption de nouvelles frontières) a permis le transfert des principaux leviers de pouvoirs vers les régions. Depuis 1998, le contrôle de l'État fédéral tend à se substituer à l'autonomie régionale et locale en raison du «*consensus imposé*» par le Kremlin et ses relais politiques et économiques.

- A. IONINE, «Une heure stratégique pour le spatial russe», *Politique étrangère*, n° 2, été 2007, pp. 267-279

Le secteur spatial en Russie, longtemps négligé, mobilise à nouveau l'attention des autorités russes. Perçu comme moyen de renouveau de la puissance et placé au cœur de la sécurité nationale, sa relance bénéficie actuellement du soutien de la société et des forces politiques. Toutefois, les réformes qui ont été engagées ainsi que l'augmentation significative du financement de l'industrie spatiale n'ont pas apporté les résultats attendus : le secteur reste peu efficace économiquement et non compétitif.

- M. LARUELLE, «Asie centrale : le retour de la Russie», *Politique internationale*, n° 115, print. 2007, pp. 377-391

Ambitieuse de retrouver son statut de grande puissance, la Russie cherche à conforter sa présence dans les anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale. Le renouveau d'intérêt russe pour la région date de l'arrivée de Vladimir Poutine au pouvoir. Il se manifeste par un soutien aux régimes en place, même les plus dictatoriaux, par une réorganisation régionale prenant la forme de nouveaux partenariats militaires et économiques et par une mainmise des entreprises russes sur les ressources naturelles centre-asiatiques. Après plusieurs années de rapprochement avec les États-Unis, la région semble ainsi retourner dans le giron russe.

#### *Perceptions étrangères*

- A. GAT, «The return of authoritarian great powers», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVI, n° 4, juil.-août 2007, pp. 59-69

Beaucoup ont cru que la fin de la Guerre froide serait une «fin de l'histoire», un triomphe du modèle de la démocratie libérale incarné, entre autres, par les États-Unis. Pourtant, l'histoire récente montre que la Chine ou la Russie, deux régimes politiques non démocratiques, ont une croissance économique remarquable. Cette conjugaison possible entre production de richesses et autoritarisme pourrait remettre en cause la démocratie libérale comme modèle dominant et recherché.

**D. K. SIMES, «Losing Russia», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVI, n° 6, nov.-déc. 2007, pp. 36-52**

Depuis la chute du Mur de Berlin, la Russie ne s'est jamais comportée comme un ennemi du monde occidental. Pourtant, il est possible qu'elle rejoigne le rang des adversaires des Etats-Unis, c'est pourquoi l'auteur considère que l'Amérique doit cesser d'adopter des politiques vexatoires à son encontre. Les deux puissances mondiales ont besoin l'une de l'autre et ne peuvent se permettre une nouvelle confrontation.

**Y. TYMOSHENKO, «Containing Russia», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVI, n° 3, mai-juin 2007, pp. 69-82**

Acteur majeur de la Révolution orange et de la scène politique ukrainienne, Yulia Tymoshenko affirme que les prétentions extérieures de la Russie n'ont pas disparu avec la fin de la Guerre froide. L'arrivée de Poutine a relancé l'appétit de la Russie pour le contrôle de son voisinage immédiat, notamment de l'Ukraine. La croissance économique russe est allée de pair avec un raidissement du régime à l'intérieur comme à l'extérieur. C'est pourquoi l'auteur considère que l'Europe et les Etats-Unis doivent se montrer fermes et appuyer les forces démocratiques qui résistent au sein de la Russie.

*Poutine en question*

**M. JEGO, «Russie : les hommes du Président», *Politique internationale*, n° 115, print. 2007, pp. 243-261**

Depuis son arrivée au Kremlin, Vladimir Poutine s'est attaché à défaire le pouvoir des oligarques, cette caste apparue sous Eltsine et qui s'était accaparé les rênes de l'économie. Cependant, cette oligarchie déchu a fait place à une nouvelle caste de dirigeants, les *siloviki* ou «hommes en uniforme», pour la plupart issus du KGB et du FSB. Au sein de cette militarocratie désormais bien installée, les luttes se font jour alors que se prépare la succession de Poutine.

**J. SAPIR, «Le vrai bilan de Vladimir Poutine», *Politique internationale*, n° 115, print. 2007, pp. 323-342**

Allant à contre-courant de la plupart des analyses rédigées sur le bilan de Vladimir Poutine, Jacques Sapir estime que l'homme fort du Kremlin n'a pas à rougir à l'achèvement de son second mandat de Président. Alors que la Russie était au bord de l'effondrement à son arrivée au pouvoir comme Premier ministre en 1999, il a contribué à relever son pays. Redressement économique, reconstruction de l'Etat, ce sont là les deux objectifs que Poutine s'était fixés et qu'il a poursuivis par une politique résolument dirigiste.

CHINE ET INDE

Les deux géants asiatiques ont, au vu de leur croissance économique, de leurs prétentions sur leur voisinage immédiat et de leurs relations avec les grandes

puissances, naturellement suscité l'attention soutenue des observateurs. Ces derniers se sont d'abord attardés sur la spécificité interne de chacune des deux puissances émergentes avant de s'intéresser aux défis extérieurs et plus spécifiquement aux questions énergétiques.

*Numéros spéciaux*

**«Chine, nouveaux enjeux géopolitiques», *Hérodote*, n° 125, 2<sup>e</sup> trim. 2007, pp. 3-184**

Ce numéro d'*Hérodote* est consacré à l'émergence de la Chine, et aux enjeux géopolitiques nouveaux qu'elle fait naître.

La Chine est de plus en plus considérée comme une future très grande puissance, actuellement en plein éveil. Son accession à l'OMC et l'ouverture progressive de son marché aux biens et surtout aux investissements étrangers, sa politique étrangère parfois ambiguë et, au plan interne, la redéfinition du Parti communiste en parti national sont autant d'éléments qui suscitent tour à tour l'intérêt et l'appréhension des observateurs extérieurs. Ce numéro spécial permet d'aborder plusieurs questions cruciales pour mieux comprendre ce pays : évaluation de sa politique étrangère et de ses conséquences pour les Occidentaux, place de l'Himalaya dans la politique régionale de la Chine, insertion économique régionale de la Chine en Asie ou encore analyse de la diplomatie énergétique de Pékin.

Les articles suivants retiennent particulièrement l'attention : J.-P. CABESTAN, «La politique étrangère chinoise : une Chine sans ennemis n'est pas forcément une Chine rassurante»; T. MATHOU, «L'Himalaya, 'nouvelle frontière' de la Chine»; F. LEMOINE, «La montée en puissance de la Chine et l'intégration économique en Asie»; M. MEIDAN, «La Chine à la conquête des marchés énergétiques mondiaux».

**«Inde et Israël», *Géoéconomie*, n° 41, print. 2007, pp. 9-132**

Durant la Guerre froide, l'Inde et Israël ont entretenu des relations tendues, souvent teintées d'hostilité. Ces relations se sont réchauffées depuis, comme en témoignent l'intensification de la coopération militaire entre les deux pays et un rapprochement diplomatique certain. La coopération militaire s'articule autour de la concordance entre la volonté indienne de moderniser son appareil militaire afin de rééquilibrer le rapport de force avec ses rivaux chinois et pakistanais et d'assouvir ses ambitions navales dans l'océan Indien et, du côté israélien, la recherche de nouveaux marchés par l'industrie de défense. Le rapprochement diplomatique est guidé par la reconnaissance comme ennemi commun du terrorisme islamique qui sévit autant en Israël qu'au Cachemire. Ce partenariat non assumé sous parrainage américain bute cependant sur les contradictions de la politique étrangère indienne que sont le soutien historique à la cause palestinienne et les relations particulières que New Delhi entretient avec les pays musulmans dont l'Égypte et l'Iran.

Les articles suivants retiennent particulièrement l'attention : S. LEVY, «Inde-Israël : le nouveau partenariat stratégique»; C. A. PAILLARD, «Les coopérations technologiques et d'armement entre l'Inde et Israël : opportunité conjoncturelle ou alliance stratégique à long terme?»; I. SAINT-MÉZARD, «Le rapprochement stratégique

indo-israélien : dimensions navales et implications pour l'océan Indien»; G. BOQUERAT, «Les réponses du monde musulman au rapprochement indo-israélien».

*Questions intérieures*

**J.-L. DOMENACH, «Les vrais maîtres de la Chine», *Politique internationale*, n° 114, hiv. 2007, pp. 357-367**

Dans cet entretien, Jean-Luc Domenach se penche sur les arcanes du pouvoir chinois et décrypte son fonctionnement. Selon ce spécialiste, la Chine n'est plus un pays totalitaire, mais un régime «autoritaire aléatoire». Si le Parti communiste conserve un contrôle absolu sur le pouvoir politique, la violence et la représentation internationale, il a perdu la mainmise sur l'organisation économique et l'idéologie. Une importante lutte d'influence se déroule actuellement entre le centre et les pouvoirs décentralisés, dominés par des «barons» locaux qui remettent souvent en cause les décisions de Pékin ou refusent de les appliquer.

**B. GILL/M. KLEIBER, «China's space idyssey», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVI, n° 3, mai-juin 2007, pp. 2-6**

Provocation agressive ou signal plaidant pour la prohibition des armes dans l'espace, les analyses divergent au sujet des visées de la Chine quand celle-là a décidé de lancer un missile contre un de ses satellites. L'aspect le plus troublant de cet événement se situe toutefois dans l'apparente confusion qui règne au sommet de la bureaucratie chinoise : chaque branche du pouvoir chinois ne juge apparemment pas nécessaire d'informer l'autre de ses intentions. En l'espèce, il semble que la décision ait été prise par les militaires sans que les politiques ne soient avertis.

**D.L. LAMPTON, «The faces of Chinese power», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVI, n° 1, janv.-fév. 2007, pp. 115-127**

Pour l'auteur, les Etats-Unis ne doivent pas se tromper dans leur appréciation de la puissance chinoise et surévaluer le volet militaire et agressif de celle-là. La puissance américaine aurait tendance à sous-estimer les capacités de la Chine dans le domaine intellectuel, diplomatique, culturel... La puissance symbolique de l'Empire du milieu ne doit pas être ignorée par l'Amérique si elle ne veut pas s'engager dans une politique sans prise avec la réalité.

**A. VARSHNEY, «India's democratic challenge», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVI, n° 2, mars-avr. 2007, pp. 93-106**

L'économie indienne est aujourd'hui florissante, mais la redistribution des richesses est discutée. Or, la rencontre de l'Inde avec l'économie de marché et la démocratie est assez singulière. Les Indiens ont ainsi adopté le suffrage universel bien avant que l'industrialisation de l'économie ne commence et les pauvres ont tendance à voter bien davantage que les riches. Ainsi, la postérité de la croissance économique indienne dépend de l'équilibre qui sera trouvé entre l'obligation politique d'écouter le ressentiment des masses et la nécessité économique de préserver la liberté d'entreprendre.

*Politiques étrangères*

**R.N. BURNS**, «America's strategic opportunity with India», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVI, n° 6, nov.-déc. 2007, pp. 131-144

Pour Nicolas Burns, secrétaire d'Etat adjoint chargé des Affaires politiques et numéro 3 du Département d'Etat des Etats-Unis, le rapprochement entre les Etats-Unis et l'Inde est clairement bénéfique à ces deux puissances. Il n'est pas si fréquent que l'Amérique partage autant de valeurs et d'intérêts avec une puissance émergente. Si les deux parties doivent encore apprendre à travailler mieux ensemble en ce qui concerne la prolifération nucléaire, la lutte contre le terrorisme ou le trafic de drogue, les efforts entrepris de chaque côté – visant notamment à stabiliser la région – sont riches de promesses.

**V.D. CHA**, «Winning Asia», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVI, n° 6, nov.-déc. 2007, pp. 98-113

Contredisant une opinion répandue, l'auteur démontre que les Etats-Unis ne perdent pas pied en Asie, mais que l'administration Bush y a remporté une victoire certaine. La zone tout entière paraît plus prospère et sécurisée qu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle. L'Amérique a notamment réussi à améliorer ses relations avec la Chine, à renforcer sa coopération avec le Japon et à réguler progressivement la menace nord-coréenne.

**T. KELLNER**, «La tranquille montée en puissance de la Chine en Asie centrale», *Revue internationale et stratégique*, n° 64, hiv. 2006-2007, pp. 143-154

Profitant d'une perte d'influence des Etats-Unis en Asie centrale et devant l'importance croissante que prend la région, notamment en matière d'approvisionnement énergétique, la Chine y a entrepris une politique active de séduction. Fonctionnant d'abord sur le principe d'accords bilatéraux, la Chine a également profité du développement des mécanismes de l'Organisation de coopération de Shanghai pour véhiculer ses intérêts au niveau multilatéral. Cette méthode lui a permis d'aborder aussi bien des aspects énergétiques que sécuritaires, économiques ou politiques.

**F. LAFARGUE**, «L'Inde, nouvel acteur en Amérique latine. Fondements et objectifs d'une stratégie», *Géoéconomie*, n° 41, print. 2007, pp. 135-148

L'Inde s'investit de plus en plus en Amérique latine, en continuité idéologique avec l'esprit de Bandung qui trouve un certain écho chez les nombreux gouvernements de gauche de la région. Cet engagement de New Delhi est autant guidé par les intérêts commerciaux que par la quête de soutien à sa demande d'un siège permanent au Conseil de sécurité. L'Inde doit néanmoins faire face à la compétition de la Chine et à l'éventuel mécontentement de son nouveau partenaire stratégique américain.

**Z. RUOLIN, «La Chine et sa nouvelle stratégie globale», *Revue internationale et stratégique*, n° 67, aut. 2007, pp. 143-149**

La Chine, influencée par son histoire, a longtemps pratiqué une politique de non-ingérence dans les affaires des Etats tiers, politique qui s'accompagnait d'une «*diplomatie de réaction*» lui interdisant presque toute stratégie globale. L'auteur, journaliste chinois, nous montre que sa dépendance croissante aux sources d'énergie extérieures, alliée à une certaine moralisation des relations internationale, ont pourtant conduit la Chine à s'écarter de ces principes et à envisager une vision globale des objectifs de sa diplomatie, laquelle se fonde sur la vision d'un monde pacifié, sans ennemi *a priori*, selon le principe confucéen de «monde harmonieux».

**I. SAINT-MÉZARD, «Jiang Zemin et Hu Jintao en Inde : une décennie de relations sino-indiennes (1996-2006)», *Critique internationale*, n° 36, juil.-sept. 2007, pp. 135-146**

La visite du président Hu Jintao en novembre 2006 témoigne de la volonté des deux géants asiatiques de construire une nouvelle relation, fondée sur un partenariat économique et la coopération nucléaire. Ces points de convergence ne doivent pas masquer la persistance des tensions entre Pékin et New Delhi autour de la lutte pour le *leadership* régional, sur le plan nucléaire notamment.

**A.J. TELLIS, «China's military space strategy», *Survival*, vol. XLIX, n° 3, aut. 2007, pp. 41-72**

Cet article se penche sur la stratégie militaire spatiale de la Chine et ses implications pour les Etats-Unis. Selon ce spécialiste de l'Asie, ancien conseiller à la Maison-Blanche, les Chinois, conscients du fossé qui les sépare des Américains sur le plan des capacités conventionnelles, ont opté pour une stratégie militaire asymétrique. Pour ce faire, ils se concentrent sur le talon d'Achille supposé des forces américaines : leurs capacités spatiales. Pékin va donc continuer à investir dans des technologies «anti-spatiales» et refusera tout accord international sur l'espace qui limiterait sa seule possibilité de rivaliser militairement avec Washington. Les Etats-Unis feraient bien de prendre conscience de cette menace.

*Questions énergétiques*

**H. L'HUILLIER, «Les Chinois à la conquête des hydrocarbures de la planète. Esquisse d'une approche intégrée», *Revue internationale et stratégique*, n° 65, print. 2007, pp. 37-49**

Face à sa dépendance croissante vis-à-vis de sources d'énergies extérieures, la Chine a adopté une stratégie globale visant à la fois à sécuriser ses approvisionnements en multipliant leurs sources et à garantir des prix bas pouvant soutenir sa croissance. Cette stratégie s'opère sur le plan politique, en particulier dans les zones de vide laissées par les Occidentaux, mais aussi sur les plans économique et sécuritaire, et s'exprime par des modes opératoires également diversifiés.

**T.V. PAUL/M. SHANKAR, «Why the US-India nuclear accord is a good deal», *Survival*, vol. XLIX, n° 4, hiv. 2007-2008, pp. 111-122**

Si l'accord nucléaire conclu en mars 2006 par l'Inde et les Etats-Unis a pu être critiqué comme une source d'affaiblissement du régime de non-prolifération, les auteurs soutiennent au contraire ici qu'il est positif car il permet une meilleure intégration stratégique, politique, économique et technologique de l'Inde à la communauté internationale. Les actions potentielles d'une Inde marginalisée sont à leurs yeux autrement plus inquiétantes ; dans cette perspective, l'ordre international et le régime de non-prolifération sortent renforcés d'un accord qui a démontré leur flexibilité.

**F. LAFARGUE, «Chine et Inde : des stratégies offensives», *Questions internationales*, n° 24, mars-avr. 2007, pp. 81-88**

Depuis les dix dernières années, pour faire face à l'augmentation significative de leur consommation en hydrocarbures, la Chine et l'Inde se sont lancées dans une politique de diversification de leurs approvisionnements. Au-delà de leurs fournisseurs traditionnels – l'Asie centrale, la Russie et le Moyen-Orient –, de nouveaux fournisseurs comme l'Afrique et l'Amérique latine sont de plus en plus courtisés. Cependant, cette nouvelle diplomatie pétrolière apparaît comme un facteur de déstabilisation politique et financière et est très mal perçue par les Etats-Unis, qui y voient une source d'influence concurrente.

#### IRAN ET IRAQ

L'Iran et l'Iraq, au cœur de l'actualité du Moyen-Orient en 2007, ont chacun bénéficié d'un grand nombre d'analyses. Toutefois, si la situation iraquienne a surtout provoqué des commentaires sur les difficultés rencontrées par les Etats-Unis à reconstruire un Etat viable, le problème iranien a été évoqué de manière plus large, dans une optique de stabilité régionale, et a fréquemment opposé les adeptes d'une politique de conciliation et les partisans d'une politique de confrontation dans les rapports que la «communauté internationale» doit entretenir avec la République islamique.

#### *Numéros spéciaux*

**«L'Irak : violences et incertitudes», *Critique internationale*, n° 34, janv.-mars 2007, pp. 9-88**

Ce dossier analyse les dynamiques internes et externes de la violence en Iraq depuis l'intervention américaine en 2004. Les auteurs estiment notamment que la coalition conduite par les Etats-Unis et leurs alliés n'a pu combler ni le vide laissé par l'effondrement du régime de Saddam Hussein qui s'était construit contre toutes les institutions, ni le délitement de la société. Ce sont les clivages communautaires qui s'affirment avec force et tiennent lieu de lien social. Ces violences inter-communautaires sont renforcées par l'installation, sur le territoire iraquien, de nombreuses milices islamistes, dont les actions sont à l'origine du glissement de



l'opposition à l'occupant américain vers une querelle religieuse sans débouché politique autre que la marginalisation des Sunnites et la persistance de la violence. Les auteurs s'interrogent notamment sur la relation entre le conflit iraquien et les problèmes en Syrie et au Liban. Ils évoquent l'hypothèse d'une configuration conflictuelle régionale, dans laquelle un « croissant chiite » sous le parrainage de Téhéran serait un facteur de déstabilisation au Liban et en Israël.

Les articles suivants retiennent particulièrement l'attention : P. HARLING, « Les dynamiques du conflit irakien »; M. GUIDERE, « L'Irak ou la terre promise des jihadistes »; R. LEENDERS, « Au-delà du 'Pays des deux fleuves' : une configuration conflictuelle régionale ? ».

**« Qui a gagné en Irak ? », *Foreign Policy*, édition française, n° 4, avr.-mai 2007, pp. 26-57**

Ce dossier spécial consacré au conflit iraquien propose, quatre ans après l'intervention américaine, un état des lieux général de la situation. En s'appuyant sur de nombreuses illustrations et cartographies, le dossier présente d'abord un retour sur l'histoire mouvementée de la construction du pays, en insistant sur l'origine lointaine des tensions actuelles. S'agissant des difficultés immédiates, ce numéro de *Foreign Policy* (l'un des premiers dans sa version française) analyse la guerre confessionnelle opposant les Chiïtes et les Sunnites. Le dossier revient également sur la réelle marge de manœuvre de l'administration Bush dans la région, alors que les élections américaines approchent et que les coûts du conflit paraissent exorbitants. Surtout, le dossier prétend avoir identifié les dix « vrais gagnants de la guerre », qu'il s'agisse d'Etats, d'organisations, de particuliers ou de données économiques.

Les articles suivants retiennent particulièrement l'attention : F. ROCHE, « Quelle stratégie pour la Maison-Blanche ? »; P.-J. LUIZARD, « Chiïtes contre Sunnites : l'autre guerre ».

**« Proche-Orient, géopolitique de la crise », *Hérodote*, n° 124, 1<sup>er</sup> trim. 2007, pp. 3-171**

Ce numéro spécial de la revue *Hérodote* est consacré aux conséquences de la guerre de l'été 2006 au Liban sur un Proche-Orient déjà déstabilisé par le conflit iraquien.

Les affrontements de juillet-août 2006 au Liban ont marqué un changement géopolitique important au Proche-Orient. Les difficultés de l'armée israélienne, forcée à un engagement au sol mal préparé pour affronter le Hezbollah, après que son aviation se fut révélée incapable de faire cesser les tirs de roquettes, ont montré les limites de la stratégie militaire du pays. Le conflit a également mis au jour le rôle croissant joué par la République islamique d'Iran dans la région. Le vide laissé par l'Iraq, qui faisait contrepois aux ambitions régionales de Téhéran, semble de plus en plus visible. Ce numéro d'*Hérodote* permet de dresser un tableau des nouveaux équilibres régionaux au Proche-Orient, en se penchant aussi bien sur les conséquences du conflit libanais que sur la stratégie israélienne ou la place et le rôle des chiïtes.

Les articles suivants retiennent particulièrement l'attention : T. ARAR, « L'effet Nasrallah : les conséquences de la guerre iraélo-libanaise au Proche-Orient »; E. NAVON, « Israël a-t-il un projet géopolitique ? »; W. LEDAY, « Equilibres militaires et stratégiques au Moyen-Orient »; F. THUAL, « Le croissant chiite : slogan, mythe ou

réalité ? »; P.-J. LUIZARD, «La communauté chiite, première victime de l'implosion de la société irakienne»; B. ADLIG, «Le Kurdistan irakien».

**«Iran», *Questions internationales*, n° 25, mai-juin 2007, pp. 4-83**

Ce dossier aborde les problèmes que l'Iran pose actuellement à la société internationale comme à ses voisins et les risques que sa politique comporte pour la paix et la sécurité, tant globale que régionale : les menaces à l'égard de l'Israël, la question de nucléaire, le soutien à certaines groupes armés en Iraq... Une attention particulière est accordée à l'analyse de l'Iran contemporain sous ses divers visages, aussi bien historiques, politiques, religieux, sociaux, économiques, que stratégiques ou diplomatiques.

Le dossier contient les articles suivants : Y. RICHARD, «De la monarchie à la révolution islamique»; A. KIAN-THIÉBAUT, «Menace ou modèle pour le monde musulman ?»; M.-R. DJALILI, «L'Iran sur la scène internationale»; G. LE GUELTE, «Le défi nucléaire»; T. COVILLE «Une économie en crise»; F. ADELKHAH, «Une société en pleine transformation».

*Equilibres régionaux*

**T.G. CARPENTER/M. INNOCENT, «The Iraq war and Iranian power», *Survival*, vol. XLIX, n° 4, hiv. 2007-2008, pp. 67-82**

Le conflit iraquien – en neutralisant ce pays – a fait évoluer l'équilibre des puissances dans le golfe Persique en faveur de l'Iran. Téhéran, qui disposait d'atouts importants sur les plans démographique, militaire et stratégique, est désormais en position de force dans la région. Les Etats-Unis doivent trouver le moyen de composer avec cette nouvelle donne. Selon les auteurs, la meilleure option pour Washington est de reconnaître la position de puissance dominante de l'Iran, tout en fournissant une aide militaire suffisante aux Etats arabes voisins pour promouvoir un nouvel équilibre régional.

**J.-P. FILIU, «Al-Qaida : la bataille du Jihadistan», *Politique internationale*, n° 116, été 2007, pp. 65-80**

Dans cet article, Jean-Pierre Filiu, diplomate spécialiste du Moyen-Orient, retrace l'évolution d'Al Qaïda depuis 2001. Très affaiblie par la perte de son sanctuaire en Afghanistan et par la répression des réseaux djihadistes en Arabie saoudite, l'organisation s'est trouvée sans base territoriale. Al Qaïda est revenue sur le devant de la scène en s'impliquant massivement dans le conflit iraquien. En proclamant une République islamique d'Iraq, l'organisation montre sa volonté d'établir un «*Jihadistan*» qui pourrait s'étendre dans certaines des provinces contrôlées par l'insurrection sunnite. Cette stratégie s'accompagne de l'utilisation d'une base virtuelle, *via* Internet et le «*cyberjihad*».

**D.D. KAYE/F.M. WEHREY, «A nuclear Iran : the reactions of neighbours», *Survival*, vol. XLIX, n° 2, été 2007, pp. 111-128**

Cet article analyse les réactions potentielles des voisins de l'Iran si Téhéran venait à maîtriser l'arme nucléaire. Si on peut prévoir des réactions variables et plus ou moins hostiles d'un cas à l'autre, la plupart des États voisins ne perçoivent pas un Iran nucléaire comme étant en soi la menace la plus dangereuse. Ils craignent plutôt les effets secondaires potentiels d'une nucléarisation de l'Iran, tels des frappes préventives américaines ou israéliennes, une course aux armes régionale ou un accident nucléaire. Face à cette situation, les Occidentaux devraient, selon les auteurs, chercher à promouvoir un nouveau système de sécurité régional incluant progressivement toutes les puissances de la région, Israël compris.

**E. LAIPSON, «Prospects for Middle East security-sector reform», *Survival*, vol. XLIX, n° 2, été 2007, pp. 99-110**

La communauté internationale est déjà impliquée dans plusieurs pays affaiblis du Moyen-Orient pour renforcer les moyens des services de sécurité locaux. Toutefois, la plupart des autres puissances de la région font face au problème inverse : des services de sécurité très développés, qui freinent souvent le changement social et politique, dans des États relativement jeunes. Le thème de la réforme du secteur de la sécurité, qui recouvre la justice, la formation, le recrutement, l'entraînement et les méthodes de la police, ainsi que les autres services concernés, apparaît crucial pour promouvoir une plus grande stabilité régionale.

**B. RIEDEL, «The return of the knights : al-Qaeda and the fruits of Middle East disorder», *Survival*, vol. XLIX, n° 3, aut. 2007, pp. 107-120**

L'auteur, ancien haut-fonctionnaire à la Maison-Blanche et à la CIA, note que, six ans après les attentats du 11 septembre 2001, le réseau Al Qaïda, loin d'être moribond, s'est installé dans tout le «grand Moyen-Orient», avec des branches au Maghreb comme en Indonésie. Il a survécu à la guerre qui lui a été menée en Afghanistan, dispose d'un sanctuaire au Pakistan et cherche à s'introduire en Europe et aux États-Unis par le biais de la communauté musulmane d'Europe occidentale. Il apparaît donc impératif de comprendre la stratégie et l'idéologie d'Al Qaïda pour le combattre.

#### *L'échec iraquien*

**M. BENRAAD, «L'Irak dans l'abîme de la guerre civile», *Politique étrangère*, n° 1, print. 2007, pp. 13-26**

L'attentat contre le mausolée des imams Ali Al-Hadi et Hassan Al-Askari de Samara cristallise les clivages religieux existant dans la société iraquienne entre Chiites et Sunnites. La conséquence de ce processus de «confessionnalisation» est une violence accrue contre les civils, qui résulte du glissement de l'action des groupes armés, de la lutte contre l'occupant américain à l'affrontement interconfessionnel. La partition religieuse est accentuée par la migration forcée de la population et aggravée par l'incapacité des autorités à rétablir l'ordre. L'éclatement du pays devient ainsi de plus

en plus probable, avec des conséquences graves sur les équilibres entre sunnites et chiïtes dans l'ensemble de la région.

**A. DE HOOP SCHEFFER, «L'Iraq et la communauté internationale face au défi de construire l'Etat», *Revue internationale et stratégique*, n° 64, hiv. 2006-2007, pp. 7-18**

La reconstruction de l'Etat en Iraq est un problème central. La difficulté de cette reconstruction, si elle peut partiellement être imputée au manque de préparation des Américains, est également le fait de complexités inhérentes à la région et à un paysage politique et sécuritaire complexe. Les organisations internationales s'imposent alors comme médiatrices entre une puissance américaine perçue comme une force occupante et un Iraq dont le nouvel Etat peine à se présenter comme dépositaire du monopole de la violence légitime.

**J. DOBBINS, «Who lost Iraq?», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVI, n° 5, sept-oct. 2007, pp. 61-74**

Selon l'auteur, qui a travaillé au Département d'Etat américain sous les administrations Clinton et Bush, les Etats-Unis ont tendance, au sortir d'un conflit international, à tirer des leçons pour l'avenir souvent caricaturales. Celles-là aboutissent parfois à des politiques extérieures regrettables (l'isolationnisme à la suite de la Première Guerre mondiale par exemple). S'agissant de l'Iraq, plutôt que rechercher une victime expiatoire parmi leurs responsables politiques, leurs institutions démocratiques ou leurs stratégies privilégiées, les Américains devraient accepter que c'est la nation tout entière qui porte, à un degré ou à un autre, la responsabilité de la défaite sur le terrain.

**J.D. FEARON, «Iraq's civil war», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVI, n° 2, mars-avr. 2007, pp. 2-15**

Même si le gouvernement américain répugne à le reconnaître, la guerre civile fait rage en Iraq. Or, l'histoire nous enseigne que la régulation de ce type de conflit est impossible dans un laps de temps très court. Surtout, la marge de manœuvre de toute puissance extérieure est extrêmement limitée. En toute hypothèse, espérer que les Etats-Unis puissent rapidement quitter un pays stabilisé et démocratiquement installé n'est guère réaliste.

**C.J. FETTWEIS, «On the consequences of failure in Iraq», *Survival*, vol. XLIX, n° 4, hiv. 2007-2008, pp. 83-98**

Dans cet article, l'auteur, spécialiste des questions de sécurité, s'attache à contredire les prédictions les plus alarmistes sur les conséquences d'un éventuel retrait américain d'Iraq. Alors que le discours dominant présente ce dernier comme un prélude au chaos, avec des risques importants de guerre ouverte entre Sunnites et Chiïtes, de résurgence d'Al Qaïda et de catastrophe humanitaire, ces hypothèses pessimistes doivent selon lui être écartées.

**S. FUMAROLI, «Le parti démocrate dans le piège irakien», *Politique internationale*, n° 116, été 2007, pp. 21-32**

L'article se concentre sur les conséquences de la situation iraquienne sur le jeu politique interne aux Etats-Unis. Selon l'auteur, la victoire électorale des Démocrates, qui ont conquis le Congrès en novembre 2006, s'est révélée illusoire : à peine six mois après leur succès, ils se sont en effet vus contraints d'accorder les crédits supplémentaires réclamés par le Président pour continuer sa politique en Iraq. Ils sont donc jugés aussi incapables de reconnaître la défaite en Iraq et d'accepter ses conséquences que les Républicains.

**M. GUIDÈRE, «La clef irakienne», *Politique internationale*, n° 117, aut. 2007, pp. 353-369**

En analysant les différentes composantes de l'insurrection iraquienne et leurs revendications, Mathieu Guidère note que la rébellion est tout à la fois arabe, sunnite, islamiste et nationaliste. Cette observation lui permet de remettre en cause la vision simpliste d'un pays divisé entre Sunnites, Chiïtes et Kurdes. Il serait dès lors possible d'imaginer une sortie de crise en laissant les éléments modérés de l'insurrection prendre le pouvoir. Pour l'auteur, un des dénominateurs communs aux composantes de l'insurrection est en effet la volonté du maintien de l'unité territoriale de l'Iraq.

**A. ROBERTS, «La guerre que les Américains méritent», *Foreign Policy*, édition française, n° 7, nov.-déc. 2007, pp. 63-67**

Ni l'idéologie néo-conservatrice, ni George W. Bush, ni le Pentagone ne doivent porter la responsabilité exclusive de la situation actuelle en Iraq : selon l'auteur, il faut avant tout dénoncer le paradoxe dans lequel s'est enfermé le peuple américain dans son ensemble. La philosophie néo-libérale, qui transcende les clivages politiques et parie notamment sur les réductions d'impôts, le moins d'Etat et la protection contre les sacrifices de la guerre, n'est pas compatible avec une politique offensive efficace contre le terrorisme.

*La menace iranienne*

**T. DELPECH, «Le Moyen-Orient de Mahmoud Ahmadinejad», *Politique internationale*, n° 114, hiv. 2007, pp. 53-66**

Dans cet article, Thérèse Delpech analyse la radicalisation de l'Iran depuis l'arrivée au pouvoir d'Ahmadinejad. La multiplication des déclarations provocantes sur Israël, l'organisation de manœuvres militaires d'intimidation dans le détroit d'Ormuz et la mer d'Oman, la reprise du programme nucléaire, enfin, sont des signes qui laissent voir le projet du *leader* iranien : un retour aux sources de la révolution islamique. Selon l'auteur, l'Occident ferait bien de prendre au sérieux les conséquences potentielles de cette radicalisation.

**M.R. DJALILI, «L'Iran d'Ahmadinejad : évolutions interne et politique étrangère», *Politique étrangère*, n° 1, print. 2007, pp. 27-38**

Les liens qui unissent la politique intérieure et la politique étrangère de l'Iran sous la présidence de Mahmoud Ahmadinejad sont plus étroits que dans nombre d'Etats. La politique étrangère repose sur la vision du caractère révolutionnaire de la République islamique – porteuse d'un message contestant la nature hégémonique de l'ordre international. Les discours agressifs contre Israël, l'élaboration du programme nucléaire et l'exploitation du chaos iraquien visent à créer le consensus dans la société iranienne autour de cette vision.

**F. ENCEL, «Des frappes sur l'Iran?», *Politique internationale*, n° 116, été 2007, pp. 49-60**

Cet article examine les réponses possibles de la Russie, de l'Europe, des Etats-Unis et d'Israël à la politique nucléaire iranienne. Frédéric Encel se penche sur l'efficacité des pressions diplomatiques, mais aussi sur la possibilité et les conséquences potentielles de frappes militaires sur l'Iran. Pour lui, Téhéran ne dépassera pas le stade d'une capacité nucléaire civile : en effet, soit les pressions ou sanctions onusiennes renforceront l'opposition interne à Ahmadinejad, soit des frappes militaires préventives détruiront les installations iraniennes avant que Téhéran ne maîtrise la bombe.

**T. GULDIMANN, «The Iranian nuclear impasse», *Survival*, vol. XLIX, n° 3, aut. 2007, pp. 169-178**

Alors que Téhéran a refusé de se plier aux décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies en accélérant son programme d'enrichissement de l'uranium, les espoirs américains de contenir et d'isoler l'Iran semblent s'amenuiser. En effet, pour cet ancien ambassadeur de la Suisse à Téhéran, la politique iranienne vise à obtenir un effet de levier suffisant pour être reconnu comme une puissance dominante dans la région et pour asseoir le régime. Le mince espoir des Occidentaux repose sur une évolution interne du pays. Pour favoriser celle-là, il faut à court terme éviter l'escalade des tensions.

**A. HUMMEL, «Dr Folamour à Téhéran ou pourquoi faut-il à nouveau s'inquiéter à propos de la bombe?», *Revue internationale et stratégique*, n° 64, hiv. 2006-2007, pp. 29-37**

La perspective d'une nucléarisation de l'Iran a souvent été relativisée par l'idée d'une éventuelle stabilisation régionale par le nucléaire. Selon l'auteur, une analyse plus «pessimiste», se fondant sur la possible utilisation d'une stratégie de dissuasion du faible au fort de la part de l'Iran en cas de crise, remet cette théorie en perspective. La complexité du système politique iranien, la faiblesse relative de ses ressources entraîneraient également une multiplication des risques d'accident nucléaire. Un Iran nucléarisé deviendrait alors facteur d'instabilité dans la région.

**A. LONG/W. RAAS, «Osirak redux? Assessing Israeli capabilities to destroy Iranian nuclear facilities», *International Security*, vol. XXXI, print. 2007, pp. 7-33**

Une frappe aérienne sur des installations du programme nucléaire iranien fait partie des solutions envisageables par Israël, pour qui la perspective d'un Iran nucléarisé est inacceptable. Au-delà du bien-fondé d'une telle attaque et de ses répercussions, internes et internationales, il faut s'interroger sur la faisabilité technique d'un bombardement ciblé sur les installations-clefs du programme. La connaissance et l'analyse des cibles, des armes et des méthodes à la disposition de l'Etat hébreu peuvent seules crédibiliser la menace d'une frappe préventive.

**P. MOREAU DEFARGES, «Washington-Téhéran : le marchandage ou le chaos», *Politique internationale*, n° 114, hiv. 2007, pp. 35-51**

Remontant aux racines des conflits qui minent le Moyen-Orient et revenant sur l'histoire des intérêts américains dans la région, Philippe Moreau Defarges analyse la situation tendue entre Etats-Unis et Iran. Selon lui, Washington n'a aujourd'hui pas d'autre option que celle de la négociation avec Téhéran. Si les Américains refusaient un tel dialogue, ils risqueraient un enlisement complet dans la région. Le choix de la négociation, au contraire, marquerait le renoncement des Etats-Unis à leurs responsabilités impériales au Moyen-Orient et leur entrée dans une logique d'équilibre et de partenariat.

**J.-P. PERRIN, «Ahmadinejad : le début de la fin», *Politique internationale*, n° 115, print. 2007, pp. 41-64**

Le journaliste Jean-Pierre Perrin examine ici les indices d'un affaiblissement politique du président Mahmoud Ahmadinejad. L'analyse du jeu politique interne depuis l'arrivée au pouvoir du Président iranien montre son isolement croissant. Sa politique nucléaire intransigeante et ses provocations ont mis l'Iran sous la menace d'une intervention américaine. Alors que les opposants internes, dont l'influent Hachémi-Rafsanjani, se font plus pressants, même l'ayatollah Khamenei cache de moins en moins son mécontentement. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur l'avenir du Président iranien.

**R. TAKEYH, «Time for détente with Iran», *Foreign Affairs*, vol. LXXXVI, n° 2, mars-avr. 2007, pp. 17-32**

Pour ce spécialiste de l'Iran, la stratégie actuelle des Etats-Unis doit être repensée et l'idéologie céder le pas au réalisme. Alors que le régime iranien apparaît divisé, la puissance américaine a l'occasion de normaliser ses relations avec un Etat essentiel au Moyen-Orient : elle doit privilégier une politique de détente, qui seule pourrait permettre d'isoler les mouvances les plus radicales au sein du régime iranien et donner la possibilité aux pragmatiques de reprendre le dessus.





# ANNEXES

*Liste des contributeurs*

*Résumés des articles*

*Abstracts*

*Index thématique*

*Index des noms de personnes*



## LISTE DES CONTRIBUTEURS

**Gérald ARBOIT**, docteur en histoire, est chercheur au Centre d'études et de recherches interdisciplinaires sur les médias en Europe (CERIME) de l'Université Robert Schuman (Strasbourg III, France) et directeur de recherche au Centre français de recherches sur le renseignement (Paris, France). Il a récemment publié *James Angleton. Le contre-espion de la CIA* (Nouveaux Mondes, Paris, 2007).

**Taïrou BANGRE**, docteur en communication, est enseignant-chercheur au département Communication et journalisme de l'Université de Ouagadougou (Burkina Faso). Il enseigne également à l'Université libre du Burkina (ULB, Burkina Faso) et à l'Institut africain de professionnalisation et de management (IAPM, Burkina Faso).

**Thomas BAUER** est maître-assistant de recherche au Centre de recherches sur les politiques appliquées (CAP, Munich, Allemagne), où il travaille en particulier sur la politique de défense et de sécurité, la politique des armements et les relations transatlantiques. Il prépare actuellement une thèse sur la stratégie des armements européens.

**Yann BEDZIGUI** est doctorant-allocataire de recherche à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

**Chloé BERGER**, diplômée de l'Institut d'Etudes politiques de Paris (Sciences-Po Paris, France) et titulaire d'un Master 2 «Sécurité internationale et défense» de l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France), est chercheur. Elle a récemment publié *La «guerre de juillet». Enjeux et perspectives du conflit israélo-libanais de 2006* (2007).

**Gérard BRACHET** est actuellement président du Comité des Nations Unies pour l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique (CUPEEA). Anciennement (1982-1994) président-directeur général de la société *Spot Image*, qu'il a fondée, il a également exercé la fonction de directeur général du Centre national d'études spatiales (CNES, France), entre 1997 et 2002.

**Jean-Pierre COLIN** est professeur des Universités en sciences politiques.

**Renaud DEHOUSSE** est professeur des Universités, chaire Jean Monnet, à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France), dont il dirige le Centre d'études européennes.

**Alain DEJAMMET**, ancien ambassadeur de France auprès des Nations Unies, a récemment publié *Supplément au voyage en Onusie* (Fayard, Paris, 2003).

**Renaud DORLHIAC**, doctorant à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS, France), où il prépare une thèse sur les questions identitaires dans les aires de peuplement albanais, est chargé des questions balkaniques à la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense (France).

**Gilles DORRONSORO** est professeur de sciences politiques à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I, France). Co-éditeur du *South Asia Multidisciplinary Academic Journal* (samaj.revues.org), il a récemment publié: *La Révolution afghane*

(Karthala, Paris, 2000); *La Turquie conteste. Mobilisations sociales et régime sécuritaire* (Editions du CNRS, Paris, 2005).

**Eric DUBESSET** est maître de conférences à l'Université Montesquieu (Bordeaux IV, France) et enseigne également à l'Institut d'études politiques de Bordeaux (France), au Centre franco-ibérique de l'Institut d'administration des entreprises (IAE) et à l'Institut de formation et d'appui aux initiatives de développement (IFAID). Chercheur au Centre d'analyse politique comparée, de géostratégie et de relations internationales (CAPCGRI) et chercheur associé au Centre de recherche sur la Caraïbe hispanique (CARHISP), il a récemment publié : « Du consensus à la confusion de Washington. Les résistances hispano-caribéennes au *modus operandi* de l'hyperpuissance », in Lionel DAVIDAS/Christian LERAT (dir.), *Quels modèles pour la Caraïbe ?* (L'Harmattan, Paris, 2008); « La Caraïbe, complexité d'un espace cinétique en partage » (*Cultures Sud*, n° 168, janv. 2008); « Décentralisation libérale et nouveaux acteurs politiques dans la Caraïbe hispanophone » (*Cahiers de Caraïbes Plurielles 2*, 2008).

**André DUMOULIN**, docteur en sciences politiques de l'Université Lille II (France), est chercheur à l'École royale militaire de Belgique, chargé de cours adjoint à l'Université de Liège (Belgique) et maître de conférences à l'Université libre de Bruxelles (Belgique). Membre du Réseau multidisciplinaire d'études stratégiques (RMES, Belgique), il a récemment dirigé l'ouvrage collectif *France-OTAN : vers un rapprochement doctrinal ? Au-delà du 40<sup>e</sup> anniversaire de la crise franco-atlantique* (Bruylant, Bruxelles, 2006) et publié, en collaboration avec Christophe WASINSKI, *La Dissuasion nucléaire française : paramètres doctrinaux, politiques et techniques. Réflexion ou inflexion de la stratégie en post-Guerre froide (1990-2006) ?* (ERM, Bruxelles, 2006).

**Yann ECHINARD** est maître de conférences en économie à l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France).

**Michel FABRÉGUET** est professeur d'histoire contemporaine à l'Institut d'études politiques de Strasbourg (France). Il est également secrétaire général de la Société d'études allemandes éditrice de la *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, membre du conseil scientifique de la Fondation pour la mémoire de la déportation, membre du Comité franco-allemand de recherches sur l'histoire de la France et de l'Allemagne aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles et président de la Société d'histoire de la montagne au Chambon-sur-Lignon, associée à la Société de l'histoire du Protestantisme français.

**Justine FAURE**, agrégée d'histoire, est maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Strasbourg (France). Elle a récemment publié *L'Ami américain. La Tchécoslovaquie, enjeu de la diplomatie américaine 1943-1968* (Taillandier, 2004; traduit et publié en tchèque, Lidové Noviny, 2005) et a co-dirigé, avec Pierre Mélandri, un numéro spécial de la revue d'histoire *Vingtième siècle* consacré à « L'Amérique de George W. Bush » (n° 87, janv.-mars 2008).

**Agnès FAVIER**, docteur en sciences politiques, est chercheur associé au Collège de France, chaire d'histoire contemporaine du monde arabe. Spécialisée sur les modes de mobilisation contestataire et les phénomènes de violence politique dans des contextes de crise au Moyen-Orient (Liban, Palestine), elle a récemment publié : « La spirale de la crise dans le Liban libéré (2004-2006) » (*Perspectives Moyen-Orient/Maghreb*, juin 2006); « Liban 2005 : un difficile retour à la souveraineté »

(*Encyclopédie Universalis*, janv. 2006); «Histoires de famille, patronage et clientèles dans l'espace politique local au Liban» (*Annuaire de l'Afrique du Nord 2003*, CNRS Editions, Aix-en-Provence, 2005). Elle a aussi dirigé l'étude collective *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban (Les Cahiers du CERMOC, n° 24, Paris, 2001)*.

**Gérard FELLOUS**, ingénieur au Centre national d'études spatiales (CNES, France) et à l'ESA, est secrétaire exécutif du Comité mondial des satellites d'observation de la terre (CEOS, Genève, Suisse).

**Julian FERNANDEZ** est attaché temporaire d'enseignement et de recherche (ATER) à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et chercheur associé au Centre Thucydide (Paris II). Il a récemment publié «La lutte nationale contre le terrorisme et les atteintes aux libertés publiques : variations sur le USA Patriot Act», in S. SUR et M.J. GLENNON (dir.), *Terrorisme et droit international* (Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2008).

**Guy FEUER** est professeur honoraire à l'Université René Descartes (Paris V, France) et directeur honoraire de l'Institut du droit de l'économie internationale et du développement. Il a récemment publié, dans la revue *Géopolitique africaine*, les articles suivants : «Ambivalente immigration» (2006); «Une fois pour toutes, l'éthique au cœur du développement» (2006); «La CNUCED et le développement de l'Afrique» (2007); «L'UNESCO et la diversité culturelle» (2007). Il a également publié «L'OMC et la réduction des inégalités» (*Questions internationales*, 2006).

**Jacques FONTANEL** est professeur d'économie à l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France), dont il est également vice-président.

**Grégoire GAYARD** est doctorant-allocataire de recherche au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

**Jean-Christophe GRAZ** est professeur boursier du Fonds national suisse de la recherche scientifique à l'Institut d'études politiques et internationales (IEPI) de l'Université de Lausanne (Suisse). Il a récemment publié *La Gouvernance de la mondialisation* (La Découverte, 2008) et dirigé, en collaboration avec A. NÖLKE, *Transnational Private Governance and its Limits* (Routledge, 2008).

**Patrycja GRZEBYK** est doctorante à l'Institut des relations internationales de l'Université de Varsovie (Pologne). Elle a récemment publié «Iracki Trybunał Nadzwyczajny – Nieudana hybryda», in Roman Kuźniar (dir.), *Rocznik Strategiczny 2006/2007. Przegląd Sytuacji Politycznej, Gospodarczej i Wojskowej w Środowisku Międzynarodowym Polski* (Scholar, Varsovie, 2006) et «Wdrażanie międzynarodowego prawa humanitarne», in K. Lankosz (dir.), *Międzynarodowe Prawo Humanitarne Konfliktów Zbrojnych* (Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych, Dęblin, 2006).

**Jean-François GUILHAUDIS** est professeur émérite à l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France).

**Simon P. Alain HANDY**, spécialiste des questions de paix et de sécurité internationale, est actuellement conseiller politique au sein de la mission diplomatique des Nations Unies en Côte d'Ivoire.

**Zalmaï HAQUANI**, anciennement ambassadeur d'Afghanistan en France (2000-2006) et conseiller du gouvernement afghan pour les affaires internationales (1997-2002), est actuellement professeur de droit public à l'Université de Caen. Il a récemment publié : *Une vie d'Afghanistan* (L'Harmattan, Paris, 2006) et «NATO, the European

Union and civil reconstruction in Afghanistan» (*NATO-EU Cooperation in Post-Conflict Reconstruction*, NATO Defense College, Rome, mai 2006).

**Philippe HAYEZ** est responsable du cours-séminaire sur «Les politiques du renseignement» à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).

**Jolyon HOWORTH** est professeur à l'Université Yale (Etats-Unis).

**Gabrielle LAFARGE**, pseudonyme, est l'auteur de plusieurs articles sur l'Iraq, dont un est paru dans l'*Annuaire français de relations internationales* (vol. V, 2004).

**Virginie LANCERON** est doctorante-allocataire de recherche à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France), où elle prépare une thèse sur la coordination en droit public. Elle a récemment publié : *Du SGCI au SGAE. Evolution d'une administration au cœur de la politique européenne de la France* (L'Harmattan, Paris, 2007).

**Bruno LE RAY** est officier d'active (France).

**Roseline LETTERON**, agrégée des Facultés de Droit, est directrice de la formation à l'Institut des hautes études de la Défense nationale (IHEDN, France).

**Robert S. LITWAK** est directeur des études de sécurité internationale au *Woodrow Wilson International Center for Scholars* (Washington, Etats-Unis). Il a récemment publié : *Regime Change : US Strategy Through the Prism of 9/11* (Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press, 2007); *Rogue States and US Foreign Policy : Containment After the Cold War* (Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press, 2000).

**Michel MATHIEN** est professeur en sciences de l'information et de la communication au Centre universitaire d'enseignement du journalisme (CIEJ) et à l'Institut des hautes études européennes (IHEE) de l'Université Robert Schuman (Strasbourg III, France), où il dirige le Centre d'études et de recherches interdisciplinaires sur les médias en Europe (CERIME). Membre de la Commission nationale française pour l'UNESCO, il est également titulaire de la chaire UNESCO «Pratiques journalistiques et médiatiques – Entre mondialisation et diversité culturelle». Il a récemment publié : *Les Journalistes. Histoire, pratiques et enjeux* (Ellipses, Paris, 2007); *Le Sommet mondial sur la société de l'information et «après»? Perspectives sur la Cité globale* (Bruylant, Bruxelles, 2007).

**Gaïdz MINASSIAN**, docteur en sciences politiques, est chercheur au Groupe d'analyse politique – Défense, Relations internationales, Sécurité (GAP-DRIS) à l'Université Nanterre (Paris X, France). Il a récemment publié *Caucase du Sud : la nouvelle guerre froide* (Autrement, Paris, 2007) et «Zones grises dans l'ex-monde rouge» (*Agir*, n° 31, sept. 2007).

**James MOUANGUE KOBILA**, docteur en droit international (ancien boursier de l'Académie de droit international de La Haye), est chargé de cours à l'Université de Douala (Cameroun). Il a récemment publié : «Comparative practice on human rights North-South», in Jean-Marc COICAUD/Michael DOYLE/Anne-Marie GARDNER (dir.), *The Globalization of Human Rights* (2003); «Le processus d'intervention du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme», in Serge SUR/Michael J. GLENNON (dir.), *Terrorisme et droit international* (Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2008); «La gestion de la lutte contre le terrorisme par le Conseil de sécurité des Nations Unies» (*Revue hellénique de droit international*, vol. LX, 2007).

**Christian NACKHLÉ** est chargé de mission au Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères (France).

**Céline NÈGRE**, co-fondatrice du Centre de développement de la recherche internationale en environnement de l'Université de Montréal (Canada), est consultante en droit international de l'environnement. Elle a récemment publié, avec S. Maljean-Dubois «La procédure de non-respect du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone», in S. MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Changements climatiques – les enjeux du contrôle international* (La Documentation Française, 2007).

**François NICOLLAUD**, ancien diplomate français, a été plusieurs années responsable des questions de prolifération nucléaire au Quai d'Orsay. Anciennement conseiller diplomatique de Pierre Joxe au ministère de l'Intérieur, puis directeur de cabinet de ce dernier au ministère de la Défense, il a été en poste à l'ONU, au Chili, à Berlin, à Bombay et ambassadeur en Hongrie et en Iran, ainsi que directeur général de la Coopération internationale et du développement. Il a récemment publié *Le Turban et la Rose* (Ramsay, 2006).

**Patrick PACOREL** est officier d'active (France).

**Philippe PETIT**, diplomate français, est directeur général adjoint de l'Organisation mondiale de la Propriété intellectuelle (OMPI) depuis décembre 2001. Anciennement directeur adjoint du cabinet du ministre des Affaires étrangères (1981-1985) et conseiller diplomatique du Premier ministre (1988-1991), il a été en poste en Chine, à l'Ile Maurice et Inde et en Suède. Il a également occupé les fonctions de conseiller à la Représentation de la France auprès des Communautés européennes à Bruxelles (1973-1978) et de Représentant permanent de la France auprès des organisations internationales à Genève (1998-2001), ainsi que de chef adjoint du Centre d'analyse et de prévision du Quai d'Orsay.

**Thomas RID** est TAPIR Fellow au Centre des relations transatlantiques à la *School for Advanced International Studies* (SAIS) de l'Université Johns Hopkins (Etats-Unis). Il a récemment publié : *War and Media Operations* (Routledge, 2007).

**Thierry ROUSSEAU** est officier d'active (France).

**Muriel ROUYER** est professeur de sciences politiques à l'Université de Nantes (France).

**Isabelle SAINT-MÉZARD** est chargée de cours à l'Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO, France) et à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).

**Isabelle SOURBÈS-VERGER** est directrice adjointe du laboratoire Communication et politique du Centre national pour la recherche scientifique (CNRS, France). Elle a récemment publié : «L'organisation du secteur spatial chinois, éléments de lecture» (*Revue française de droit aérien et spatial*, vol. IV, 2005, pp. 379-393); en collaboration avec Isabelle FACON, *Le Spatial russe : implications nationales et internationales d'une apparente remontée en puissance* (Etude de la Fondation pour la recherche stratégique, juin 2007, 131 p.); en collaboration avec Isabelle FACON, «La coopération spatiale Russie-Europe, une entreprise inachevée» (*Géoéconomie*, n° 43, aut. 2007, pp. 75-89).

**Jérôme SPINOZA**, spécialiste des questions de paix et de sécurité en Afrique, est actuellement chargé de mission pour les questions africaines au sein de la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense (France). Il a également servi comme conseiller politique pour la force Licorne en Côte d'Ivoire et a participé à des

missions d'observation électorales de l'Union européenne, parmi lesquelles une mission au Nigeria en avril 2007.

**Serge SUR** est professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France), où il dirige le Centre Thucydide. Il est également directeur de l'*Annuaire français de relations internationales* et rédacteur en chef de *Questions internationales*.

**Paul TAVERNIER** est professeur à l'Université Paris-Sud (Paris XI, France).

**Josiane TERCINET** est professeur de droit à l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France) et membre du Centre d'étude sur la sécurité internationale et les coopérations européennes (CESICE). Elle a récemment publié : *Relations internationales* (Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2006); «Les capacités de réaction rapide de l'ONU», *Guide du maintien de la paix* (Athéna, 2006); «Brèves remarques sur une Arlésienne : la définition du terrorisme au niveau universel», *Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François Guilhaudis* (Bruylant, Bruxelles, 2007); «Nécessité de lutte contre le terrorisme et protection internationale des droits de l'homme», in Théodore CHRISTAKIS (dir.), *La Nécessité en droit international* (Pédone, Paris, 2007).

**Olivier VALLÉE**, spécialiste des questions politiques et économiques africaines, a notamment publié *Les Gemocraties. Economie politique du diamant africain* (1997) et *Politique et pouvoir en Afrique* (1999).

**Jan ZIELONKA** est professeur au Centre d'études européennes et Ralf Dahrendorf fellow au St. Antony's College de l'Université d'Oxford (Grande-Bretagne). Il a récemment publié *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union* (Oxford University Press, 2006).

**Henry ZIPPER DE FABIANI**, ambassadeur, est actuellement chargé de mission sur les questions de sécurité et de désarmement auprès du ministère de la Défense (France) et secrétaire général de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel.



## RÉSUMÉS DES ARTICLES (\*)

### **«La chaîne d'information internationale pour la France. 2008, l'année de tous les dangers?», Gérald ARBOIT**

Alors que France 24 entame son développement, le nouveau paysage politique français remet en cause son existence. Une fois de plus, le projet de mettre de l'ordre dans l'audiovisuel extérieur fait peser une menace sur cet outil de communication particulier. En pariant sur la langue arabe et Internet, à grand renfort de publicité, France 24 cherche à se placer pour l'avenir...

### **«Un genre diplomatique? La France entre la compassion et la repentance universelle», Gérald ARBOIT**

L'excuse et la compassion dans le discours diplomatique sont un phénomène d'abord occidental. Depuis la chute du Mur de Berlin, cette repentance apparaît comme substitut à l'action. Elle est révélatrice de la crise identitaire occidentale, dont la France est une incarnation, mais elle est aussi le résultat de l'apparition de nouveaux acteurs, limitant l'action diplomatique des Etats, au sein de la «société civile» nationale et internationale. Pourtant, des raisons typiquement françaises, qui sont le fruit autant d'une diplomatie fondée sur la mémoire que de la volonté de revanche parlementaire, alimenteraient ces discours de repentance.

### **«Non-vu et non-dit dans la médiatisation de l'actualité internationale. Une application de la 'spirale du silence'», Gérald ARBOIT et Michel MATHIEN**

Si la «*spirale de silence*», selon l'expression que l'on doit à la sociologue allemande Elisabeth Noelle-Neumann, désigne une réalité observable dans les comportements sociaux, elle n'est pas non plus absente des pratiques médiatiques en général. *A fortiori* dans les modalités du suivi de l'actualité internationale. Des causes endogènes l'expliquent aisément: le surcroît d'information, lié au développement des technologies de l'information et de la communication, de même que le poids des agences internationales d'information exercent une inévitable sélection de l'actualité. Des causes exogènes sont également en action: le traitement de l'information devient ainsi le résultat du choix d'acteurs et annonceurs, qui, nourrissant des intérêts divers, profitent du faible intérêt pour l'international des médias et de leur logique d'agenda.

### **«Le journalisme et la question de la responsabilité sociale dans les pays africains. Nécessité d'appropriation des valeurs éthiques et déontologiques», Taïrou BANGRE**

Le rappel de certaines crises ayant secoué nombre de jeunes démocraties africaines ces dernières années (le Rwanda, la Côte d'Ivoire, *etc.*) incite à braquer les projecteurs

(\*) Les résumés des articles sont classés par ordre alphabétique d'auteur.

sur certaines pratiques journalistiques en Afrique. Des pratiques qui ont souvent été décriées, car jugées non compatibles avec les valeurs et les principes fondamentaux de la profession. Evoluant dans des contextes sociopolitiques contraignants, le journalisme en Afrique – en particulier au Burkina Faso – est devenu une profession ouverte, où n'importe qui peut se prévaloir journaliste. Aussi dérives et dérapages aux conséquences parfois dramatiques sont-ils assez fréquents. Or, si on veut permettre au journalisme de jouer un rôle prépondérant et décisif vis-à-vis des sociétés en développement, il importe à la fois de mettre en place un environnement politique, économique et institutionnel viable et, surtout, de faire de la formation – longtemps considérée comme inopportune, voire inutile – un axe prioritaire.

**«La stratégie de sécurité et de défense allemande. Tendances et défis actuels», Thomas BAUER**

L'Allemagne a, depuis la réunification, connu des changements profonds dans sa politique de défense et d'emploi des forces. Délaissant un schéma strictement défensif, la Bundeswehr a entrepris sa transformation afin de s'adapter aux nouvelles nécessités opérationnelles, en particulier en matière de projection. Ce changement s'est avéré nécessaire à la poursuite d'une participation active aux actions de l'OTAN, de l'ONU et de l'UE auxquelles l'Allemagne participe. Cette nouvelle armée, capable d'agir à l'extérieur du territoire national, desservie par une sous-budgétisation chronique, souffre surtout d'une faiblesse dans la définition de ses buts et attributions. A la complexité institutionnelle du système d'engagement en opérations extérieures des forces armées s'ajoute la nécessité d'une justification morale à leurs interventions. Un nouveau Livre blanc en 2006 n'a pas réussi à clarifier les objectifs d'une armée qui souffre déjà du désintérêt de la population et du monde politique allemands pour les questions internationales.

**«Les conflits en Afrique. Une résolution improbable?», Yann BEDZIGUI**

La persistance des conflits en Afrique est due à l'enchevêtrement de facteurs structurels comme l'héritage colonial en termes de configuration politico-administrative et d'éléments structurels, telles les ingérences des pays voisins et l'absence de victoire militaire. Face à ces phénomènes complexes, la réponse de la communauté internationale continue d'osciller entre imposition timide de la paix non désirée par les belligérants et parrainage de fragiles gouvernements de réconciliation. Ainsi, la persistance des conflits africains exige une nouvelle approche de la communauté internationale centrée sur la médiation et une prévention globale prenant autant en compte les facteurs politiques que les facteurs socio-économiques.

**«L'Europe et la deuxième guerre du Liban. Premiers pas d'une puissance civile?», Chloé BERGER**

La deuxième guerre du Liban qui s'est déroulée à l'été 2006 a donné aux Européens l'occasion de raffermir leur influence dans la région. Au fil des trente-trois jours de guerre qui ont partiellement ravagé le Liban, l'Union européenne est restée en retrait des négociations internationales, alors même que plusieurs Etats membres se sont impliqués, militairement et diplomatiquement, dans le conflit. Mal à l'aise, parce que privée d'une voix forte et cohérente, dans l'exercice politique de gestion des crises,

l'Union a pourtant apporté un soutien considérable à la stabilisation et à la reconstruction du pays. Les différents moyens mobilisés par les Européens durant les combats et dans l'après-guerre ont donné une dimension concrète à l'Europe de la défense et renforcé son image de puissance bienveillante. Si l'Europe peine encore à s'affirmer comme une puissance à part entière dans les rapports de force régionaux, les déboires de la stratégie américaine de «remodelage du Grand Moyen-Orient» pourraient lui offrir de nouvelles marges de manœuvre.

**«Le rôle et les activités du Comité des Nations Unies pour les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (CUPEEA)», Gérard BRACHET**

Depuis sa création par une décision de l'Assemblée générale en 1959, le Comité des Nations Unies pour les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique a été le catalyseur de la coopération internationale dans le domaine de l'espace, contribuant ainsi à l'élaboration d'un cadre juridique international spécifique aux activités spatiales. Au cours des dernières années, les activités du CUPEEA ont porté sur la définition de normes internationales pour faire face aux débris spatiaux et à la présence de sources d'énergie nucléaire dans l'espace extra-atmosphérique. Les défis futurs du comité tiennent surtout à sa capacité à réformer son mode de fonctionnement afin de demeurer le principal outil de coopération internationale dans le domaine spatial.

**«Variations sur les organisations internationales non gouvernementales», Jean-Pierre COLIN**

L'influence des ONG est déterminante dans le domaine de l'humanitaire ainsi que dans l'épineuse question de l'ingérence. Les grandes ONG se professionnalisent pour mieux répondre aux enjeux contemporains : les principaux changements se manifestent dans le mode de recrutement des responsables, dans le *marketing* – de plus en plus «agressif» – et dans le mode de financement, qui s'adapte à leurs priorités. L'instrumentalisation croissante des ONG par les Etats et par les parties aux conflits dans lesquels les ONG interviennent (Kosovo, Afghanistan, Somalie) conduit de plus en plus souvent à des manipulations politiques. A l'avenir, les ONG seront certainement intégrées dans des stratégies étatiques, voire créées de toutes pièces par les Etats – les GO-NGOs ou Government-organised NGOs.

**«La France et l'Europe : continuité ou rupture?», Renaud DEHOUSSE**

La réussite du traité simplifié promu par le président Sarkozy ne doit pas faire oublier les contradictions traditionnelles qui existent en France sur la forme que doit prendre l'Europe. Tirillés entre volonté de créer une Europe puissante et crainte de perdre leur souveraineté, les Français ont été à la fois moteurs indispensables et freins majeurs à la construction européenne. Si le «non» français au référendum sur le projet de Constitution européenne a bien été l'un de ces freins, il ne repose pas sur l'opposition fondamentale entre supranationalisme et intergouvernementalisme, mais plutôt sur des facteurs conjoncturels, en particulier en matière de politique intérieure. Nicolas Sarkozy, en tentant de replacer la France en Europe et malgré un discours apparemment novateur, semble suivre ses prédécesseurs sur le chemin d'une limitation du pouvoir communautaire.

**«A quoi servent les Nations Unies?», André DEJAMMET**

Sans désespérer définitivement de l'ONU, comprise le plus souvent comme un simple lieu de rencontres ou une tribune, force est de regarder en face les difficultés et contradictions internes auxquelles l'Organisation est confrontée. L'économie apparaît comme un domaine de plus en plus problématique pour les Nations Unies, qui perdent leur rôle moteur au profit d'institutions spécialisées (FMI, OMC...) et échouent à mettre en œuvre leurs doctrines fondatrices. La défense des droits de l'homme se heurte à un manque criant de moyens contraignants. L'ONU trace aussi difficilement son chemin entre des principes en apparence contradictoires : l'égalité souveraine des Etats, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit d'ingérence. Enfin, on observe aussi des difficultés en matière de paix et de sécurité internationale.

**«Le Kosovo, entre aube et crépuscule», Renaud DORLHIAC**

Le 19 décembre 2007, les négociations entamées sur le statut de Kosovo ont abouti à un échec. Le bilan de ces négociations soulève nombre de questions, notamment quant à la capacité de l'Union européenne à parler d'une seule voix et sur la nature des relations russo-serbes. L'échec de la médiation conduite par la troïka entre les parties serbe et kosovare, ainsi que la ferme opposition de la Russie à donner caution au Conseil de sécurité pour toute solution non agréée mutuellement rendent plus que probable une déclaration unilatérale d'indépendance de la part des autorités kosovares. Cependant, l'accès du Kosovo à l'indépendance pose de vastes problèmes d'ordre politique et sécuritaire.

**«L'OTAN en Afghanistan. L'avenir incertain du Titanic?», Gilles DORRON-SORO**

L'opération Enduring Freedom en Afghanistan s'est imposée comme un modèle pour l'invasion de l'Iraq deux ans plus tard. Pourtant, dès 2003, les analyses pointaient l'aspect illusoire de ce qui était présenté comme un succès aux opinions publiques occidentales. De fait, l'augmentation progressive du nombre de troupes n'a pas permis d'arrêter la dégradation de la situation militaire. L'échec occidental a trois causes majeures : la faillite de l'expertise, l'absence de coordination entre pays occidentaux et l'absence de moyens pour la reconstruction. Face aux Occidentaux, les Talibans se sont révélés des adversaires motivés qui, après avoir reconstitué leurs forces au Pakistan, sont rapidement passés à l'offensive. En outre, le contexte régional n'est pas favorable aux Occidentaux et ne peut que se dégrader si les Etats-Unis poursuivent une politique agressive vis-à-vis de l'Iran ou du Pakistan, les deux voisins déterminants dans l'évolution de la crise afghane. Dans ces circonstances, on peut conclure à l'absence de perspective de sortie de crise à horizon prévisible.

**«L'hégémonie états-unienne à l'épreuve du néo-bolivarisme vénézuélien», Eric DUBESSET**

Depuis l'irruption des premiers colons à la fin du XV<sup>e</sup> siècle, l'Amérique latine et la Caraïbe n'ont cessé de graviter dans l'orbite géopolitique d'acteurs extra-régionaux. Après trois siècles d'influences européennes, la région a été soumise, à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, à la domination protéiforme de l'hégémon états-unien,

dont le processus de construction, saisi dans une perspective diachronique, est marqué par trois phases principales : la montée en puissance, le *leadership*, puis le glissement vers l'unilatéralisme militaire et commercial. Ce processus historique, qui a conduit à la mise en place, sur le long terme, d'un système de relations inégales dont le grand voisin du Nord est le principal bénéficiaire, a fait germer précocement, au sein de l'*intelligentsia* et des masses latino-américaines, une conscience contestataire. Très tôt, l'opposition à ce modèle de domination a fait florès, à l'échelle régionale, de sorte que les revendications constituent, dans l'histoire contemporaine du sous-continent, une constante dont le néo-bolivarisme vénézuélien actuel n'est que l'ultime avatar.

**«La question de la défense antimissiles en Europe. Entre dilemmes, confusions et tensions», André DUMOULIN**

L'extrême complexité du dossier du bouclier antimissiles américain en Europe, qu'il faut replacer dans le contexte de la défense globale américaine, du jeu iranien du chat et de la souris, sans parler de la confusion des programmes antimissiles OTAN et américains, fait que la thématique appelle à d'autres interrogations : nouvelle pertinence de la dissuasion nucléaire européenne, avenir des relations avec la Russie, militarisation de l'espace, perception de la menace, silence assourdissant de l'Union européenne.

**«La médiatisation de l'histoire. Entre ambiguïtés, dérives et légitimités», Michel FABREGUET**

La référence à l'histoire occupe une place de choix dans les médias. Son rôle consiste à la fois à expliquer l'actualité au moyen de comparaisons avec le passé, à satisfaire les attentes les plus diverses du public, mais aussi à réinterpréter en permanence le passé, conformément aux conceptions présentes des pouvoirs dominants. La médiatisation de l'histoire encourage en fait la production d'analyses assez schématiques et réductrices. Elle sert surtout de prétexte à la diffusion d'un discours mémoriel, qui valorise le témoignage vécu et l'expression de l'émotion contre la froide rigueur de la reconstruction intellectuelle du passé. Elle offre aussi à l'historien des espaces de discussion sans cesse élargis dans le débat public.

**«Le Congrès démocrate et la conduite de la politique étrangère américaine en 2007», Justine FAURE**

En novembre 2006, le parti du président Bush perd la majorité dans les deux chambres du Congrès américain. La victoire démocrate est attribuée au rejet, par les Américains, de la gestion de la guerre en Iraq par la Maison-Blanche. Cependant, malgré la clarté du mandat attribué par les électeurs, les Démocrates peinent à rediriger substantiellement la conduite de guerre : ils votent en faveur du financement de l'envoi de renforts et ne parviennent pas à obtenir de retrait des troupes. Ils déploient pourtant un activisme législatif rare depuis 2001 et restaurent les pouvoirs de délibération et de surveillance du Congrès. L'échec partiel des Démocrates sur la question iraquienne s'explique par un certain nombre de contraintes institutionnelles et conjoncturelles : la permanence d'une «présidence impériale», des divisions au sein du camp démocrate, une majorité étroite au Congrès et une crainte persistante de l'opposition d'endosser la responsabilité d'un retrait précipité.

**«Crises libanaises», Agnès FAVIER**

Au printemps 2005, le double vide créé par l'assassinat de l'ancien Premier ministre libanais Rafic Hariri et le retrait des troupes syriennes du territoire a placé le Liban face à deux défis majeurs : la redéfinition de ses relations avec son environnement régional et la recomposition des pouvoirs à l'échelle nationale. Depuis, les crises libanaises s'emboîtent autour de trois questions essentielles : celle de la répartition communautaire du pouvoir politique ; celle de la mise en place d'un tribunal à caractère international pour statuer sur les assassinats politiques depuis février 2005 ; et celle du désarmement des « milices libanaises et non libanaises ». Loin de faciliter leur résolution, l'internationalisation de la question libanaise a consolidé les discordes internes, qui se nourrissent des tensions entre les divers pays de la région et leurs alliés sur la scène internationale. La crise politique s'est ainsi muée, depuis la fin de la guerre de l'été 2006, en une véritable impasse, qui s'est notamment traduite par la paralysie des institutions étatiques et l'échec à élire un Président de la République avant la fin du délai constitutionnel en novembre 2007.

**«Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). A l'interface entre science et politique», Gérard FELLOUS**

Créé en 1988, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC et, en anglais, IPCC) travaille à l'interface entre la recherche scientifique et les décideurs politiques. Son rôle est de leur fournir une information scientifique claire et fiable et d'évaluer, de manière transparente et non prescriptive, ce qui, dans la science du climat, est pertinent pour ces décideurs. Les trois premiers rapports d'évaluation du GIEC (1990, 1995, 2001) ont fortement influencé les décisions prises lors du Sommet de la terre de Rio (1992) et la Convention-cadre sur le changement climatique qui en a résulté, puis le Protocole de Kyoto rédigé en 1997 et son entrée en vigueur en 2005. Le quatrième rapport du GIEC, publié en 2007, confirme et renforce les conclusions des précédents. Un effort intense de coopération internationale se développe en vue de la mise en place d'un système mondial d'observation du climat, élément essentiel du Système de systèmes d'observation globale de la terre (GEOSS) et point d'appui indispensable des politiques d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses impacts.

**«L'expérience mitigée des Tribunaux pénaux internationaux. Les limites de la justice pénale internationale», Julian FERNANDEZ**

La prochaine cessation d'activité des Tribunaux pénaux internationaux (TPI) pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda est l'occasion d'un bilan critique de ces deux juridictions *ad hoc*. Les partisans et les acteurs de ces deux Tribunaux considéraient que la raison d'être de ces derniers était double. En premier lieu, il fallait faire œuvre de justice à l'égard des deux situations particulières pour lesquelles les TPI avaient été créés. En second lieu, les deux juridictions devaient annoncer la consécration de la justice pénale internationale comme un outil décisif de la régulation de la société internationale. A l'examen, l'œuvre des deux TPI se révèle très imparfaite, tant au regard des objectifs immédiats que des ambitions plus médiates. L'expérience souligne la conciliation difficile sinon impossible entre justice pénale et politique internationale.

**«Le retour des Non-Alignés sur la scène internationale. Changement et continuité», Guy FEUER**

Les sommets récents des Non-Alignés marquent la volonté des Etats membres du Mouvement de voir celui-ci revenir sur la scène internationale et y exercer une action effective au nom de la justice et de la paix. A cette fin et pour être en accord avec les nécessités du temps présent tout en étant fidèles à leurs principes fondateurs, ils entendent présenter un visage rajeuni marqué par une dialectique subtile du changement et de la continuité et comportant à la fois une tentative de rénovation doctrinale et un programme élargi de recommandations concrètes. La note fondamentale du dernier Sommet, tenu à La Havane en 2006, est que le non-alignement signifie désormais le refus de l'unilatéralisme américain.

**«La puissance économique-politique des organisations non gouvernementales dans le monde d'aujourd'hui», Jacques FONTANEL et Yann ECHINARD**

Les ONG jouent un rôle de défenseurs du droit de l'homme et sont devenues des partenaires importants dans le concert international, ainsi qu'un contre-pouvoir citoyen. Même si les résultats réels de leurs combats principaux, qui ont porté, entre autres, sur l'application de la Taxe Tobin, la «contestation humanitaire» et le commerce équitable sont relativement modestes, la position des ONG au sein de la société s'est malgré tout renforcée, du fait de l'application de certaines de leurs recommandations. Cependant, à l'image idéalisée des ONG a succédé une perception des réalités plus contrastée : le domaine humanitaire peut lui aussi être soumis aux règles du marché et de nombreuses critiques naissent aujourd'hui, pointant du doigt le caractère insuffisamment universel de leurs démarches, leur représentativité discutable et l'origine des fonds qu'elles recueillent.

**«La revendication canadienne de souveraineté sur le Passage du Nord-Ouest. Le choix à double tranchant d'une rhétorique intransigeante», Grégoire GAYARD**

Le Passage du Nord-Ouest est la voie maritime reliant l'Atlantique au Pacifique, à travers les détroits de l'Archipel canadien. Le statut des eaux de ce Passage constitue depuis plusieurs décennies l'objet d'un différend entre Ottawa et Washington : alors que le Canada considère que les eaux qui enserrant les îles de l'Archipel canadien sont des eaux intérieures, les Etats-Unis estiment que le passage constitue un détroit international. Ce différend récurrent semble appelé à prendre une importance renouvelée, du fait de la fonte des glaces observée dans la région. Malgré les nombreuses incertitudes qui persistent quant au rythme et aux effets de la fonte de la banquise, certains estiment qu'on assistera bientôt à une augmentation du trafic maritime dans le Passage, ce qui pourrait affaiblir la position canadienne, si Ottawa se montrait incapable de surveiller, de contrôler et d'administrer de manière effective le Passage. Le choix, par les gouvernements canadiens successifs, d'une stratégie d'affichage et d'une rhétorique centrée sur les questions de souveraineté a prouvé ses limites et il est sans doute temps de remettre au cœur de la réflexion la place des populations locales.

**«Les pouvoirs émergents dans la mondialisation», Jean-Christophe GRAZ**

La fin de la bipolarité n'a pas abouti à une redéfinition de l'ordre mondial. Dans ce contexte, il faut apprécier les principaux rapports de forces produits par la mondialisation. On remarque d'abord l'émergence de nouveaux acteurs majeurs, tels le Brésil, l'Inde, la Chine ou l'Afrique du Sud (BICS), et la montée en puissance de l'Asie dans l'économie politique mondiale. Il faut cependant noter la résistance des perdants de la globalisation et l'avènement de l'altermondialiste. Enfin, l'Alliance bolivarienne pour les Amériques représente peut-être une alternative à l'ordonnement actuel.

**«Le Tribunal spécial iraquien : instrument de justice ou de vengeance?»,  
Patrycja GRZEBYK**

Le Tribunal spécial iraquien, nouvelle cour nationale établie par l'autorité occupante pour juger les crimes du régime de Saddam Hussein, a prononcé ses premiers verdicts et de premiers accusés ont été exécutés. Les procès de S. Hussein et d'autres officiels du Baas sont-ils une victoire de la justice ou marquent-ils plutôt son échec? Cette question appelle à vérifier que le nouveau tribunal est légal, impartial, indépendant, que sa structure et sa procédure sont transparentes, claires et conformes aux principes du droit international criminel et que cette cour respecte toutes les garanties juridiques dues à l'accusé.

**«L'établissement d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale», Jean-François GUILHAUDIS**

Un traité établissant une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale a été signé par les cinq pays de la région, le 8 septembre 2006, au Kazakhstan (Semipalatinsk). L'événement est presque passé inaperçu : s'agit-il donc d'un non-événement? Les diplomaties occidentales, qui se sont mobilisées pour tenter d'éviter que la signature du Traité ait lieu, aimeraient sans doute qu'il en soit ainsi. Néanmoins, cette nouvelle zone exempte d'armes nucléaires n'est pas aussi anodine qu'on semble le croire. En effet, l'étude du contexte et du profil de la zone, ainsi que celle de la genèse du Traité permettent de mettre en évidence que cette nouvelle zone exempte d'armes nucléaires est de type conflictuel; or, cette constatation élargit sensiblement la question des perspectives d'avenir.

**«L'Accord politique de Ouagadougou. Vers une sortie de crise pérenne en Côte d'Ivoire?», Simon P. Alain HANDY et Toussaint CHARLES**

Né de l'impasse des cadres antérieurs, l'Accord politique de Ouagadougou signé le 4 mars 2007 constitue un événement marquant pour la Côte d'Ivoire, installée dans une situation de crise depuis la tentative de coup d'Etat avortée de septembre 2002. En effet, après les nombreuses tentatives infructueuses de résolution du conflit menées par les Nations Unies, les organisations régionales africaines et des États tiers, cet accord a permis une relance du processus politique de sortie de crise. Bien que facilité par le Président burkinabé et les Nations Unies, c'est le premier accord endogène entre Ivoiriens et, à ce titre, ses chances de succès paraissent plus importantes que celles des accords précédents, en témoignent les progrès notables accomplis depuis. Néanmoins, de nombreux écueils au processus de paix demeurent. Afin de comprendre ce blocage et



esquisser des solutions de relance, il convient de remonter aux sources de l'équation politique ivoirienne.

**«L'Afghanistan, six ans après», Zalmaï HAQUANI**

Six ans après les événements du 11 septembre 2001, l'Afghanistan a trouvé une paix et une sécurité relatives, ce, uniquement grâce à la présence de forces internationales toujours en action sur l'ensemble de son territoire. La stabilisation du pays n'est pas encore achevée et la reconstruction économique et sociale reste en attente. Cette situation est celle du pays en 2007, malgré les efforts et progrès réalisés en matière de lutte contre le terrorisme et dans les domaines politique, économique et social.

**«Le renseignement, facteur de puissance?», Philippe HAYEZ**

L'activité de renseignement est aujourd'hui en pleine adaptation et mutation, notamment du fait de l'accroissement des préoccupations sécuritaires nées du changement d'ère politique de l'après-11 septembre 2001. L'analyse de la contribution du renseignement à la politique de sécurisation des démocraties montre qu'il peut jouer, avec la diplomatie et l'emploi de la force armée, le rôle d'une «troisième option», alors même qu'il est souvent considéré comme la «dimension absente» des relations internationales. Ainsi se pose la question du renseignement comme d'un nouveau facteur de puissance ou d'influence des Etats sur la scène internationale. Afin d'analyser ces enjeux, trois axes ont été identifiés. En premier lieu, il convient de présenter et de comprendre l'essence même du renseignement au travers de ses caractéristiques, de ses liens avec l'Etat et de ses buts : on remarque ainsi qu'il s'inscrit véritablement comme un objet politique. Ensuite, on observe que l'activité de renseignement doit concilier parfois des logiques contradictoires : elle doit en effet se soumettre au principe d'efficacité tout en inscrivant ses moyens d'action dans un cadre légitime. Enfin, il faut envisager le développement d'un processus de coopération internationale en matière de renseignement : l'exemple européen démontre ainsi les difficultés, mais aussi les atouts apportés par ce passage à une échelle supranationale.

**«Le nouveau Président et la politique étrangère et de sécurité», Jolyon HOWORTH**

La vision de la politique extérieure et de défense du nouveau Président français, Nicolas Sarkozy, a été peu développée durant la campagne présidentielle de 2007. Elle se présente pourtant comme une vision cohérente, s'orientant vers le remplacement de la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et du multilatéralisme au centre de l'action diplomatique française. Refusant la *Realpolitik*, le président Sarkozy doit néanmoins composer avec des intérêts stratégiques français immuables, qui limitent les possibilités qui lui sont offertes de pratiquer une politique en rupture avec celles de ses prédécesseurs. Qu'il s'agisse des relations avec les Etats-Unis, l'OTAN, le Moyen-Orient ou l'Afrique, ses changements d'orientation apparents s'accompagnent d'une stabilité des grandes tendances de la diplomatie française.

**«L'Iraq en 2008. Le temps des fragmentations», Gabrielle LAFARGE**

Les affrontements en Iraq ne sont plus uniquement liés aux décisions politiques et militaires de la coalition menée par les Etats-Unis, mais obéissent également à des dynamiques locales, à l'agenda iraquien ou encore aux influences des pays voisins. Après le tournant marqué en février 2006 par l'attentat de Samarra qui «iraquise» le conflit, le transformant en guerre civile, la fragmentation des violences au cours de l'année 2007, favorisée par la politique américaine flattant le localisme, exacerbe les tensions au sein des communautés chiïtes et sunnites et menace également d'affecter le Kurdistan. Les prochains défis en Iraq (allègement de la présence américaine, élections générales en 2009) ne doivent pas occulter les causes profondes du conflit, à savoir le partage du pouvoir, des territoires et des ressources.

**«La France et le processus décisionnel européen. Le Secrétariat général des affaires européennes au cœur des relations Paris-Bruxelles», Virginie LANCERON**

La spécificité du processus décisionnel de l'Union européenne, caractérisé par l'absence d'un réseau administratif propre, nécessite une coopération constante entre les institutions européennes et les administrations nationales, de l'élaboration à l'exécution des règles définies à Bruxelles. En France, cette mission a été confiée au Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) ? Créé en 1948 et devenu le Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE) à la suite d'un décret du 17 octobre 2005. Placé sous l'autorité directe du Premier ministre, le SGAE est chargé de coordonner les ministères en vue de définir la position officielle de la France en matière européenne. Encore méconnu, il se situe pourtant au cœur des relations Paris-Bruxelles : son action permet la participation effective de la France au processus décisionnel européen, depuis l'élaboration des projets d'actes communautaires à leur application au niveau national.

**«L'Etat de droit face au terrorisme», Roseline LETTERON**

Le terrorisme constitue un défi permanent pour l'Etat de droit, qui doit le combattre sans remettre en cause le socle de principes libéraux sur lesquels il repose. Après le 11 septembre, les pays anglo-saxons, dont les systèmes juridiques rejetaient la notion de «circonstances exceptionnelles», ont immédiatement adopté des législations sécuritaires, souvent très attentatoires aux principes mêmes gouvernant le «*due process of law*». Dans les pays de droit écrit, comme la France, les systèmes juridiques ont longtemps considéré le terrorisme comme un phénomène exceptionnel, susceptible de donner lieu à des mesures d'urgence. Aujourd'hui, on assiste à un nivellement des approches, les législations sécuritaires tendant à se pérenniser, la lutte antiterroriste devenant un élément contextuel dans l'ensemble des systèmes juridiques. Bien au-delà, on voit se développer un véritable «effet d'aubaine» de la menace terroriste, qui permet de justifier des dispositions sécuritaires, souvent très éloignées des nécessités de la lutte contre le terrorisme, mais que ce dernier permet de légitimer. On peut alors se demander si l'Etat de droit n'est pas davantage menacé par les restrictions qu'il apporte aux principes libéraux sur lesquels il repose que par la violence aveugle des mouvements terroristes.

**«Les Etats-Unis : un *rogue State*?», Robert S. LITWAK**

En quelques années seulement, l'image des Etats-Unis dans le monde s'est trouvée fortement dégradée, passant du statut de «victime» au lendemain des attentats du 11 septembre à celui d'«Etat voyou» considéré par beaucoup comme dangereux. Ce changement de perception peut être attribué à l'«unilatéralisme affirmé» que l'Amérique de George W. Bush a adopté après le traumatisme du 11 septembre 2001. Loin d'être efficace, cette stratégie unilatérale a poussé les Etats-Unis dans le piège iraquien et a considérablement altéré son capital sympathie. Plus grave peut-être, la perte de crédibilité des Etats-Unis sur la scène internationale l'empêche d'assumer son rôle de «nation indispensable».

**«La diversité des expressions culturelles. 2007, année de la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO et de la reconnaissance par l'ONU des peuples autochtones», Michel MATHIEN**

La Convention pour la protection et la promotion de la diversité culturelle de l'UNESCO est entrée dans sa phase opérationnelle au cours de 2007. A la fin de cette même année, 77 Etats y avaient adhéré. Cependant, si son objectif porte sur les «industries culturelles», il va être difficile à tous les acteurs concernés, Etats, institutions internationales, société civile, médias et producteurs divers, de ne pas prendre en considération les expressions des minorités, qui se manifestent de plus en plus dans le monde, y compris en Europe. Car elles demandent à être reconnues, non seulement sur le registre des cultures, mais aussi au sein des Etats. La déclaration de l'ONU du 13 septembre 2007, sur les droits des peuples autochtones, leur donne une nouvelle argumentation légitime.

**«Les Etats du Caucase du Sud et la crise du bouclier antimissiles», Gaïdz MINASSIAN**

La crise du bouclier antimissiles américain a plongé le Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie) dans une nouvelle zone de turbulences. Conscients de leur forte exposition au danger, en raison de l'absence de tout système de sécurité régional, les Etats sud-caucasiens ont-ils des raisons légitimes de s'inquiéter du projet américain et de la contre-proposition russe d'utiliser conjointement avec Washington la station radar de Gabala en Azerbaïdjan? L'ouverture d'un cycle de crispations d'un type nouveau entre les Etats-Unis et la Russie a pour fond d'écran le contrôle de la mer Noire et ses accès. Le Caucase du Sud, en tant que nouvelle ligne de démarcation, fait l'objet d'une instrumentalisation à outrance de la part des puissances. Des trois Etats sud-caucasiens, l'Azerbaïdjan est celui qui sort renforcé de cette joute verbale car, en cas d'accord russo-américain, Bakou deviendrait une terre de dialogue entre Washington et Moscou. Cependant, ce *leadership* azéri risque de briser l'équilibre militaire régional et d'accélérer la course à l'armement entre les trois Etats, faute de compromis sur les conflits gelés et d'entente régionale en écho aux menaces extérieures, *a fortiori* depuis le projet russe de geler l'application du Traité CFE.

**«L'OMC et les tribulations du Cycle de Doha», James MOUANGUE KOBILA**

En dépit du nom officiel donné aux négociations du Cycle de Doha, baptisées Cycle pour le développement, les questions de développement ne sont ni au centre de la Déclaration ministérielle, ni au centre des négociations genevoises. Les tribulations de ce cycle de négociations procèdent principalement de la volonté des pays en développement de conformer l'agenda des négociations à l'enseigne du Cycle de Doha, pour en faire un authentique cycle de développement, contrairement aux prévisions des pays développés, qui s'attachent plutôt à cristalliser sa teneur néo-libérale. Il en résulte que le Cycle de Doha est davantage un lieu de confrontation des stratégies des différents acteurs qu'un lieu de transaction.

**«Du 'chaos constructif' à l'entropie croissante'. Perspectives 2008 au Moyen-Orient», Christian NAKHLE**

Pour le Moyen-Orient, l'année 2008 s'annonce comme une phase de transition et d'attente. Cette région du globe est entrée dans un cycle de crises profondes qui engendrent une «*entropie croissante*». Celle-là se traduit à travers trois phénomènes : savoir l'incapacité des Etats-Unis à gagner la guerre ou imposer la paix; la fragmentation de la polarisation de l'espace politique et social; l'émergence et l'affirmation de l'Iran comme une puissance régionale avec laquelle la communauté internationale doit désormais compter. Or, cette situation d'entropie cristallise durablement de nouvelles situations conflictuelles : en effet, l'arc de crise qui s'étend des confins de l'Iran jusqu'aux rives méditerranéennes du Liban, en traversant l'Iraq, la Syrie et les Territoires palestiniens, semble s'inscrire dans la durée et traduit un pourrissement généralisé des crises.

**«La lutte contre les changements climatiques. Entre pas de fourmi et gouvernance mondiale», Céline NÈGRE**

Après avoir longtemps nié ou minimisé l'existence de changements climatiques, la communauté internationale prend enfin la mesure des événements. Face à la prise de conscience des conséquences économiques, stratégiques et humanitaires des dérèglements climatiques, les discours et les pratiques évoluent. Par exemple, le Président français a fait de nombreuses annonces et les Etats-Unis, à défaut de voir leur position officielle évoluer, sont le théâtre d'une multitude d'actions locales non gouvernementales. Cependant, des difficultés inhérentes au phénomène (imprécisions scientifiques, prévalence du court terme sur le long terme) continuent de favoriser le *statu quo*, c'est-à-dire l'inaction des Etats pour prévenir le changement climatique. Le Protocole de Kyoto, loin d'être une solution définitive au problème, doit être salué en tant qu'effort louable pour une coopération mondiale sur la question : il met en place des mécanismes de flexibilité originaux auxquels s'arriment de nombreuses initiatives locales.

**«Les relations Iran-Etats-Unis. A la recherche du *regime change*», François NICOUILLAUD**

Marquée par les humiliations réciproques du coup d'Etat contre Mossadegh, d'une part, de la prise d'otages de l'ambassade américaine, d'autre part, la relation entre

l'Iran et les Etats-Unis ne parvient pas, depuis près de trente ans, à se normaliser. L'administration américaine n'a jamais durablement renoncé à l'objectif de faire chuter la République islamique. Elle a pour cela utilisé et utilise encore l'arme des sanctions. Elle joue de sa capacité à mettre en œuvre plusieurs formes de stratégie indirecte. Elle pourrait instrumentaliser à cette fin le dossier nucléaire. L'Iran, pour sa part, ne s'interdit aucune forme de riposte à ce qu'il considère comme les manifestations de l'arrogance d'une grande puissance.

**«Propriété intellectuelle, mondialisation et développement», Philippe PETIT**

La protection des droits de propriété intellectuelle, telle qu'elle a été promue par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), n'a guère été mise en doute jusqu'aux années 1990. La mondialisation et l'évolution technologique en ont fait un objet de débat croissant. Les enjeux d'une économie mondialisée fondée sur la connaissance sont désormais considérables. Il existe un décalage entre le progrès des technologies nouvelles et l'état du droit de la propriété intellectuelle. Un facteur additionnel découle de l'Accord ADPIC et du débat sur les brevets des médicaments. Comment faire en sorte que tous puissent recueillir les fruits de la créativité et de l'innovation ?

**«Les nouveaux mercenaires en France : la fin des tabous», Thierry ROUSSEAU, Bruno LE RAY et Patrick PACOREL**

Le développement des sociétés militaires privées va au-delà la définition et de la perception du mercenariat traditionnel. L'externalisation de certaines tâches relevant traditionnellement du domaine régalien est une réalité admise aux Etats-Unis comme en Grande-Bretagne et en Afrique du Sud. L'expansion de ces sociétés militaires privées répond aux multiples défis posés par la sécurité internationale : déficit de recrutement, impact médiatique des pertes militaires, réticence à s'engager dans des conflits sans intérêt stratégique. Ces pays ont d'ailleurs édicté un cadre légal plus ou moins rigoureux, permettant de contrôler l'activité de cette industrie en expansion. En dépit de la contradiction apparente entre la recherche du profit inhérente à ces sociétés et la notion de service public guidant les armées nationales, les auteurs estiment que ces entités sont vouées à être complémentaires et appellent à la définition, en France, d'un cadre légal permettant à des sociétés militaires privées de s'y développer.

**«Les Etats-Unis en Afghanistan», Thomas RID**

Les prochaines élections aux Etats-Unis soulèvent notamment des questions sur le choix de la politique de nouveau Président en Afghanistan. Celle-là sera structurée par les visés de la future administration à l'égard de l'Iraq. Toutefois, si les intérêts des Etats-Unis et de l'Alliance atlantique résident essentiellement dans la conjonction de la lutte contre le terrorisme et de la stabilisation du gouvernement afghan, d'autres pays – y compris certains membres de l'OTAN – peuvent avoir des objectifs différents, tels que la seule stabilisation ou la bonne gouvernance. Le prochain Président des Etats-Unis, qu'il soit Démocrate ou Républicain, sera confronté à trois choix principaux en Afghanistan : poursuivre la politique actuelle, avec plus ou moins de modifications, augmenter de manière significative l'engagement militaire et civil ou procéder au retrait

des troupes. Le scénario le plus probable est que les États-Unis et leurs alliés poursuivent une politique afghane qui maximisera les coûts et minimisera les profits.

**«L'Europe dans la campagne présidentielle française 2007. Entre euro-scepticisme de secours et domaine réservé», Muriel ROUYER**

Alors qu'on pouvait s'attendre à ce que la question européenne domine les débats de la campagne présidentielle, elle n'a finalement été qu'un sujet secondaire. Les raisons de cette évanescence politique de l'Europe dans les débats sont notamment à rechercher dans l'absence d'un candidat commun aux opposants à la Constitution européenne ou dans le recentrage voulu de la campagne sur les questions de sécurité et d'immigration. Surtout, les principaux candidats ont tous adopté, à des degrés divers, une sorte d'«euro-scepticisme de secours», une critique populiste et hypocrite de la construction européenne contemporaine, afin de ne pas s'aliéner les électeurs «nonistes».

**«Inde, Chine : quels équilibres en Asie?», Isabelle SAINT-MÉZARD**

Depuis la fin des années 1990, la Chine et l'Inde ont chacune dynamisé leur politique régionale. Pékin souhaite contribuer à la stabilité régionale, en témoignant son aide aux économies les plus en difficulté et son choix de ne pas dévaluer sa monnaie. Delhi mise sur les négociations, d'une part, dans le cadre de l'ASEAN et, d'autre part, sur le plan bilatéral, pour créer des zones de libre-échange avec le Japon, la Corée du Sud, la Chine et Singapour. La Chine et l'Inde ont scellé un Partenariat stratégique et de coopération en 2005 et s'investissent dans le processus de l'ASEAN + 3 (APT), tout en tentant de relancer les négociations sur leur litige frontalier. Cependant, l'APT souffre de la lutte d'influence entre la Chine et le Japon et entre la Chine et l'Inde. Face à ces deux puissances grandissantes, la stratégie américaine change : la coopération multilatérale est privilégiée au détriment des partenariats bilatéraux et les États-Unis font le pari que, en misant sur un partenariat avec la Chine, celle-là deviendra un acteur international responsable.

**«Conquête spatiale et relations internationales», Isabelle SOURBÈS-VERGER**

Les activités spatiales jouent un rôle non négligeable dans les relations internationales, qui s'exprime dans les questions afférant à la sécurité internationale, à la redéfinition de la place des États ou encore au partage des influences régionales et internationales, ainsi qu'au niveau du développement durable. On constate que, depuis cinquante ans, la mise en valeur de l'espace a surtout retranscrit fidèlement les rapports de force terrestres et que les apports technologiques nouveaux de la maîtrise croissante de l'espace sont restés largement limités par leur réintégration dans les relations internes entre États. Monde nouveau doté de caractéristiques physiques uniques, l'espace continue à renvoyer l'image du passé, aussi bien par la hiérarchie des acteurs que par le contenu de leurs ambitions.

**«Le Nigeria, désordre de la formation d'une puissance sans peuple?», Jérôme SPINOZA et Olivier VALLÉE**

En avril 2007, le Nigeria a traversé une période électorale particulièrement agitée, dont les séquelles peuvent faire craindre une exacerbation des fragilités de ce colosse

démographique de l'Afrique subsaharienne. Cette conjoncture politique a mis en évidence la permanence du dévoiement des institutions par des groupes d'intérêts qui luttent pour le contrôle de la rente pétrolière, socle de l'économie du pays, et laissent végéter les deux tiers de la population sous le seuil de pauvreté. Si, à court terme, les tensions centrifuges qui agitent cette nation jeune et hétérogène pourront être gérées par l'oligarchie, la perspective de l'après-pétrole qui s'annonce pour 2020-2030 est porteuse d'interrogations. Certains analystes économiques estiment néanmoins que le Nigeria dispose des atouts qui lui permettront de se hisser au statut de puissance émergente. Cependant, une modernisation des rapports socio-politiques semble être un préalable indispensable à cet essor. Celle-là pourrait également contribuer à gommer l'impact systématiquement crisogène jusqu'à présent induit par chaque cycle électoral.

**«2007 : grisaille persistante, horizon bouché, température sans changement», Serge SUR**

2007 n'a pas modifié les tendances des années récentes, qui ont été des années d'attente. Le poids des problèmes du passé a subsisté – tensions, crises et conflits n'ont connu ni aggravation ni amélioration décisives, que ce soit au Proche-/Moyen-Orient, en Afrique ou en Europe. Les craintes pour l'avenir et un climat de méfiance dominant ont perduré : prolifération des armes de destruction massive et terrorisme constituent toujours des menaces, ponctuelles ici, flottantes là. La mondialisation n'a guère progressé et les effets de la crise américaine des «*subprimes*» ont assombri les perspectives économiques. Si le thème du changement climatique a été particulièrement à l'ordre du jour de grandes réunions internationales, aucun accord renforçant le Protocole de Kyoto n'a pu être obtenu. Dans ces conditions, la gouvernance internationale marque le pas : le multilatéralisme est affaibli, que ce soit sur le plan institutionnel ou normatif; l'unipolarité américaine ne répond pas aux demandes de *leadership* international; la multipolarité inorganisée qui domine conduit autant au désaccord qu'au concert international; si l'Union européenne semble en passe de sortir de sa léthargie, son influence internationale demeure fragile; l'option d'un renforcement de l'axe transatlantique autour de l'OTAN risquerait de réactiver d'anciennes lignes de clivage.

**«La France et l'ONU», Paul TAVERNIER**

L'analyse des relations entre la France et l'ONU montre que le système des Nations Unies peut s'avérer un vecteur de puissance et d'influence important. Il est notamment, pour la France, un outil utile afin de relayer sa politique étrangère en matière de sécurité internationale et de défense de la francophonie et de la langue française. Pour la compréhension de ces enjeux, trois axes ont été identifiés. D'une part, l'influence de la France à l'ONU peut être examinée à l'aune de sa participation et de sa présence (permanente ou non) au sein des structures politiques, diplomatiques et administratives de l'organisation; dans cette optique, on entrevoit aussi l'importance de ses contributions au financement des activités de l'ONU. D'autre part, le statut de membre permanent de la France au Conseil de sécurité a des implications et conséquences importantes, qu'il faut analyser à la lumière des projets de réforme de cette institution (élargissement, droit de veto...). De même, sa participation aux opérations de maintien de la paix est un facteur à considérer. Enfin, la défense de la langue française et de la francophonie est un enjeu majeur d'influence de la France au sein des Nations Unies au travers des concepts de multilinguisme et parfois même de multilatéralisme.

**«Les puissances occidentales et les opérations de paix», Josiane TERCINET**

Les puissances occidentales, repérées à partir de la liste des pays à revenus élevés membres de l'OCDE, ont été amenées à diversifier leurs engagements dans les opérations de paix, expression préférable à celle d'opérations de maintien de la paix, puisque celles-ci ne correspondent plus aujourd'hui qu'à certaines des opérations au service de la paix, dans une perspective de sécurité collective. Les Occidentaux sont ainsi en première ligne dans les opérations multinationales, tout en étant très présents dans l'environnement de l'ONU. Inévitablement, cette diversification se fait au détriment de la contribution directe au maintien de la paix onusien, pourtant dominé par les Occidentaux durant plusieurs phases de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Le Liban et la FINUL II ont été l'occasion d'un retour de certains Occidentaux, surtout européens, vers les opérations de l'ONU, à leurs conditions. Ce «retour» ne semble pas se poursuivre au Darfour et les Européens, hormis la Grande-Bretagne, paraissent privilégier une participation aux opérations onusiennes par l'intermédiaire de l'Union européenne, autrement dit, en quelque sorte par procuration.

**«L'Union européenne, agent mondial de la démocratie», Jan ZIELONKA**

La promotion de la démocratie est souvent considérée comme un projet américain. Cependant, l'Union européenne (UE) s'est également engagée, de façon active, à répandre la démocratie dans le monde. Malgré des moyens variés et une politique qui ne connaît pas de limites géographiques, le seul exemple de réel succès de l'UE en la matière est l'Europe post-communiste : là, la promotion de la démocratie a été liée à la politique d'élargissement de l'UE. Cependant, la «fatigue de croissance» actuelle de l'UE et la lutte contre le terrorisme compliquent la politique européenne de promotion de la démocratie en Turquie ou dans les pays du Maghreb. Le contexte actuel, qui a vu de nombreux gouvernements occidentaux réduire les libertés publiques dans leur propre pays pour des motifs de sécurité, ainsi que certaines évolutions dérangeantes sur le front démocratique dans plusieurs pays européens, sapent le rôle positif de modèle qu'avait l'Occident sur d'autres États. Il est dès lors temps de repenser fondamentalement le projet de promotion de la démocratie.

**«Le 'Processus d'Ottawa'. Dix ans de 'désarmement humanitaire'», Henry ZIPPER DE FABIANI**

Dix ans après la signature, par 122 États, les 3 et 4 décembre 1997 à Ottawa, de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, il n'est pas sans intérêt de dresser un bilan de ce qui s'apparente à une forme de «désarmement humanitaire». Tout d'abord, il apparaît que le «Processus d'Ottawa», caractérisé par l'intrusion de la société civile dans les enceintes de négociation internationales, incarne l'émergence d'un nouveau type de méthode diplomatique. En second lieu, si la Convention d'Ottawa, à laquelle participent plus ou moins directement, début 2008, 176 pays, se révèle un succès, dans le même temps, des faiblesses demeurent dans la lutte contre les mines antipersonnel, tandis que le double spectre que représente le terrorisme international et la prolifération/dissémination des armes de destruction massive posent de nouveaux défis au désarmement.



## ABSTRACTS (\*)

### **«France's international information channel. 2008, the year of living dangerously?», Gérald ARBOIT**

As France 24 starts to develop, the new French political landscape questions its existence again. Once more, the issue of reorganizing the outer audiovisual apparatus threatens this specific communication tool. France 24, with its much-advertised reliance on the Arab language and the Internet, is trying to find a lasting position.

### **«A diplomatic genre? France caught between compassion and universal repentance», Gérald ARBOIT**

Apology and compassion in diplomatic speeches are firstly a Western phenomenon. Since the fall of the Berlin Wall, this repentance appears like a substitute for action. It is a telltale sign of the Western identity crisis, which is embodied by France. But it also results from the apparition of new actors within the national and international «civil society», limiting the diplomatic action of States. Yet, some typically French reasons would seem to feed these speeches of repentance. They are as much the product of a diplomacy founded on memory as the result of the parliamentary will for revenge.

### **«The unseen and the unsaid in the media coverage of international news. An illustration of the 'spiral of silence'», Gérald ARBOIT and Michel MATHIEN**

The «*spiral of silence*», according to German sociologist Elisabeth Noelle-Neumann's phrase, refers to a reality that can be observed in social behaviors, and which also concerns media practices in general, particularly in the way they report international news. This is easily explained by some endogenous reasons. The increase of information, bound to the development of information and communication technologies, as well as the weight of international information agencies, results in an unavoidable selection in the news. But some exogenous reasons are also involved. Thus, the treatment of information becomes the result of a choice made by actors and advertisers with various interests, who take advantage of the weak interest of the media for international news as well of their own schedule.

### **«Journalism and the question of social responsibility in African countries. The need to integrate ethical and deontological values», Taïrou BANGRE**

The history of some important crises, which have hit hard a certain number of young African democracies over the past years (Rwanda, the Ivory Coast, *etc.*), has shed some light on some journalistic practices in Africa. These practices have been often denounced because they were considered incompatible with basic values and principles

(\*) Abstracts are classified by the authors' names' alphabetical order.

of the profession. Journalism in Africa, which functions in difficult socio-economic environments, has become an open profession where anybody can claim to be a journalist. Thus, failures and drifts are quite frequent, sometimes accompanied by huge and catastrophic consequences. But, if journalism must play a key predominant role in developing societies, it is important to create first and foremost both a reliable political, economic, and institutional environment, and to make training – which was long considered irrelevant, if not useless – a priority.

**«German defence and security strategy. Current trends and challenges»,  
Thomas BAUER**

Ever since Germany has been reunified, it has gone through deep changes in its policy concerning defence and the use of force. The *Bundeswehr* has forgone a strictly defensive pattern so as to adjust to new operational necessities, particularly in the case of projection. This change has proved necessary for the pursuit of an active participation to NATO, UN and EU actions in which Germany is involved. The new army, which can act outside of the national territory, is plagued with chronic underfunding and more particularly the lack of definition of its aims and attributes. The institutional complexity of the armed forces recruiting system for foreign operations and the necessity of moral justification to their interventions must also be mentioned. The new 2006 White Paper did not succeed in clarifying the army's objectives, as it suffers from the German politicians and population's disinterest for international subjects.

**«Conflicts in Africa. An unlikely resolution?», Yann BEDZIGUI**

Persisting conflicts in Africa result from structural factors, such as colonial legacy in terms of political and administrative configuration, mingled with structural elements such as interference from neighbouring countries and the absence of military victory. The international community's response to these complex phenomena still wavers between timidly imposing an undesired peace on belligerents and fostering fragile governments for reconciliation. Thus, persisting conflicts in Africa demand a new approach from the international community, one that would be centred on mediation and global prevention, which would take political as well as socio-economic factors into account.

**«Europe and the second war in Lebanon. The first steps of a civil power?», Chloé BERGER**

The second war in Lebanon, which took place in summer 2006, gave Europeans the opportunity to strengthen their influence in the Middle East. During the thirty-three days of warfare, which partially destroyed Lebanon, the European Union remained on the fringe of international negotiations, whereas several member States were particularly involved in the conflict, be it on a military ground or a diplomatic one. Uncomfortable with the political exercise of crisis management, because it lacked a strong and coherent voice, the Union provided, however, a remarkable support to the country's stabilisation and rebuilding. The shaping of a «Europe of defence» and the promotion of the image of the Union as a «kind power» were both fuelled by the various capacities the EU mobilized during the war and in its aftermath. Yet, the EU is still

struggling to be recognized as real power in regional issues. But it may meet new opportunities to play a role, thanks to the present failures of the American strategy to «reshape the Middle East».

**«The United Nations Committee on the peaceful uses of outer space (CPUOS) : part and activities», Gérard BRACHET**

Since its inception by a General Assembly decision in 1959 The United Nations Committee on the peaceful uses of outer space has been the catalyst for international cooperation in the space sector, thus contributing to elaborate a specific international legal framework for outer space activities. During the last few years, the CPUOS' activities have focused on defining international norms to face space rubble and the presence of nuclear energy sources in outer space. The Committee's future challenges mostly reside in its ability to reform its mode of operation so as to remain the main tool for international cooperation in the realm of space.

**«Variations on non-governmental organizations», Jean-Pierre COLIN**

The NGOs' influence is outstanding in the humanitarian field, as well in the difficult question of intervention. The main NGOs are more and more professional as they face contemporary stakes : in the selection of their leaders, in their marketing, which is more and more aggressive, and for their financing process, depending on their priorities. NGOs are more and more instrumental for the States and for the parties to the conflicts in which they intervene – Kosovo, Afghanistan, Somalia ... Accordingly, they are more and more subject to political manipulations. They will probably become, in the future, an element of State strategies, and even be created by the States – the GO-NGOs.

**«France and Europe : breach or continuity?», Renaud DEHOUSSE**

The success of the simplified treaty promoted by president Sarkozy must not make one forget the traditional contradictions that exist in France on Europe's future shape. The French, torn between their will to create a powerful Europe and the fear of losing their sovereignty, have been both necessary leaders and major obstacles to the European construction process. The French «no» to the referendum on the draft European Constitution has been one of the latter, yet it does not rest on the core opposition between supra-nationalism and inter-governmentalism, but rather on situational factors, especially concerning domestic policy. As Nicolas Sarkozy tries to put France back in Europe, and in spite of his innovative rhetoric, he seems to be following in his predecessors' footsteps on the path of limiting community power.

**«What is the use of the United Nations?», André DEJAMMET**

Without losing all hope in the UN, which is understood as a mere meeting place or a forum most of the time, one must acknowledge the challenges and inner contradictions it faces. Economy seems to be more and more of a problematic issue for the United Nations, who are losing their leading role to specialized institutions (the WMF, the WTO...) and are failing to implement their founding doctrines. The defence of human rights is challenged by a blatant lack of binding means. The UN is also painstakingly

making its way between apparently contradictory principles : the sovereign equality of States, the right of people to dispose of themselves and the right of interference. Finally, one can also notice hardships in peace and international security.

**«Kosovo : between dawn and dusk», Renaud DORLHIAC**

On December 19th, 2007, negotiations initiated on Kosovo's position have failed. These negotiations' outcome raises a number of questions, notably on the European Union's ability to speak with one voice on the nature of Russian-Serb relations. Failure of the troika-led mediation between Serb and Kosovar parties, as well as Russia's firm opposition to grant authority to the Security Council for any non mutually agreed solution make a unilateral declaration of independence from Kosovar authorities all the more likely. Yet, Kosovo's access to independence would result in vast problems of a political and security nature.

**«NATO in Afghanistan : the Titanic's uncertain future?», Gilles DORRONSORO**

Operation Enduring Freedom in Afghanistan has imposed itself as a blueprint for the invasion of Iraq two years later. Yet, as early as 2003, analysts had pointed out the illusory quality of what was presented to Western public opinions as a success. Actually, the progressive increase in the number of troops did not stop the military situation from degrading. This Western failure has three major causes : default of expertise, absence of coordination between Western countries and absence of means for reconstruction. The Taliban have proved to be dynamic adversaries when confronted with Western forces : having reconstituted their forces in Pakistan, they have quickly initiated the attack. Moreover, the regional context is not favourable to Westerners and can only worsen if the United States pursues an aggressive policy towards Iran or Pakistan, the two determining neighbours in the Afghan crisis evolution. In these circumstances, no perspective for a crisis outcome in the near term can be foreseen.

**«US hegemony and the stake of the Venezuelan neo-bolivarism», Eric DUBESSET**

Since the first colonization, at the end of the 15<sup>th</sup> century, Latin America and Caribbean islands were in the political orbit of extra-regional actors. After three centuries of European influences, the region was submitted to the US's multifarious domination. Three steps : the rise of US power; leadership; then, military and trading unilateralism. Such a process has soon generated a feeling of frustration and contestation among the Latino intelligentsia, as well as among the people. So, neo-Bolivarian Venezuelan claims are nothing but an avatar of a deep and steadfast contestation.

**«The issue of anti-missile defense in Europe. Dilemmas, confus and tensions», André DUMOULIN**

The extreme complexity of the case on the American anti-missile shield in Europe, which must be replaced in the context of the American global defense, the cat-and-

mouse game with Iran, without even mentioning the confusion of NATO and American anti-missile programs, summon new interrogations : the new relevance of the European nuclear deterrence, the future of relations with Russia, the militarization of space, the perception of the threat, the deafening silence of the European Union.

**«History in the media. Ambiguities, drifts, legitimacies», Michel FABREGUET**

Historical references take a prominent place in the media. Their role consists at the same time in explaining current events by means of comparisons with the past, in satisfying the public's most various expectations, but also in permanently reinterpreting the past in accordance with the current conceptions of dominant forces. History's exposure actually favors the production of rather schematic and reductive analyses. It is mostly used as a pretext for the circulation of a discourse based on memories, which values the relation of personal data with their emotional echoes above the cold rigor of an intellectual reconstruction of the past. But it also gives the historian ever wider discussion opportunities in the public debate.

**«The Democratic Congress and the making of American foreign policy in 2007», Justine FAURE**

In November 2006, President Bush's party lost majority in both chambers of the US Congress. The Democrats' victory is ascribed to the American public's rejection of the White House handling of the Iraq war. However, in spite of the electorate's clear mandate, Democrats have had a hard time in substantially redirecting the conduct of the war : they voted in favor of financing a troop surge and failed to obtain any massive troop withdrawal. Yet, they have shown strong legislative activism, unusual since 2001, and have restored the Congress' powers of deliberation and oversight. The partial failure of the Democrats on the Iraqi issue can be explained in part by several institutional and topical constraints : Bush's «imperial presidency», divisions among Democrats, a narrow majority in Congress, and the persisting fear to be blamed for a hasty withdrawal.

**«Lebanese crises», Agnès FAVIER**

In spring 2005, the double gap left by the murder of the former Prime Minister Rafic Hariri and the withdrawal of Syrian troops from the territory has confronted Lebanon with two major challenges : redefining its relations with its regional environment and recomposing powers on a national scale. Since then, Lebanese crises have been articulated on three crucial questions : that of the community repartition of political power; that of implementing a Court of international nature to rule over political murders since February 2005, and that of disarming «Lebanese and non-Lebanese militias». Internationalizing the Lebanese issue, far from facilitating its solution, has reinforced domestic disagreements, who feed on tensions amongst the various countries in the area and their allies on the international stage. The political crisis has thus evolved since the end of the war in summer 2006 into a real dead end, which has notably resulted in the paralysis of State institutions and the failure to elect a President of the Republic before the end of the constitutional period in November 2007.

**«The International Panel on Climate Changes (IPCC). The interface between science and politics», Gérard FELLOUS**

The International Panel on Climate Changes (IPCC), which was created in 1988, works at the interface between scientific research and political decision-makers. Its role is to provide the latter with clear and reliable scientific information and to assess in a transparent and non-prescriptive manner what is relevant for these decision-makers in climatic science. The first three IPCC assessment reports (1990, 1995, 2001) have strongly influenced the decisions made during the Earth Summit in Rio (1992) and the Framework Convention on Climatic Change that ensued, then the draft Kyoto Protocol in 1997 and its enforcement in 2005. The IPCC's fourth report, published in 2007, confirms and reinforces the conclusions made in previous reports. An intense effort for international cooperation is developing for the enforcement of a climate observation world system, an essential element for the Global Earth Observation System of Systems (GEOSS) and necessary point of support of climate changes mitigation and impact adaptation policies.

**«The mixed experience of international criminal courts. The limits of international criminal justice», Julian FERNANDEZ**

The International Criminal Courts (ICCs) for ex-Yugoslavia and Rwanda's upcoming interruption of activity summons a critical assessment of these two *ad hoc* jurisdictions. The partisans and actors of these two Courts considered that the latter had a two-fold reason for being. First, justice had to be done regarding the two specific occasions those ICCs had been created for. Then, the two jurisdictions had to foretell the consecration of international criminal justice as a decisive tool for regulating international society. The work accomplished by the two ICCs proves to be very imperfect, regarding immediate objectives as well as rather medium-term ambitions. Experience emphasizes the difficult, if not impossible, conciliation of criminal justice and international politics.

**«The return of the Non-Aligned on the international scene. A change in continuity», Guy FEUER**

The recent summits on the Non-Aligned show the will of member States to see them come back on the international scene and exerting an effective influence on it in the name of peace and justice. To achieve that aim, and in order to be in agreement with the present necessities while remaining faithful to their founding principles, they intend to present a fresher look marked by a subtle dialectic of change and continuity, including an attempt at doctrinal renovation and an enlarged program of concrete recommendations. The fundamental touch of the last Summit, held in Havana in 2006, is that non-alignment henceforth means refusing American unilateralism.

**«The economic and political power of non-governmental organizations in today's world», Jacques FONTANEL and Yann ECHINARD**

NGOs play the part of human rights defenders and have become important partners on the international stage, as well as a civil counter-power. Even though the actual results of their main fights, such as, among others, enforcing the Tobin tax,

«humanitarian protest» and fair trade are relatively modest, the NGOs' position within society has been reinforced thanks to the enforcement of some of their recommendations. Yet, the NGOs' idealized image has been replaced with a more contrasted perception of reality : the human rights sector can also be subjected to the laws of the market and many critics emerge today, pointing at the insufficiently universal nature of their endeavors, their questionable representativeness and the origin of their collected funds.

**«The Canadian claim for sovereignty on the Northwest Passage. The double-sided choice of an uncompromising rhetoric», Grégoire GAYARD**

The Northwest Passage is the maritime way which goes through the straits of the Canadian Archipelago, linking the Atlantic and Pacific oceans. Since decades, it is also the subject of a dispute between Canada and the United States, concerning the legal status of the waters surrounding the Archipelago. Whereas Canada considers them as internal waters, the United States perceives them as forming an international strait. The observed melting of the ice in the polar region is raising new interest in this recurring issue. Although it is still unclear to what extent the ice melting might affect the navigability of the passage, many believe that Canada will soon be faced with increased activity in the region. This could potentially harm Ottawa's position, if the Canadians are unable to assert effective monitoring, control and administration over the passage. The choice of a strategy which favors form over substance, and the use of uncompromising rhetoric by successive governments in Canada have already proved their limits. It is probably time to change the way the issue is framed : it would be advisable to factor in the Inuit people.

**«Emerging powers in globalization», Jean-Christophe GRAZ**

The end of bipolarity did not lead to the world order being redefined. In this context, the main tests of strength produced by globalization must be acknowledged. One notices first the emergence of new major actors, such as Brazil, India, China or South Africa (BRICS), and the rise of Asia in world political economy. Yet one must note the resistance of globalization's losers and the advent of alter-globalization. Finally, the Bolivarian alliance for the Americas may represent an alternative to the current order.

**«The Iraqi Special Tribunal : an instrument for justice or revenge?», Patrycja GRZEBYK**

The Iraqi Special Tribunal – a new court created by the occupation authorities to judge the crimes of the regime of Saddam Hussein – has passed its first judgments and the first accused have been executed. It is now time to answer whether the trials of the former dictator and his supporters are an example of the victory of justice or of its failure. For this purpose, it has to be examined whether the tribunal is legal, impartial, and independent, whether its structure and procedure are clear, transparent and compliant with the principles of international criminal law and whether all judicial guarantees of the accused are respected.

**«Establishing a nuclear weapon-free area in Central Asia», Jean-François GUILHAUDIS**

A treaty establishing a nuclear weapon-free zone in Central Asia has been signed by the five countries in the area, on September 8th, 2006, in Kazakhstan (Semipalatinsk). The event has almost passed unnoticed : is this a non-event ? Western diplomacies, who have endeavored to prevent the Treaty from being signed, may want it to be so. Indeed, studying the zone's context and profile as well as the origin of the Treaty sheds light on the conflicting nature of this new nuclear weapon-free zone. This very acknowledgement significantly enlarges the issue of future perspectives.

**«Ouagadougou's political Agreement. Towards a perennial crisis outcome in the Côte d'Ivoire?», Simon P. Alain HANDY and Toussaint CHARLES**

Ouagadougou's political agreement, which emerged from the impasse of previous frameworks, signals an important event for the Ivory Coast, which has dwelled in a crisis situation since the aborted attempt at a coup in September 2002. Indeed, after the many unsuccessful attempts at solving the conflict led by the United Nations, African and Third-party States regional organizations, this agreement has allowed reviving the political process of crisis outcome. Even though it has been facilitated by the Burkinabe President and the United Nations, it is the first endogenous agreement between Ivorians. In this quality, its chances of success seem more important than those of previous agreements, as proved by the considerable progress accomplished since. Yet, there remain many obstacles to the peace process. In order to understand this stalemate and to draft reviving solutions, one must go back to the sources of the Ivorian political equation.

**«Afghanistan, six years after», Zalmai HAQUANI**

Six years after the events of September 11<sup>th</sup>, 2001, Afghanistan has found relative peace and safety only thanks to the presence of the international forces still active on the whole of the territory. The country's stabilization is not yet completed and the economic and social rebuilding is still on hold. Such is the situation of this country in 2007, in spite of the efforts and good progresses made in the fight against terrorism, as in the policy, economic and social fields.

**«Is information a source of power?», Philippe HAYEZ**

The information activity is currently undergoing deep changes and adjustments, notably because of the increase in security matters arising from the shift in political era after September 11<sup>th</sup>, 2001. Analyzing the contribution of information services to the policy of securing democracies proves that it can, with diplomacy and the use of armed forces, play the part of a «third way», precisely when it is often perceived as the «missing dimension» in international relations. Thus, the issue is to determine whether information services are a new factor of power or influence for States on the international stage. Three axes have been identified in order to analyze these stakes. Firstly, the very essence of information must be presented and understood through its characteristics, its relations with the State and its aims; thus, it can be noticed that it



truly sets itself as a political object. Then, it is observed that the activity of information must sometimes reconcile contradictory logics : indeed, it must be subjected to the efficiency principle, while setting its means of action in a legitimate framework. Finally, the development of the international cooperation process concerning information services must be considered : the European case thus shows the difficulties as well as the assets brought by this shift to a supranational scale.

**«The new French President and foreign and security policy», Jolyon HOWORTH**

Nicolas Sarkozy, the new French President, has not developed his vision of foreign and defense policy much during the 2007 presidential campaign. Yet it appears to be consistent, aiming at replacing the promotion of human rights, democracy and multilateralism at the centre of French diplomatic action. President Sarkozy, while refusing *Realpolitik*, must yet take into account enduring French strategic interests, limiting the possibilities available to him of practicing a policy that would contrast with that of his predecessors. Whether it be relations with the United States, NATO, the Middle-East or Africa, his apparent changes of direction are joined with the stability of great trends in French diplomacy.

**«Iraq in 2008. A time for fragmentations», Gabrielle LAFARGE**

Clashes in Iraq are no longer solely related to military and political decisions of the United States-led coalition ; they are also subjected to local dynamics, the Iraqi agenda or even the influence of neighboring countries. After the turning point in February 2006, marked by the Samarra attack that «Iraq-ized» the conflict, making it a civil war, the fragmentation of violent events during the year 2007, favored by an American policy that fosters localism, enhances tensions within the Sunnite and Shi'ite communities and also threatens to affect Kurdistan. Iraq's next challenges (a lighter American presence, general elections in 2009) must not cover the conflict's deep causes, that is to say the sharing of power, land and resources.

**«France and the European decision-making process : the 'Secrétariat général des affaires européennes' at the heart of Paris-Brussels relations», Virgine LANCERON**

The specificity of the European Union's decision-making process, characterized by the absence of its own administrative network, needs constant cooperation between European institutions and national administrations, from the elaboration to the performance of rules defined in Brussels. In France, this mission was entrusted to the «Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne» (SGCI ; general interministerial department for European economic cooperation affairs) created in 1948, which became the «*Secrétariat général des Affaires européennes*» (SGAE ; general department of European Affairs) by a decree on October 17<sup>th</sup> 2005. Under the authority of the Prime Minister, it is in charge of coordinating ministries in order to define the official French position concerning European topics. The SGAE, although it is still not very well-known, lies at the core of Paris-Brussels relations : its action enables a real French participation to the European

decision-making process, from community acts drafts to their implementation at the national level.

**«Terrorism and the rule of law», Roseline LETTERON**

Terrorism is a permanent challenge for the Rule of law, which must fight it without questioning its base of liberal principles. After September 11<sup>th</sup>, Anglo-Saxon countries, whose legal systems rejected the notion of 'exceptional circumstances', have immediately passed security legislations, which were often quite detrimental to the very principles governing the «due process of law». In written law countries, such as France, legal systems have often perceived terrorism as an exceptional phenomenon, fit to be faced with emergency provisions. Today, one can observe a leveling in approaches, as security legislations tend to become perennial and the fight against terrorism becomes a contextual element in all legal systems. Beyond this, a true 'opportunity effect' of the terrorist threat is developing, allowing to justify security provisions that are often far removed from the necessities of the fight against terrorism, but that can be justified by the latter. One can then wonder whether the Rule of law would not be threatened more by the restrictions it brings on the liberal principles that form its foundation rather than terrorist movements' blind violence.

**«The United States : a rogue State?», Robert S. LITWAK**

In this article, Robert Litwak presents a surprising international phenomenon : over a mere few years, the United States' image in the world has profoundly degraded from the status of a «victim» after the attacks of 9-11 to that currently of dangerous «rogue State». Litwak attributes this change in perceptions to the «assertive unilateralism» that the US of George W. Bush has adopted after the 9-11 trauma. Far from being efficient, this unilateralist strategy has led the United States into the Iraqi trap and has considerably altered its potential for sympathy. More important, the U.S. suffers from the loss of their credibility, which will thwart the «indispensable nation» from playing its part on the international stage.

**«Diversity in cultural expressions. 2007, the year of enforcement of UNESCO's Convention and the UN's acknowledgement of indigenous people», Michel MATHIEN**

The Convention on the protection and promotion of cultural expressions adopted by UNESCO has become operational during 2007. At the end of this year, 77 States had signed it. Yet, even if its main intention concerns the cultural industries, it will not be easy for all of the actors concerned (States, international institutions, civil society, media and various creators), not to consider the expression of the minorities which are more and more numerous in the World, including Europe. They want to be recognized, not only about their cultural aspects, but also inside many States. The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples of 13 September 2007 will give them a new legitimate point.

**«Southern Caucasian States and the anti-missile shield crisis», Gaïdz  
MINASSIAN**

The American anti-missile shield crisis has led Southern Caucasia (Armenia, Azerbaijan, Georgia) to new turmoil. Do Southern Caucasian States, who are aware of their strong exposition to danger in the absence of a regional security system, have valid reasons to worry about the American project and Russia's counter-proposition to use the Gabala radar station in Azerbaijan jointly with the US? The backdrop of the opening of a tensions cycle of an unprecedented genre between Russia and the United States is the control of the Black Sea and its accesses. Southern Caucasia, as a new separating line, is subjected to excessive instrumentalizing by these powers. Among the three Southern Caucasian states, Azerbaijan is the State that comes out reinforced from this verbal fight, since in the event of a Russian-American agreement. Bakou would host the talks between Washington and Moscow. Yet, this Azeri leadership might disrupt the regional military balance and speed up the armament race between the three States, in the absence of a compromise on suspended conflicts and of a regional agreement to echo outer threats, all the more since the Russian project of suspending the enforcement of the CFE Treaty.

**«The WTO and the tribulations of the Doha Round», James MOUANGUE  
KOBILA**

Despite the official name given to the Doha Round negotiations, designated as the Development Round, development matters are neither at the core of the Ministerial statement, nor at the core of the Geneva negotiations. The tribulations of this negotiation cycle proceed mainly from developing countries' will to make the negotiations' schedule comply with negotiations under the Doha Round, in order to make it an authentic development cycle, contrary to the forecasts of developed countries which rather focus on reinforcing its neo-liberal gist. The result is that the Doha Round is a place where the various actors' strategies are confronted more than a place for transactions.

**«From 'constructive chaos' to 'growing entropy'. Perspectives for 2008  
in the Middle-East», Christian NAKHLE**

The year 2008 can be forecast as marking a transition and waiting phase in the Middle-East. This part of the globe has entered a cycle of deep crises, resulting in «growing entropy». The latter is translated into three phenomena, that is to say the United States' incapacity to win the war or impose peace, the fragmenting polarisation of the social and political sphere, and the emergence and assertion of Iran as a regional power that cannot be ignored by the international community. But this situation of entropy reinforces durably new conflicting situations: indeed, the arc of crisis that stretches from the depths of Iran to the Mediterranean shores of Lebanon, including Iraq, Syria and Palestinian lands, seems made to last and indicates the generalised decay of crises.

**«The fight against climate change. Between baby steps and world governance», Céline NÈGRE**

After having long denied or minimized the existence of climate changes, the international community is finally taking stock of their importance. Rhetoric and practices, faced with the acknowledgement of economic, strategic and humanitarian consequences of climate imbalance, are evolving. For instance, the French president has made a number of announcements and the United States, even though their official position has not evolved, are witnessing the emergence of many non governmental local actions. Yet, difficulties inherent to this phenomenon (scientific imprecision, emphasis on the short term rather than the long term) keep privileging *statu quo*, that is to say States' inaction to prevent climate change. The Kyoto Protocol, far from solving the problem definitely, has to be praised as a laudable effort in view of world cooperation on this matter: it implements original and flexible articulations on which many local initiatives rely.

**«Iran-United States relations. Looking for regime change», François NICOLLAUD**

Two seminal facts explain the sorry state of the Iran-US relationship: the coup against Mossadegh and the American Embassy hostage-taking. Since this last episode, the goal of regime change has never been durably forsaken on the American side. It has been indeed the driving force behind the policy of sanctions, as well as behind various indirect strategies aiming at destabilizing the Islamic Republic. Today, the nuclear case could offer an opportunity to reach the same goal. On the Iranian side, the regime renounces no mean to counter what it sees as expressions of the arrogance of a big power.

**«Intellectual property, globalization and development», Philippe PETIT**

The protection of intellectual property rights, which the World Intellectual Property Organization (WIPO) has been promoting, was not put into question until the 1990s. Globalization and technological evolution have turned it into a growing controversy. From now on huge interests are at stake in a globalized, knowledge-based economy. There is a gap between the progress of new technologies and the status of intellectual property law. An additional factor stems from the TRIPS agreement and the debate on drug patents. How would it be possible for all to reap the fruits of creativity and innovation?

**«The US in Afghanistan», Thomas RID**

The oncoming US elections raise, among others, the problem of the new elected President's policy choice for Afghanistan. It will depend upon the prospects of the future Administration for Iraq. US interests, as well as those of the NATO members, lie in the connection between the struggle against terrorism and the stabilization of the Afghan government. Other countries, including some NATO members, could have different objectives, meaning only governance and stabilization. The next President, whether Democrat or Republican, will have a threefold option: to follow the same pattern, with a few modifications; to increase military commitment; to withdraw the

armed forces. The most likely scenario is that the US and their allies will try to maximize profits and minimize costs.

**«New soldiers of fortune in France : the end of taboos», Thierry ROUSSEAU, Bruno LE RAY and Patrick PACOREL**

The development of private military companies goes beyond the perception and definition of the traditional mercenary activity. The outsourcing of certain tasks that traditionally belong to royalty is an acknowledged fact in the United States, as in Great Britain and South Africa. Those private military companies' expansion responds to the multiple challenges of international security : lack of recruiting, media impact of military losses, reluctance to commit to conflicts without strategic interest. Indeed, these countries have implemented a more or less rigorous legal framework to control the activity of this expanding sector. In spite of the apparent contradiction between these companies' inherent pursuit of profit and the notion of public service that presides over national armies, the authors of this article consider that these entities are bound to complement each other and call for the definition of a legal framework in France in which private military companies may fit and develop.

**«Europe in the 2007 French presidential campaign. A guarded domain, or plan B Euroscepticism», Muriel ROUYER**

The European issue, who may have been expected to dominate debates in the presidential campaign, eventually turned out to be just a matter of lesser importance. The reasons for Europe's political evanescence in debates should be sought particularly in the absence of a common candidate against the European Constitution's opponents or in the campaign's deliberate focus on security and immigration issues. Most of all, the main candidates have all adopted, in various degrees, some kind of «Plan B Euroscepticism», a hypocritical and populist critic of the contemporary building of Europe, so as not to lose those voters who had decided against the European Constitution.

**«India, China : what are the balancing forces in Asia?», Isabelle SAINT-MÉZARD**

Since the end of the 1990, both China and India have boosted their regional policy. Peking wishes to contribute to regional stability, as proved by its help to the most fragile economies and its choice not to devalue its currency. Delhi places its hopes on negotiations within the framework of ASEAN on the one hand and on a bilateral level on the other hand to create free trade areas with Japan, South Korea, China and Singapore. India and China have sealed a strategic and cooperation partnership in 2005 and are dedicated to the ASEAN + 3 (APT) process, while attempting to revive negotiations on their border dispute. Yet, the APT suffers from the fight for influence between China and Japan and between China and India. The American strategy, faced with those two growing powers, is changing : multilateral cooperation is favored against bilateral partnership, and the United States gamble that, by fostering a partnership with China, the latter will become a responsible international actor.

**«The conquest of space and international relations», Isabelle SOURBES-VERGER**

Space activities are indeed relevant for international relations – in the field of international security, concerning the role of the State in the sharing of regional and international influence, as well as concerning sustainable development. Since fifty years, space activities have reflected the relations of terrestrial power. Technological breakthroughs have been reintegrated in the internal relations between States. Despite its unique and new characteristics, space continues to reflect the image of the past, be it in State hierarchy or in the content of their ambitions.

**«Nigeria. The chaotic shaping of a power without people?», Jérôme SPINOZA and Olivier VALLÉE**

In April 2007, Nigeria has undergone a particularly troubled election period, whose consequences may unfortunately enhance the weak spots of this demographic giant in Sub-Saharan Africa. This political situation has shed light on the constant corruption of institutions by interest groups fighting for control of gas revenue, the base of the country's economy, who let two thirds of the population survive under the poverty threshold. The centrifugal tensions that shake this nation may be managed by oligarchy, yet the perspective of the post-gas era that is foreseen for 2020-2030 bears its own interrogations. Some economic analysts nevertheless think that Nigeria possesses assets that may allow it to progress to the status of emerging power. Yet, modernizing socio-political relationships seems to be a necessary preliminary condition to this advancement, which could also contribute to erase the systematically crisis-inducing impact resulting from each election cycle until now.

**«2007 : clouded skies, bad visibilities, same temperatures», Serge SUR**

2007 did not bring any changes to the trends of previous years, which have been spent waiting. The weight of problems from the past still bore on : the tensions, crises and conflicts did not experience any decisive shift for better or for worse, whether it was in the Near Middle East, in Africa or in Europe. Fears about the future and a prevailing atmosphere of distrust have persisted : the proliferation of weapons of mass destruction and terrorism remain regular or pervasive threats. Globalisation has not progressed, and the impacts of the American «subprime» crisis have darkened economic perspectives. Climate change has featured prominently in the agenda of great international meetings, yet no agreement strengthening the Kyoto Protocol was reached. In these conditions, international governance is in a stalemate : multilateralism is weakened institutionally and normatively; American unipolarity does not respond to the demands for international leadership; the prevailing unorganised multipolarity leads to disagreement as well as to an international adjustment; the European Union seems on the verge of waking up from its slumber, yet its international influence is still fragile; the option of reinforcing the Transatlantic axis around NATO would risk reviving ancient chasms.

**«France and the UNO», Paul TAVERNIER**

The analysis of the France-UN system relations stresses the importance of the Organization as a vector of influence and power. For France, it is a useful tool for its international policy in the field of international security, and for the French language. There are three axes of analysis. First, presence and participation of France in the political, diplomatic and administrative apparatus of the Organization; at the same time, financing the UN activities is important. Second, the permanent membership of the UNSC French status is outstanding, in the light of its reform process – enlargement, right of veto; the participation to the PCKOs is also a significant factor. Third, the promotion of the French language and of Francophony is a considerable stake regarding the concepts of multilingualism and even of multilateralism.

**«Western powers and peace operations», Josiane TERCINET**

Western powers, known as high income countries by the OECD, have been led to diversify their commitments in peace operations, a better expression than peacekeeping operations, since peacekeeping operations today don't correspond to all the operations related to peace in a collective security prospect. Western countries are thus in the front line in multinational operations and remain strongly present in the UN environment. But they don't play anymore directly such a great part in UN peacekeeping as they used to do during several periods of 20<sup>th</sup> century. Lebanon and UNIFIL II gave an opportunity to some of them, especially European countries, to come back to UN operations, but according to their own terms. This «comeback» does not seem to be the case in Darfur any longer and Europeans, except the United Kingdom, seem to prefer participating to United Nations operations through the European Union : by proxy, in a way.

**«European Union as a global democracy agent», Jan ZIELONKA**

Democracy promotion is often perceived as an American project. Yet, the European Union (EU) is also committed to spread democracy in the world. In spite of varied means and a geographically boundless policy, EU's sole instance of real success in this regard is post-communist Europe : there, democracy promotion has been linked with EU's enlargement policy. Yet, Europe's current «enlargement fatigue» and the fight against terrorism render the European policy of democracy promotion in Turkey or in North African countries harder to achieve. The current context, in which many Western governments have reduced civil liberties in their own countries for security reasons, as well as some disturbing evolutions on the democratic front in several European countries, undermine the positive model influence of the West on other States. Thus, it is time for a fundamental re-thinking of the democracy promotion project.

**«The 'Ottawa Process'. Ten years of 'humanitarian disarmament'»,  
Henry ZIPPER DE FABIANI**

Ten years after 122 States signed the Convention on the Prohibition of Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction on December 3<sup>rd</sup> and 4<sup>th</sup>, 1997, in Ottawa, it might be relevant to assess

what is related to a kind of «humanitarian disarmament». First, it appears that the «Ottawa Process», which is characterized by the intrusion of civil society within the realm of international negotiations, embodies the emergence of a new type of diplomatic method. Second, the Ottawa Convention, to which 176 countries are participating more or less directly at the beginning of 2008, has proved to be a success; yet, at the same time, defaults remain in the fight against anti-personnel mines, as the double ghost of international terrorism and weapons of mass destruction proliferation/dissemination gives disarmament new challenges.



## INDEX THÉMATIQUE

### A

Accord politique de Ouagadougou : 653, 654, 657, 659, 662, 663, 664, 666, 667, 982

Actualité internationale : 833, 834, 835, 836, 838, 840, 841, 842, 843

Afghanistan : 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 469, 471, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 553, 554, 555, 558, 559, 560, 564, 566, 567, 568

Afrique : 162, 163, 164, 165, 167, 169, 172, 175, 176, 848, 849, 850, 851, 852

Afrique du Sud : 750, 751, 752, 754, 755, 759

Al Qaïda : 118, 123, 124, 125, 126

Allemagne : 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568

Altermondialisme : 751, 756, 757, 758, 761, 762, 769

Alternative bolivarienne pour les Amériques : 54, 751, 759

Amérique latine : 41, 42, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55

Amnesty International : 292, 296

Arctique : 803, 804, 805, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817

Arménie : 569, 570, 571, 572, 573, 575, 576, 577, 578, 579, 580

Armes nucléaires : 9, 10

ASEAN : 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70

Asie centrale : 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 615, 617, 618, 619, 620, 622, 623, 624, 625, 626, 982

Asie du Sud-Est : 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65

Audiovisuel : 872, 874, 876, 877, 878

Azerbaïdjan : 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580

### B

Bouclier antimissiles : 538, 542, 546, 549, 550, 551, 569, 570, 571, 573, 575, 578

Brésil : 750, 751, 752, 754, 755, 759, 760, 761

Brevets : 824, 825

Burkina Faso : 847, 850, 851, 852, 854

### C

Canada : 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817

Caraïbe : 41, 42, 46, 47, 54

Caucase du Sud : 569, 570, 571, 572, 575, 576, 577, 580

Chambre des représentants : 467

Chine : 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 750, 751, 752, 753, 754, 760, 761, 889, 988

Climat : 785, 791, 917, 918, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927

Comité mondial des satellites d'observation de la terre (CEOS) : 917, 924, 925

Comité pour les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (CUPEEA) : 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914

Commerce équitable : 768, 770, 771, 772, 776

Commerce international : 214

Conférence de Bali : 800

Congrès américain : 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481

Conseil de sécurité : 373, 375, 378, 379, 380, 381, 382

Constitution européenne : 89, 95, 96, 98

Convention d'Ottawa : 631, 635, 636, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 647

Corée du Nord : 26, 32, 33, 35, 36, 37, 38

Corée du Sud : 61, 63, 66, 68, 70

Côte d'Ivoire : 161, 162, 163, 166, 168, 169, 170, 171, 172, 653, 654, 656, 658, 660, 663, 665, 666, 667, 982

Cour pénale internationale : 238, 239, 240

Cycle de Doha : 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221

## D

Démocrates : 467, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 479, 480, 481

Démocratie : 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 990

Dénucléarisation : 605, 614, 617, 619, 625, 626

Désarmement : 629, 631, 634, 636, 637, 639, 640, 641, 643, 644, 646

Développement : 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 207, 208, 209, 211, 213, 214, 218, 219, 220, 221, 819, 820, 822, 823, 824, 825, 826, 827

Diplomatie : 341, 342, 343, 346, 347, 350, 352, 355

Dissuasion nucléaire : 538, 539, 543, 549, 550, 552

Diversité culturelle : 831, 833, 879, 880, 882, 884

Droit humanitaire : 634

Droits de l'homme : 183, 184, 185, 186, 187, 188

## E

Effet de serre : 785, 786, 788, 789, 791, 793, 794, 795, 796, 798, 799, 917, 918, 920, 921, 922, 923, 926, 929, 930

Egypte : 148, 150, 154, 155, 157, 159

Élection présidentielle : 389, 390, 391, 392

Environnement : 918, 923, 926

Espace : 889, 890, 891, 894, 895, 896, 897, 899, 900, 902, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913

État de droit : 245, 246, 248, 252, 256, 260, 261

Etats-Unis : 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 56, 61, 62, 66, 68, 69, 70, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 129, 131, 136, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 152, 153, 154, 159, 160, 186, 191, 199, 200, 203, 204, 205, 209, 212, 213, 214, 215, 217, 219, 248, 249, 255, 258, 357, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 369, 444, 446, 447, 448, 455, 456, 457, 458, 459, 468, 469, 471, 472, 473, 475, 483, 484, 485, 486, 487, 489, 497, 498, 499, 500, 502, 503, 505,

506, 508, 509, 510, 511, 512, 513,  
537, 538, 539, 540, 541, 542, 544,  
545, 547, 548, 549, 550, 569, 570,  
571, 573, 574, 576, 579, 580, 606,  
608, 609, 611, 613, 615, 620, 625,  
669, 670, 671, 687, 689, 695, 703,  
704, 707, 714, 715, 720, 734, 786,  
788, 789, 793, 796, 797, 799, 800,  
804, 805, 806, 807, 808, 811, 813,  
817, 889, 890, 891, 892, 894, 895,  
896, 897, 898, 899, 900

Europe centrale et orientale : 432, 433,  
434, 436, 437, 439

Européanisation : 407, 408, 422

## F

FINUL : 449, 451, 452, 588, 589, 590,  
591, 592, 593, 594, 595, 721

France : 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96,  
98, 99, 100, 179, 181, 182, 184, 185,  
188, 190, 194, 245, 246, 248, 252,  
254, 257, 258, 260, 263, 264, 266,  
267, 272, 273, 275, 276, 277, 278,  
279, 341, 342, 343, 344, 345, 346,  
347, 348, 349, 350, 351, 354, 355,  
357, 358, 359, 360, 361, 362, 363,  
364, 365, 368, 369, 370, 371, 372,  
373, 374, 375, 376, 377, 378, 379,  
380, 381, 382, 383, 384, 389, 390,  
391, 392, 394, 395, 396, 397, 398,  
399, 400, 401, 402, 403, 407, 408,  
411, 412, 413, 414, 416, 417, 419,  
420, 421, 422, 425, 519, 521, 522,  
523, 524, 526, 527, 529, 605, 608,  
611, 623, 707, 714, 718, 720, 785,  
789, 792, 793, 795, 796, 833, 871,  
970, 971, 974

France 24 : 871, 872, 873, 874, 875,  
876, 877, 878

Francophonie : 371, 381

## G

Géorgie : 569, 570, 571, 572, 573, 576,  
577, 578, 579, 580

GEOSS : 925, 926

Gouvernance : 3, 4, 14, 785, 787, 788,  
789, 792, 794, 797, 800

Grande-Bretagne : 248, 249, 261

Groupe d'experts intergouvernemental  
sur l'évolution du climat (GIEC) :  
785, 790, 792, 799, 917, 918, 919,  
920, 921, 922, 923, 924, 926, 930

GUAM : 577, 578

Guerre contre le terrorisme : 29, 30,  
31, 39

## H

Hezbollah : 708, 709, 710, 711, 713,  
714, 717, 719, 720, 721, 722, 723

Histoire : 341, 342, 343, 344, 345, 346,  
347, 348, 350, 351, 352, 354, 355,  
859, 860, 861, 862, 863, 864, 865,  
866, 867, 868, 869

Humanitaire : 764, 768, 770, 773, 774,  
777

## I

Inde : 59, 60, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69,  
70, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 759,  
988

Information : 834, 835, 836, 837, 838,  
839, 840, 841, 844, 845, 846

Ingérence : 184, 185, 193, 194

Intégration régionale : 60, 61, 62, 63,  
65, 67, 70

Iran : 23, 26, 32, 33, 35, 36, 37, 38,  
145, 146, 148, 151, 152, 153, 154,  
155, 158, 159, 160, 471, 480, 483,  
484, 485, 486, 487, 488, 489, 490,  
491, 492, 493, 494, 495, 496, 537,  
539, 540, 546, 547, 548, 549, 550,

551, 552, 570, 572, 573, 575, 576,  
577, 695, 698, 699

Iraq : 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32,  
33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 130, 131,  
132, 134, 136, 137, 138, 143, 145,  
146, 147, 148, 149, 150, 151, 152,  
153, 154, 159, 160, 467, 469, 470,  
471, 472, 473, 474, 475, 476, 477,  
478, 479, 481, 484, 485, 486, 490,  
495, 497, 498, 499, 500, 501, 504,  
507, 510, 511, 513, 514, 689, 690,  
692, 693, 695, 696, 697, 698, 699,  
700, 701, 702, 703, 704, 705

Israël : 145, 146, 147, 151, 155, 156,  
157, 158, 365, 366, 540, 548, 549,  
551, 710, 717, 719, 720, 721

## J

Japon : 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69,  
70, 988

Journalisme : 847, 848, 849, 851, 852,  
853, 854, 855, 856, 857

Justice internationale : 231, 239

## K

Kosovo : 669, 670, 671, 672, 673, 674,  
675, 676, 677, 678, 679, 680, 681,  
682, 683, 684, 685, 686, 687

Kurdistan : 690, 692, 696, 701, 702,  
703, 704

## L

Liban : 145, 150, 151, 154, 157, 159,  
357, 365, 443, 444, 445, 446, 448,  
449, 450, 451, 452, 453, 454, 456,  
457, 459, 589, 590, 591, 593, 594,  
595, 596, 707, 708, 709, 710, 711,  
712, 714, 715, 716, 717, 718, 719,  
720, 721, 722, 723

Libre-échange : 199, 206, 208, 212,  
213, 217

Lune : 906, 907, 911

## M

Maintien de la paix : 582, 583, 585,  
586, 587, 588, 590, 591, 594, 596

Médias : 831, 833, 834, 835, 836, 837,  
838, 839, 840, 841, 842, 843, 844,  
845, 846, 848, 849, 850, 851, 852,  
853, 854, 855, 856, 859, 860, 861,  
862, 863, 864, 865, 866, 867, 868,  
869, 873, 875, 876, 879, 883

Médiatisation : 833, 838, 841, 846

Mémoire : 861, 864, 865, 868, 869

Mercenaires : 263, 264, 266, 267, 268,  
271

Mines antipersonnel : 629, 630, 632,  
635, 637, 638, 639, 640, 641, 643,  
646, 647

Minorités : 879, 883

Mondialisation : 2, 3, 9, 11, 13, 749,  
750, 751, 755, 756, 757, 758, 761,  
819, 820, 821, 826, 827

Moyen-Orient : 145, 147, 149, 151, 152,  
154, 157, 159, 160, 358, 362, 365,  
366, 370, 447, 449, 455, 456, 457,  
458, 459

## N

Néo-bolivarisme : 41, 49, 52, 53, 54, 58

Nigeria : 725, 726, 727, 728, 729, 731,  
732, 733, 734, 735, 736, 737

Non-alignement : 74, 75, 76, 77, 78

Non-Alignés : 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79,  
80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88

Nord : 75, 76, 80, 85, 86, 88, 725, 727,  
731

Nucléaire : 483, 486, 488, 491, 492, 493

## O

Occidentaux : 581, 582, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 594, 595, 596

OMPI : 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827

ONU : 3, 8, 14, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 581, 582, 583, 585, 586, 587, 589, 590, 591, 592, 594, 595, 596, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 660, 662, 664, 666, 667, 716, 720, 905, 907, 914, 982

ONUCI : 654, 655, 656, 657, 658, 662, 664

Opérations de maintien de la paix : 372, 373, 377, 378, 379, 380, 384

Opérations de paix : 581, 582, 584, 586, 596, 597

Organisation mondiale du commerce (OMC) : 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 206, 208, 209, 210, 212, 213, 214, 215, 216, 219, 220

Organisations non gouvernementales (ONG) : 282, 283, 285, 287, 288, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 773, 774, 775, 776, 777

OTAN : 117, 119, 120, 124, 126, 362, 363, 364, 368, 497, 499, 504, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 538, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 551, 552, 553, 554, 559, 560, 561, 565, 566, 567, 568, 570, 572, 577, 578, 579

OTSC : 577, 578

## P

Paix : 183, 186, 187, 189, 190, 191, 192, 193

Passage du Nord-Ouest : 803, 804, 806, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815

Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : 368, 553, 559, 565, 566, 567, 568

Pologne : 436, 437, 440, 537, 541, 542, 543, 544, 547

Pouvoirs émergents : 749, 750, 751, 756, 761

Préemption : 26, 27, 28, 31, 33, 35

Prévention : 27

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) : 918, 926

Propriété intellectuelle : 819, 820, 821, 822, 823, 824, 826

## R

Réchauffement climatique : 9

Renseignement : 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535

Repentance : 341, 342, 343, 348, 349, 350, 354, 355

Républicains : 467, 468, 469, 470, 472, 474, 476, 478, 479

République démocratique du Congo (RDC) : 161, 162, 163, 165, 166, 168, 169, 170, 171

République tchèque : 537, 540, 542, 543, 544, 546, 547

Royaume-Uni : 608, 611, 623

Russie : 538, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 551, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 669, 671, 672, 674, 889, 896, 898, 899, 900, 902, 973

## S

- Satellites : 890, 891, 892, 894, 895, 898, 900
- Secrétariat général des Affaires européennes : 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421
- Serbie : 670, 672, 673, 674, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686
- Silence : 833, 834, 836, 837, 838, 839, 840, 842, 844, 845, 846
- Sociétés de sécurité privées : 264, 276, 279
- Sociétés militaires privées : 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279
- Soudan : 161, 162, 164, 165, 166, 168, 169, 170, 172, 174
- Sud : 75, 76, 80, 85, 86, 88
- Syrie : 709, 710, 714, 715, 716, 717, 719, 720, 722
- Système mondial d'observation du climat (SMOC) : 924, 925

## T

- Talibans : 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 127
- Taxe Tobin : 768, 769
- Terrorisme : 3, 4, 9, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 524, 525, 529, 530
- Tiers-Monde : 76, 77, 84
- TPIR : 225, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 237
- TPIY : 224, 225, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 237, 238
- Traité de Lisbonne : 101, 399

- Traité de Semipalatinsk : 605, 606, 608, 609, 610, 613, 617, 618, 619, 620, 621, 623, 624, 625, 626, 982
- Tribunal spécial iraquien : 129, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143
- Tribunaux pénaux internationaux : 223, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239
- Turquie : 358, 363, 366, 367, 430, 432, 435, 436, 437, 438

## U

- UNESCO : 831, 833, 879, 880, 881, 882, 884
- Union africaine (UA) : 162, 172, 173, 174, 583, 734, 737
- Union européenne : 92, 96, 100, 199, 203, 205, 212, 214, 215, 217, 357, 359, 362, 364, 366, 367, 368, 369, 370, 390, 394, 398, 400, 407, 408, 409, 410, 412, 414, 416, 417, 420, 422, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 448, 450, 453, 454, 455, 529, 531, 532, 535, 542, 543, 545, 546, 553, 554, 555, 563, 565, 566, 567, 583, 591, 596, 670, 671, 734, 990

## V

- Venezuela : 46, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 751, 756, 759, 760, 761

## Z

- Zone exempte d'armes nucléaires : 605, 606, 607, 608, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 617, 618, 619, 623, 624, 625, 626, 982

## INDEX DES NOMS DE PERSONNES

### A

ABACHA, Sani : 726, 729  
ABBAS, Mehdi : 199, 205, 215  
ABDALLAH (roi) : 155  
ABE, Shinzo : 69  
ABIODUN, Ade : 909  
ABOU ZAHAB, Mariam : 118  
ABRAMOFF, Jack : 470  
ABUBAKAR, Atiku : 726  
ACHACHE, José : 925  
ACKERMAN, Gary : 503  
BICTOGO, Adama : 661  
ADENAUER, Konrad : 352  
AHMADINEJAD, Mahmoud : 152, 155,  
156, 447, 484, 495, 548, 572, 573  
AHTISAARI, Martti : 669, 670, 676, 685  
AL AMIRI, Abdullah : 138, 139  
ALBANEL, Christine : 877  
ALBOU RICHA, Abdel Sattar : 700  
ALBRIGHT, Madeleine : 486  
ALDEN, Chris : 755  
ALEXANDER, Lamar : 472  
ALIEV, Ilham : 574  
ALLIOT-MARIE, Michèle : 845  
AL KHALIFA, Mohammed Oreibi : 139,  
140  
AL MALIKI, Nouri Kamal : 138, 142,  
699  
AL WAELI Mohammed Mosbah : 697  
AL ZAWAHIRI, Ayman : 245  
AMANULLAH, Khan : 106  
AMARA, Fadela : 298  
AMIN, Rizgar Muhammad : 138  
ANNAN, Kofi : 182, 289, 294, 655, 777,  
792

AOUN, Michel : 448, 709, 710, 711, 712  
ARAFAT, Yasser : 156, 718  
ARBENZ, Jacobo : 49  
ARCINIEGAS, Germán : 49  
ARENDE, Hannah : 223  
ARON, Raymond : 1, 24, 39  
AUBENAS, Florence : 839  
AVENOL, Joseph : 377  
AZAZI Owoye : 733

### B

BABANGIDA, Ibrahim : 729, 736  
BACHELET, Michèle : 55  
BACHELET, Pablo : 46  
BADIE, Bertrand : 282  
BALIMA, Serge Théophile : 851, 852  
BAN, Ki-moon : 15, 383, 792, 840, 884  
BANNY, Charles Konan : 172, 173, 656,  
661, 663  
BARROSO, José Manuel : 98, 440  
BARZANI, Massoud : 704  
BASSOLÉ, Djibril : 660  
BAYROU, François : 391, 393, 396, 398  
BEAUCHAMP, Colette : 849  
BÉDIÉ, Konan : 665  
BEN ALI Zine el-Abidine : 283  
BENAMOU, Georges-Marc : 877, 878  
BEN LADEN, Oussama : 25, 26, 118,  
127, 148, 359, 498, 502  
Benoît XVI : 838  
BERLUSCONI, Silvio : 439  
BERNIER, Marc-François : 852  
BERRI, Nabih : 708, 710  
BERTRAND, Maurice : 377

BETANCOURT, Ingrid : 5, 281, 839  
 BETTATI, Mario : 287  
 BEZHUASHVILI, Gela : 578  
 BHUTTO, Benazir : 5, 126  
 BIDAULT, Georges : 427  
 BLAIR, Tony : 29, 30, 91, 182, 198,  
 234, 250, 360, 369, 370, 527  
 BLANC, Gérard : 197, 213  
 BLOOMBERG, Michael : 837  
 BOISSIER, Pierre : 284  
 BOLIVAR, Simon : 49, 52, 57, 759  
 BONAPARTE : 349  
 BORIS, Jean-Pierre : 875  
 BOURDIEU, Pierre : 856  
 BOURGEOIS, Léon : 371  
 BOURGES, Hervé : 848  
 BOUTEFLIKA, Abdelaziz : 342, 343  
 BOUTROS-GHALI, Boutros : 218  
 BOVÉ, José : 394, 396  
 BRAMMERTZ, Serge : 230  
 BRAUMAN, Rony : 349  
 BREMER, Paul : 131, 477  
 BRIATTA, Gilles : 409  
 BROCHES, Aron : 207  
 BROWN, Gordon : 370, 527  
 BRUGUIÈRE, Jean-Louis : 234  
 BRUNET, Jean-Paul : 868  
 BUHARI, Muhammadu : 726, 731  
 BURGES, Sean W. : 759  
 BUSH, George : 48  
 BUSH, George W. : 23, 25, 26, 28, 29,  
 33, 34, 36, 37, 38, 121, 147, 149, 152,  
 158, 250, 357, 362, 457, 467, 468,  
 470, 471, 472, 473, 474, 475, 477,  
 478, 481, 483, 494, 497, 498, 500,  
 506, 552, 593, 689, 700, 895, 911  
 BUSSE, Nikolas : 561

## C

CARDOSO, Fernando Henrique : 294

CARREAU, Dominique : 202, 215  
 CARTER, Jimmy : 480  
 CASTRO, Fidel : 49, 54, 521  
 CHAILLOU, Alain : 844  
 CHALABI, Salem : 139  
 CHARON, Jean-Marie : 853  
 CHÁVEZ FRÍAS, Hugo : 41, 51, 52, 53,  
 54, 55, 56, 57, 58, 751, 759, 760, 761  
 CHENEY, Dick : 28, 29, 35, 468  
 CHESSMANN, Carryl : 862  
 CHEVÈNEMENT, Jean-Pierre : 395, 397  
 CHIRAC, Jacques : 29, 89, 93, 179, 341,  
 342, 343, 348, 350, 352, 358, 361,  
 362, 363, 365, 369, 370, 448, 494,  
 544, 550, 565, 656, 659, 834, 865,  
 871, 876  
 CHOMSKY, Noam : 53  
 CHOREV, Nitsan : 219  
 CHRÉTIEN, Jean : 817  
 CICÉRON : 251  
 CIENFUEGOS, Camilo : 49  
 CIVARD-RACINAIS, Alexandrine : 855  
 CLAUDEL, Paul : 297  
 CLAUSEWITZ, Carl (von) : 168, 519, 644  
 CLEMENCEAU, Georges : 344  
 CLINTON, Bill : 38, 48, 191, 480, 486,  
 490, 537  
 CLINTON, Hillary : 480  
 COINTET, Jean-Paul : 867  
 COINTET, Michèle : 863, 867  
 COLIN, Jean-Pierre : 199  
 COMPAORÉ, Blaise : 659, 660, 664  
 COOPER, Robert : 359, 524  
 CORREA, Raffaele : 760  
 COSTA, Antonio Maria : 506  
 COURTNEY, Michael : 843  
 COUSSY, Jean : 751  
 COUTAU-BÉGARIE, Hervé : 535  
 COX, Robert W. : 750  
 CROCKER, Ryan : 474, 477



## D

DANNATT, Richard : 501, 510  
 DANGOTE, Aliko : 730  
 Daoud Mohamed (Prince) : 112  
 DAUDET, Yves : 201, 214  
 DEBRÉ, Jean-Louis : 351  
 DÉBY, Idriss : 167, 845  
 DELORS, Jacques : 91, 93, 395, 397  
 DERRIDA, Jacques : 836  
 DEUTSCH, Karl : 433  
 DHANAPALA, Jayantha : 613  
 DJÉDJÉ, Alcyde : 660  
 DODIK, Milorad : 682  
 DOETSCH, Karl : 909  
 DONOVAN, Bill : 521  
 DOSTOM, Rachid : 109, 502  
 DREW, Elizabeth : 480  
 DREYFUS, Alfred : 351  
 DRUMMOND, Eric : 377  
 DUNANT, Henri : 284, 285, 633  
 DUPEUX, Louis : 870  
 DUPONT-AIGNAN, Nicolas : 392

## E

EICHELE, Friedrich : 555  
 EIDE, Kai : 669  
 EINAUDI, Jean-Luc : 867, 868  
 EISENHOWER, Dwight D. : 44, 49, 485  
 EL BARRADEÏ, Mohamed : 548  
 ELIZABETH I<sup>re</sup> : 521  
 ELIZABETH II : 835  
 EMMANUELLI, Xavier : 298  
 ERDOGAN, Tayyip : 436, 437

## F

FABIUS, Laurent : 95, 96, 358, 392  
 FALL, Habib Demba : 848

FARRÉ, Sébastien : 861  
 FAUCON, Régis : 844  
 FAURISSON, Robert : 353  
 FAYYAD, Salam : 156  
 FEINGOLD, Russ : 472  
 FEUER, Guy : 211  
 FILLON, François : 357  
 FISCHER, Joschka : 93  
 FITZGIBBON, Joel : 117  
 FRANCO (général) : 427  
 FRANKENBERGER, Klaus-Dieter : 561  
 FRÉDÉRIC II : 346  
 FREEDMAN, Lawrence : 27  
 FUKUYAMA, Francis : 346

## G

GADDIS, John Lewis : 31  
 GARANG, John : 163, 171  
 GARTON ASH, Timothy : 38  
 GATES, Bill : 293  
 GATES, Robert : 118, 359, 476, 500, 507, 574  
 GAULLE, Charles (de) : 91, 92, 179, 344, 352  
 GBAGBO, Laurent : 172, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 663, 665, 666  
 GEAGEA, Samir : 710, 712  
 GINGRICH, Newt : 476, 480  
 GISCARD D'ESTAING, Valéry : 92, 93, 95  
 GODSON, Roy : 528  
 GOLDBLAT, Jozsef : 624  
 GOLDSTONE, Richard : 228  
 GOLUB, Philip : 753  
 GOODLUCK, Jonathan : 732, 733  
 GORE, Al : 12, 923  
 GOWON, Yakuba : 287  
 GRAMSCI, Antonio : 759  
 GRIFFITHS, Franklyn : 810, 815  
 GUAINO, Henri : 100

GUÉHENNO, Jean-Marie : 175, 377  
 GUEVARA, Ernesto Che : 49  
 GUION, Jean : 660  
 GUTIERREZ, Gustavo : 52

## H

HAASS, Richard : 38  
 HABERMAS, Jürgen : 836  
 HABYARIMANA, Juvénal : 837  
 HADDAD, Munir : 142  
 HAGEL, Chuck : 473  
 HAIDER, Jörg : 439  
 HALIMI, Serge : 849  
 HANIYYEH, Ismaïl : 156  
 HARIRI, Rafic : 240, 444, 707, 708,  
 709, 711, 712, 713, 715, 716, 717,  
 720  
 HARIRI, Saad : 709, 710, 718  
 HARPER, Stephen : 811, 814  
 HASSAN, Mohammed : 245  
 HASSAN II : 296  
 HASSNER, Pierre : 31  
 HEGEL, Friedrich : 524, 860  
 HEININEN, Lassi : 816  
 HEKMATYAR, Gulbuddin : 502  
 HENRI IV : 284  
 HERGÉ : 12, 298, 299  
 HERSH, Seymour : 719  
 HERZL, Theodor : 2  
 HEYDRICH, Reinhard : 286  
 HIMMLER, Heinrich : 286  
 HIRSCH, Martin : 298  
 HITLER, Adolf : 860, 866  
 HOOP SCHEFFER, Jaap (de) : 545, 546  
 HOUPHOUËT-BOIGNY, Félix : 163, 173  
 HOVEYDA, Fereydoun : 347  
 HOYER, Steny : 467  
 HUEBERT, Rob : 809, 810  
 HUSSEIN, Saddam : 6, 24, 27, 28, 29,  
 30, 32, 36, 37, 129, 130, 132, 136,

137, 138, 139, 140, 141, 142, 143,  
 146, 152, 212, 347, 470, 485, 693,  
 834

## I

IL, Kim-jong : 35

## J

JAGAN, Cheddi : 49  
 JARUZELSKI, Wojciek : 436  
 JAURÈS, Jean : 344  
 JEANNE D'ARC : 344  
 JEAN-PAUL II : 342, 835, 844  
 JIBRIL, A. : 719  
 JOHNSON, Lyndon B : 500  
 JOHNSON, Tim : 472, 474  
 JORDA, Claude : 376  
 JOSPIN, Lionel : 392  
 JOUMBLATT, Walid : 709, 710  
 JOUYET, Jean-Pierre : 399  
 JOUZEL, Jean : 919  
 JOXE, Pierre : 524  
 JUILLARD, Patrick : 202, 215  
 JUNG, Franz Josef : 545, 555, 559

## K

KABILA, Laurent Désiré : 165  
 KACZYNSKI, Jaroslaw : 440, 544  
 KADHAFI, Mouammar : 34, 35, 194,  
 659  
 KAGAMÉ, Paul : 234  
 KAGAN, Robert : 32  
 KALTENBRUNNER, Ernst : 286  
 KAMBANDA, Jean : 227  
 KANT, Emmanuel : 524  
 KARADZIC, Radovan : 230  
 KARZAÏ, Hamed : 105, 109, 113, 124,  
 127, 503

KENNEDY, John F. : 44, 49, 897

KERRY, John : 470

KHAN, Ismaïl : 109, 502

KIM, Il-sung : 299

KISSINGER, Henry : 32, 521

KOFFI, Léon : 661

KOHL, Helmut : 91, 370

KOLB, Robert : 290

KONAN BANNY, Charles : 172, 173,  
656, 661, 663

KONATÉ, Sidiki : 661

KOTCHARIAN, Robert : 572

KOUCHNER, Bernard : 284, 286, 287,  
298, 299, 348, 357, 360, 361, 369,  
399, 545, 877

KOUNTCHÉ, Seyni : 731

KOVACH, Bill : 856

KUFUOR, John : 659

## L

LACAN, Jacques : 298

LA FAYETTE : 346

LAHOUD, Emile : 445, 708, 709, 711,  
716

LAMASSOURE, Alain : 98

LARIJANI, Ali : 548

LAROCHE, Josepha : 283

LA SABLIERE, M. de : 383, 384

LAURIN, Gilbert : 883

LAVISSE, Ernest : 344, 870

LECOURT, Robert : 91

LEE, Barbara : 470

LEGENDRE, Pierre : 233

LE PEN, Jean-Marie : 390, 395

LÉVITTE, Jean-David : 369, 877

LIEBERMAN, Joe : 472

LIVINGSTONE, Ken : 761

LOBOGNON, Alain : 661

LOWENTHAL, Mark : 524

LOUIS XIV : 290

LOUIS XV : 284

LOUIS XVIII : 186

LUGAR, Richard : 474

## M

MACBRIDE, Sean : 837

MACEO, Antonio : 43

MAGRUDER, John (général) : 521

MAHAN, Alfred Thayer : 43

MALHURET, Claude : 298

MAMÈRE, Noël : 281

MANN, Thomas : 475, 478

MARCOS (sous-commandant) : 50

MARTÍ, José : 43, 49, 52

MARX, Karl Heinrich : 52

MASSOUD, Ahmed Shah : 502

MATHIEN, Michel : 856, 861

MATSUURA, Koïchiro : 880

MAVROIDIS, Petros C. : 201

MAZEN, Abu : 151, 156, 158, 430

M'Beki, Thabo : 660, 734

MCLUHAN, Marshall : 834, 846

MEHL, Dominique : 868

MELHIS, Detlev : 716

MERCIER, Arnaud : 849

MERKEL, Angela : 370, 545, 555, 565

MERLE, Marcel : 283

MICHEL, Louis : 453

MIGAUD, Didier : 353

MILBANK, Dana : 471

MILOSEVIC, Slobodan : 228, 230, 236,  
430, 673

MIRANDA, Francesco de : 49

MITTERRAND, François : 91, 92, 94,  
287, 369

MIYET, Bernard : 377

MLADIC, Ratko : 230

MOBUTU, Sese Seko, dit Joseph  
Désiré : 163, 165, 370

MONNET, Jean : 91

MONROE, James : 43, 57  
 MONTESQUIEU : 251  
 MORALES, Evo : 54, 55, 760  
 MOREAU DEFARGES, Philippe : 788  
 MORIN, Hervé : 369  
 MOSSADEGH, Muhammad : 485  
 MOUBARAK, Hosni : 155  
 MOULIN, Jean : 344  
 MUGABE, Robert : 430  
 MULLEN, Michael : 477, 513, 514  
 MURTHA, John : 470  
 MUSHARRAF, Pervez : 111, 126

## N

NADJIBULLAH, Mohammed : 112, 502, 840  
 NAPOLÉON : 186, 346  
 NAPOLÉON III : 49, 290  
 NASRALLAH, Hassan : 154, 156, 710  
 NASSER, Gamal Abdel : 289, 860  
 NAVIGUÉ, Konaté : 661  
 NETANYAHOU, Benyamin : 365  
 NGEZ, Hassane : 852  
 NICOL, Heather N. : 816  
 NIGHTINGALE, Florence : 284, 285  
 NIKIÉMA, Roger : 852  
 NIXON, Richard : 49, 500  
 NOELLE-NEUMANN, Elisabeth : 833, 834  
 NOETZEL, Timo : 568  
 NTARYAMIRA, Cyprien : 837

## O

OBAMA, Barack : 480  
 OBASANJO, Olusegun : 725, 726, 727, 729, 732, 733, 734, 736  
 ODETOLA, Femi : 730  
 ODIERNO, Raymond T. : 500  
 OKONJO-IWEALA, Ngozi : 733

OLMERT, Ehud : 365  
 OMAND David : 527, 530  
 OMAR (mollah) : 118, 121, 124, 126, 127, 502  
 ORNSTEIN, Norman : 475, 478  
 ORTEGA, Daniel : 54  
 OUEDRAOGO, Youssouf : 660

## P

PACE, Peter : 476, 477  
 PACHAURI, Rajendra : 919  
 PAIN, Julien : 873  
 PAPON, Maurice : 343, 868  
 PARÉ, Ambroise : 284  
 PASSET, René : 757  
 PAUTRAT, Rémy : 519  
 PELCHAT, Michel : 273  
 PELOSI Nancy : 467, 475, 478, 479  
 PERSHING, John J. (général) : 346  
 PETRAEUS, David : 472, 474, 475, 477, 481, 498  
 PLATTNER Marc : 442  
 PLEVEN, René : 91  
 POE, Edgar : 298  
 POLANYI, Karl : 756  
 POL POT : 289  
 POMPIDOU Georges : 369  
 PONTE, Carla del : 228, 229  
 PÖTTERING, Hans-Gert : 398  
 POUTINE Vladimir : 541, 565, 571, 574, 575, 843, 899  
 POUZILHAC, Alain de : 871, 874, 876, 877  
 POWELL, Colin : 33, 48  
 PRODI, Romano : 508  
 PROST, Antoine : 859, 867

## R

RABBANI, Mohammed : 112

RAFSANDJANI, Hachemi : 155  
 RAHMAN, Fazl-ul : 126  
 RAZA, Werner : 212  
 REAGAN, Ronald : 484, 490, 806, 895  
 REBELLE, Bruno : 298  
 REID, Harry : 467, 474  
 RÉMOND, René : 353  
 RENAUDOT, Théophraste : 847  
 RIBBENTROP, Joachim (von) : 286  
 RICE, Condoleezza : 25, 476, 477, 495, 574  
 RIVASI, Michèle : 298  
 ROBBE, Reinhold : 557  
 ROBERTS, W. Adolphe : 49  
 ROCHEBLOINE, François : 877  
 RODRIGUEZ, Simon : 52  
 ROOSEVELT, Franklin Delano : 44  
 ROOSEVELT, Théodore : 43  
 ROSENSTIEL, Tom : 856  
 ROUSSO, Henri : 868  
 ROY, Olivier : 118  
 ROYAL, Ségolène : 298, 357, 358, 364, 367, 368, 391, 393, 394, 395, 397  
 RUBIN, Barnett : 501, 510  
 RUMSFELD, Donald : 24, 25, 39  
 RYFMAN, Philippe : 283, 292, 294

## S

SAAKACHVILI, Mikhaïl : 579, 580  
 SADATE, Anwar al : 835  
 SADR, Bani : 490  
 SAINT THOMAS D'AQUIN : 771  
 SALAZAR, Ken : 472  
 SALMON, Jean : 208  
 SÁNCHEZ, Omayra : 834  
 SANDERS, Patricia : 542  
 SAN MARTIN, José (de) : 49  
 SARKOZY, Nicolas : 89, 90, 93, 97, 98, 100, 101, 109, 341, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 364, 365, 366, 367,

368, 369, 370, 375, 391, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 544, 792, 793, 839  
 SCHIAVO, Terri : 470  
 SCHOLZ, Jürgen : 555  
 SCHORI, Pierre : 657, 662  
 SCHRÖDER, Gerhard : 28, 234, 352, 370, 565  
 SCHUMAN, Robert : 91  
 SCHWARZENEGGER, Arnold : 797  
 SEIGNOBOS, Charles : 344  
 SHAGARI, Shehu : 735  
 SHAH, Nader : 106  
 SHAH, Zaher : 106, 112  
 SINIORA, Fouad : 446, 708, 710, 719, 720  
 SLEIMAN, Michel : 712  
 SOLANA, Javier : 359, 542, 546, 591  
 SORNARAJAH, M. : 209  
 Soro, Guillaume : 658, 659, 661, 662, 663, 664  
 SOYINKA, W. : 725  
 STALINE, Joseph : 299  
 STEINMEIER, Frank-Walter : 545, 555  
 STERN, Brigitte : 207  
 STERN, Nicholas : 790, 923  
 STOUDMANN, Gérard : 658  
 STRAUSS-KAHN, Dominique : 11, 358, 376  
 SUCRE, Antonio Jos : 49  
 SULLY : 284  
 SUR, Serge : 293

## T

TABLEY, Dacoury : 661  
 TADIC, Dusko : 227  
 TAFT, William Howard : 44  
 TAGRO, Désiré : 658, 660  
 TALABANI, Jalal : 704  
 TALLEYRAND : 289

TAUBIRA-DELANNON, Christiane : 353  
 TAYLOR, Charles : 659  
 THAÇI, Hashim : 676  
 THOM, René : 845  
 THUAL, Jacques : 106  
 THUILLIER, François : 529  
 TOBIN, James : 769  
 TODD, Emmanuel : 394  
 TOLKIEN, J. R. R. : 561  
 TOMUSCHAT, Christian : 289  
 TONG, Goh Chok : 66  
 TOUVIER, Paul : 343, 868  
 TREVERTON, Gregory : 526  
 TREVES, Tullio : 294  
 TRUMAN, Harry : 44, 485  
 TUDESQ, André : 850, 853

## U

URIBE, Alvaro : 55, 282  
 USMAN, Shamsudeen : 733

## V

VAN CREVELD, Martin : 501  
 VÉDRINE, Hubert : 348, 549, 796  
 VERCINGÉTORIX : 344  
 VIDAL-NAQUET, Pierre : 867  
 VIEIRA, Marco Antonio : 755  
 VILLEPIN, Dominique de : 29, 379  
 VILLIERS, Philippe de : 391, 395

VIRALLY, Michel : 198, 205, 208, 221,  
 371  
 VOINOVICH, George : 474

## W

WAHID, Abdurrahman : 430  
 WALKER, William : 43  
 WALSINGHAM, Francis : 521  
 WALTER, Jacques : 861  
 WARDAK, Abdul Rahim : 504  
 WARNER, John : 472  
 WARUSFEL, Bertrand : 529  
 WAXMAN, Henry : 476  
 WEBB, Jim : 473, 474  
 WEBER, Max : 521  
 WIEVIORKA, Annette : 865  
 WILLIAMS, Eric : 49  
 WILSON, Woodrow : 346, 371  
 WRIGHT, Vincent : 415

## Y

YAR-ADUA, Umaru Musa : 725, 726,  
 727, 729, 732, 733, 734, 736  
 YASSIN, Ahmed (cheikh) : 156  
 YOUNG, Oran : 816

## Z

ZAKANE, Vincent : 660  
 ZAMORA, Ezequiel : 52, 54

## TABLE DES MATIÈRES

|  | PAGES |
|--|-------|
| <i>2007 : Grisaille persistante, horizon bouché, température sans changement</i> , par Serge SUR . | 1     |

### ETUDES : LES RELATIONS INTERNATIONALES DANS LE DÉSORDRE

#### Postures étatiques

|  |    |
|--|----|
| <i>Les Etats-Unis : Un rogue State</i> , par Robert S. LITWAK . . . . .  | 23 |
| <i>L'hégémonie états-unienne à l'épreuve du néo-bolivarisme vénézuélien</i> ,<br>par Eric DUBESSET . . . . .             | 41 |
| <i>Inde, Chine : quels équilibres en Asie</i> , par Isabelle SAINT-MÉZARD . . . . .                                      | 59 |
| <i>Le retour des Non-Alignés sur la scène internationale. Changement dans la continuité</i> ,<br>par Guy FEUER . . . . . | 73 |
| <i>La France et l'Europe : continuité ou rupture</i> , par Renaud DEHOUSSE . . . . .                                     | 89 |

#### Les situations conflictuelles et leurs prolongements

|   |     |
|---|-----|
| <i>L'Afghanistan, six ans après</i> , par Zalmaï HAQUANI . . . . .  | 105 |
| <i>L'OTAN en Afghanistan. L'avenir incertain du Titanic</i> , par Gilles DORRONSORO . . . . .                                   | 117 |
| <i>Le Tribunal spécial iraquien : instrument de justice ou de vengeance</i> ,<br>par Patrycja GRZEBYK . . . . .                 | 129 |
| <i>Du «chaos constructif» à l'«entropie croissante». Perspectives 2008 au Moyen-Orient</i> ,<br>par Christian NACKHLÉ . . . . . | 145 |
| <i>Les conflits en Afrique. Une résolution improbable</i> , par Yann BEDZIGUI . . . . .   | 161 |

#### L'action des institutions internationales

|   |     |
|---|-----|
| <i>A quoi servent les Nations Unies</i> , par Alain DEJAMMET . . . . .  | 179 |
| <i>L'OMC et les tribulations du Cycle de Doha</i> , par James MOUANGUE KOBILA . . . . .   | 197 |
| <i>L'expérience mitigée des tribunaux pénaux internationaux. Les limites de la justice pénale internationale</i> , par Julian FERNANDEZ . . . . . | 223 |

**Relations internationales  
et acteurs privés**

|  |     |
|--|-----|
| <i>L'Etat de droit face au terrorisme</i> , par Roseline LETTERON .....  | 245 |
| <i>Les nouveaux mercenaires en France : la fin des tabous</i> ,<br>par Thierry ROUSSEAU, Bruno LE RAY et Patrick PACOREL ..... | 263 |
| <i>Variations sur les organisations internationales non gouvernementales</i> ,<br>par Jean-Pierre COLIN .....                  | 281 |

**CHRONOLOGIE INTERNATIONALE  
DE L'ANNÉE 2007**

|  |     |
|--|-----|
| <i>Chronologie internationale de l'année 2007</i> , par Khadidja GUEBACHE, Vincent<br>LEQUEUX, Cyril MARÉ et Manon-Nour TANNOUS sous la direction de Yann<br>BEDZIGUI et Floriane LEGUAY ..... | 303 |
|--|-----|

**RUBRIQUES**

**La France et le monde**

*sous la responsabilité de Daniel COLARD*

|   |     |
|---|-----|
| <i>Introduction</i> , par Daniel COLARD .....   | 339 |
| <i>Un genre diplomatique. La France entre la compassion et la repentance universelle</i> ,<br>par Gérard ARBOIT ..... | 341 |
| <i>Le nouveau Président et la politique étrangère et de sécurité</i> , par Jolyon HOWORTH ...                         | 357 |
| <i>La France et l'ONU</i> , par Paul TAVERNIER .....  | 371 |

**La France dans la construction européenne**

*sous la responsabilité de Loïc AZOULAI et Fabrice PICOD*

|  |     |
|--|-----|
| <i>Introduction</i> , par Loïc AZOULAI et Fabrice PICOD .....  | 387 |
| <i>L'Europe dans la campagne présidentielle française 2007. Entre euroscepticisme de<br/>secours et domaine réservé</i> , par Muriel ROUYER .....                                | 389 |
| <i>La France et le processus décisionnel européen. Le Secrétariat général des affaires euro-<br/>péennes au cœur des relations Paris-Bruxelles</i> , par Virginie LANCERON ..... | 407 |



**L'Union européenne,  
acteur des relations internationales**  
*sous la responsabilité de Renaud DEHOUSSE*

|   |     |
|---|-----|
| <i>Introduction. Les incertitudes de l'Europe politique</i> , par Renaud DEHOUSSE . . . . .                         | 425 |
| <i>L'Union européenne, agent mondial de la démocratie</i> , par Jan ZIELONKA . . . . .                              | 427 |
| <i>L'Europe et la deuxième guerre du Liban. Premiers pas d'une puissance civile</i> ,<br>par Chloé BERGER . . . . . | 443 |

**Politique étrangère des Etats-Unis**  
*sous la responsabilité de François VERGNIOLLE DE CHANTAL*

|  |     |
|--|-----|
| <i>Introduction</i> , par François VERGNIOLLE DE CHANTAL . . . . .   | 463 |
| <i>Le Congrès démocrate et la conduite de la politique étrangère américaine en 2007</i> ,<br>par Justine FAURE . . . . . | 467 |
| <i>Les relations Iran-Etats-Unis. A la recherche du regime change</i> ,<br>par François NICOUILLAUD . . . . .            | 483 |
| <i>Les Etats-Unis en Afghanistan</i> , par Thomas RID . . . . .  | 497 |

**Théories et doctrines de sécurité**  
*sous la responsabilité d'Yves BOYER*

|  |     |
|--|-----|
| <i>Introduction. Incertitudes internationales</i> , par Yves BOYER . . . . .   | 517 |
| <i>Le renseignement, facteur de puissance</i> , par Philippe HAYEZ . . . . .   | 519 |
| <i>La question de la défense antimissiles en Europe. Entre dilemmes,<br/>confusions et tensions</i> , par André DUMOULIN . . . . . | 537 |
| <i>La stratégie de sécurité et de défense allemande. Tendances et défis actuels</i> ,<br>par Thomas BAUER . . . . .                | 553 |
| <i>Les Etats du Caucase du Sud et la crise du bouclier antimissiles</i> ,<br>par Gaïdz MINASSIAN . . . . .                         | 569 |
| <i>Les puissances occidentales et les opérations de paix</i> , par Josiane TERCINET . . . . .                                      | 581 |

**Désarmement, maîtrise des armements,  
non-prolifération**  
*sous la responsabilité de Bernard SITT*

|  |     |
|--|-----|
| <i>Introduction</i> , par Bernard SITT . . . . .   | 601 |
| <i>L'établissement d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale</i> , par Jean-<br>François GUILHAUDIS . . . . . | 605 |

|   | PAGES |
|---|-------|
| <i>Le «processus d'Ottawa». Dix ans de «désarmement humanitaire», par Henry ZIPPER DE FABIANI</i> .....   | 629   |
| <br><b>Crises et conflits internationaux</b><br><i>sous la responsabilité d'Alexandra NOVOSSELOFF</i>   |       |
| <i>Introduction, par Alexandra NOVOSSELOFF</i> .....  | 651   |
| <i>L'accord politique de Ouagadougou. Vers une sortie de crise pérenne en Côte d'Ivoire, par Simon P. ALAIN HANDY et Toussaint CHARLES</i> .....                        | 653   |
| <i>Le Kosovo, entre aube et crépuscule, par Renaud DORLHIAC</i> .....   | 669   |
| <i>L'Iraq en 2008. Le temps des fragmentations, par Gabrielle LAFARGE</i> .....   | 689   |
| <i>Crises libanaises, par Agnès FAVIER</i> .....  | 707   |
| <i>Le Nigeria. Désordre de la formation d'une puissance sans peuple, par Jérôme SPINOZA et Olivier VALLÉE</i> .....   | 725   |
| <br><b>Economie politique internationale</b><br><i>sous la responsabilité de Françoise NICOLAS et Jacques FONTANEL</i>  |       |
| <i>Introduction. Nouveaux rapports de force économiques : contestation et résistance, par Françoise NICOLAS</i> .....   | 741   |
| <i>Les pouvoirs émergents dans la mondialisation, par Jean-Christophe GRAZ</i> .....  | 749   |
| <i>La puissance économique-politique des organisations non gouvernementales dans le monde d'aujourd'hui, par Jacques FONTANEL et Yann ECHINARD</i> .....                | 763   |
| <br><b>Mondialisation, multilatéralisme<br/>et gouvernance globale</b><br><i>sous la responsabilité d'Emmanuel DECAUX</i>   |       |
| <i>Introduction, par Emmanuel DECAUX</i> .....  | 781   |
| <i>La lutte contre les changements climatiques. Entre pas de fourmi et gouvernance internationale, par Céline NÈGRE</i> .....   | 785   |
| <i>La revendication canadienne de souveraineté sur le Passage du Nord-Ouest. Le choix à double tranchant d'une rhétorique intransigeante, par Grégoire GAYARD</i> ..... | 803   |
| <i>Propriété intellectuelle, mondialisation et développement, par Philippe PETIT</i> .....  | 819   |
| <br><b>Médias et société internationale</b><br><i>sous la responsabilité de Michel MATHIEN</i>  |       |
| <i>Introduction. Vers une plus grande expression médiatique des peuples du monde, par Michel MATHIEN</i> .....  | 831   |

|   | PAGES |
|---|-------|
| <i>Non-vu et non-dit dans la médiatisation de l'actualité internationale. Une application de la « spirale du silence », par Gérard ARBOIT et Michel MATHIEN . . . . .</i>                             | 833   |
| <i>Le journalisme et la question de la responsabilité sociale dans les pays africains. Nécessité d'appropriation des valeurs éthiques et déontologiques, par Taïrou BANGRE . . . . .</i>              | 847   |
| <i>La médiatisation de l'histoire. Entre ambiguïtés, dérives et légitimités, par Michel FABRÉGUET . . . . .</i>   | 859   |
| <i>La chaîne d'information internationale pour la France. 2008, l'année de tous les dangers, par Gérard ARBOIT . . . . .</i>  | 871   |
| <i>La diversité des expressions culturelles. 2007, année de la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO et de la reconnaissance par l'ONU des peuples autochtones, par Michel MATHIEN . . . . .</i> | 879   |

**Nouvelles technologies  
et relations internationales**  
*sous la responsabilité de Xavier PASCO*

|   |     |
|---|-----|
| <i>Introduction, par Xavier PASCO . . . . .</i>   | 887 |
| <i>Conquête spatiale et relations internationales, par Isabelle SOURBÈS-VERGER . . . . .</i>  | 889 |
| <i>Le rôle et les activités du Comité des Nations Unies pour les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (CUPEEA), par Gérard BRACHET . . . . .</i> | 905 |
| <i>Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). A l'interface entre science et politique, par Jean-Louis FELLOUS . . . . .</i>         | 917 |

**CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE**  
*sous la responsabilité d'Anne DULPHY*

|  |     |
|--|-----|
| <i>Chronique des ouvrages 2007 . . . . .</i> | 933 |
| <i>Chronique des revues . . . . .</i>        | 949 |

**ANNEXES**

|  |      |
|--|------|
| <i>Liste des contributeurs . . . . .</i>     | 969  |
| <i>Résumés des articles . . . . .</i>        | 975  |
| <i>Abstracts . . . . .</i>                   | 991  |
| <i>Index thématique . . . . .</i>            | 1007 |
| <i>Index des noms de personnes . . . . .</i> | 1013 |
| <i>Table des matières . . . . .</i>          | 1021 |

IMPRIMÉ EN BELGIQUE

---

ETABLISSEMENTS EMILE BRUYLANT, société anonyme, Bruxelles  
Prés.-Dir. gén. : JEAN VANDEVELD, av. W. Churchill, 221, 1180 Bruxelles