

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA « DOCTRINE BEGIN » EST-ELLE ENCORE D'ACTUALITÉ ?

LA « CYBÉRISATION »
DE LA DOCTRINE DE DISSUASION ISRAËLIENNE
ET LA « CLARTÉ » NUCLÉAIRE

PAR

PHILIPPE BOU NADER (*)

La dissuasion, conventionnelle ou par armes de destruction massive, demeure une question fondamentale dans l'étude des relations internationales et du comportement des Etats. Trois formes de dissuasion existent : la dissuasion conventionnelle (1), qu'elle soit individuelle ou collective ; la dissuasion par le biais de l'interdépendance (2) ; la dissuasion par des armes de destruction massive, dont l'arme nucléaire.

Cette dernière fut l'objet de très nombreux travaux, cela pour plusieurs raisons. Premièrement, l'arme concernée est des plus dévastatrices, voire la plus dévastatrice. Deuxièmement, la Guerre froide au XX^e siècle a fait de la dissuasion nucléaire une partie intégrante du conflit entre les superpuissances de l'époque, les Etats-Unis d'Amérique et l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS). Troisièmement, la doctrine « classique » de la dissuasion nucléaire est attrayante. En effet, cette doctrine s'est beaucoup focalisée sur la question de savoir comment la possession d'une dissuasion nucléaire par un Etat affectait et pouvait changer le comportement d'un autre Etat, agressif mais « rationnel ». Enfin, la question de la dissuasion nucléaire a été longuement traitée par la doctrine du fait du manque de données concrètes et empiriques en la matière, les négociations et les débats sur l'usage de cette arme étant souvent classés « secret défense » par les pays concernés. Les auteurs tentent donc d'extrapoler des faits historiques certaines tendances, des équations

(*) Doctorant en Droit international public à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et consultant en géopolitique du monde arabe.

(1) La possession et la menace d'usage d'un arsenal conventionnel massif peuvent, dans certaines circonstances, dissuader un Etat d'attaquer le propriétaire de cet arsenal. Pour un aperçu de la dissuasion conventionnelle pré-nucléaire, cf. George QUESTER, *Deterrence Before Hiroshima*, Routledge, 1986, 217 p.

(2) Une grande partie du courant dit « libéral » des Relations internationales défend l'idée que l'interdépendance entre les Etats, en particulier l'interdépendance économique et technologique, diminue le risque de conflits armés. Selon ce courant de pensée, les Etats économiquement interdépendants seraient dissuadés d'entrer en conflictualité armée du fait de la petitesse des bénéfices d'un conflit par rapport aux pertes engendrées par ce dernier. Pour un aperçu général de ce courant de pensée, cf. Derek BRADDON, « The role of economic interdependence in the origins and resolution of conflict », *Revue d'Economie politique*, vol. CXXII, 2012, pp. 299-319.

quasi mathématiques pouvant être appliquées à d'autres événements futurs et semblables. La dissuasion nucléaire laisse en effet à l'observateur une grande marge de manœuvre intellectuelle et analytique, d'où sa popularité.

La question de la dissuasion nucléaire tend aussi à répondre à quelques questions primordiales relatives à la sécurité internationale : comment un Etat peut-il user – ou menacer de le faire – de la force armée à des fins politiques ? comment un Etat peut-il éviter un conflit armé ouvert ? comment un Etat « faible » peut-il résister à un Etat « fort » ?

Israël serait doté d'un arsenal nucléaire (3). Néanmoins et au contraire des autres Etats nucléarisés, Tel-Aviv n'a jamais reconnu posséder un tel arsenal, mais ne l'a jamais nié non plus. Malgré cette « ambiguïté nucléaire », la stratégie de sécurité nationale israélienne comporte un volet « dissuasion », dans son sens conventionnel et non nucléaire (4).

Le risque d'un Iran nucléarisé dans les quelques décennies à venir a néanmoins forcé Tel-Aviv à envisager un changement de politique quant à son arsenal nucléaire. Cet article traitera en premier lieu de la position israélienne traditionnelle d'« ambiguïté nucléaire » et des raisons de l'impossibilité israélienne d'officialiser une doctrine nucléaire. Seront ensuite exposés le volet conventionnel de la dissuasion israélienne, la « doctrine Begin », et les raisons de sa non-application au programme de prolifération nucléaire iranien. Cette retenue israélienne pourrait être le début d'un virage stratégique de la part de Tel-Aviv, qui semble « cybériser » sa « doctrine Begin » conventionnelle, tout en la renforçant par une officialisation progressive de sa dissuasion nucléaire.

L'« AMBIGUÏTÉ » ET LA DISSUASION NUCLÉAIRES ISRAÉLIENNES

L'« ambiguïté nucléaire »

La mémoire vive de l'Holocauste du peuple israélite a joué un grand rôle dans la décision israélienne de se doter d'une dissuasion nucléaire (5). De plus, Israël s'est toujours considérée comme une « ville assiégée » par une marée d'Etats arabes lui étant hostiles et ayant souvent des régimes illégitimes en quête de soutien populaire et donc enclins à provoquer des conflits afin de gagner en popularité et de naviguer sur des vagues de patriotisme. Néanmoins et même si les raisons de ce désir de puissance nucléaire militaire peuvent être considérées comme raisonnables, Israël n'a jamais cherché ni à officialiser sa possession de l'arme nucléaire, ni à nier cette possession. Les théoriciens en matière de doctrine nucléaire ont

(3) Vipin NARANG, *Nuclear Strategy in the Modern Era*, Princeton University Press, 2014, pp. 179-206.

(4) Pour une présentation générale de la stratégie de sécurité nationale de l'Etat d'Israël, cf. David RODMAN, « Israel's national security doctrine: an introductory overview », *Middle East Review of International Affairs*, vol. V, n°3, 2001, pp. 1-86.

(5) *Israel's Nuclear Ambiguity Policy*, REUT Institute, 17 juin 2009, p. 1 ; Avner COHEN, *Israel and the Bomb*, Shoken Publishing House, Tel-Aviv, 2000, pp. 28-29 ; Michael RASKA, « Beyond the 'Bomb in the basement': Israel's nuclear predicament and policy options », *Asian Journal of Public Affairs*, vol. 1, n°2, 2008, p. 24.

nommé cette politique du silence l'« *ambiguïté nucléaire* » (6) (*amimut* en hébreu).

Cette politique fut pour la première fois formulée en 1963 quand Shimon Peres, alors vice-ministre de la Défense, dut rendre compte au Président américain, John F. Kennedy, des activités des sites nucléaires israéliens. Selon la littérature, le Président américain aurait demandé à l'Israélien s'ils étaient en cours de fabrication d'une bombe atomique, question à laquelle S. Peres aurait répondu par : « *I can say to you clearly that we shall not introduce atomic weapons into the region. We will certainly not be the first to do so* » (7).

Cette première formulation de l'« *ambiguïté nucléaire* » fut affinée en 1966, lors d'un discours du premier ministre Levi Eshkol à la Knesset, durant lequel il déclara que : « *Israel will not be the first to introduce nuclear weapons in the Middle East* » (8).

La seconde formulation est, en partie, plus précise et réfléchie que la première. En effet, la déclaration de S. Peres, qui débute par « *je peux vous dire* », pousse l'observateur à penser à des éventualités qui « ne peuvent pas être dites ». De plus, la première déclaration utilise le mot « *région* », terme vague, la « *région* » pouvant inclure la Turquie par exemple. Or la Turquie, membre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), accueillait et accueille jusqu'à présent des ogives nucléaires américaines. L'usage du terme « *Moyen-Orient* » par L. Eshkol réduit la sphère géographique de la déclaration à la région incluant, selon la majorité de la littérature et des géographes, la Palestine, Israël, le Liban, la Syrie, l'Iraq et la Jordanie. Enfin, dans la déclaration de S. Peres, l'usage de « *clairement* » laisse penser que certains recoins de sa réponse ne sont « pas clairs » et ne seront jamais clarifiés.

Cette ambiguïté nucléaire sert trois objectifs israéliens majeurs. En premier lieu, elle permet au pays de ne pas provoquer une prolifération massive de l'arme atomique dans ses alentours proches. En effet, l'officialisation par l'Etat hébreu de sa possession d'armes nucléaires pourrait pousser les régimes locaux lui étant hostiles à acquérir leurs propres outils nucléaires militaires. D'un point de vue purement politique, une telle réaction arabe serait légitime et certains penseurs pourraient défendre l'idée d'une paix régionale grâce à un équilibre de la terreur. Ensuite, cette ambiguïté évite à Israël une condamnation, par la communauté internationale, de l'illégalité de son programme nucléaire militaire. Israël n'est en effet pas membre

(6) Cette posture est parfois nommée « *politique d'opacité nucléaire* ». L'auteur a préféré utiliser le terme « *ambiguïté* » car ce dernier renvoie aussi, dans son usage courant, à une certaine volonté de garder le secret. L'opacité est un terme plus scientifique, qui renvoie plutôt à un état des lieux exclusif de toute volonté en faveur d'un manque de détails et de précision.

(7) « *Je peux vous dire clairement que nous ne serons pas les premiers à introduire les armes atomiques dans la région. Nous ne serons clairement pas les premiers à le faire* ».

(8) « *Israël ne sera pas le premier à introduire les armes nucléaires au Moyen-Orient* ».

du Traité de non-prolifération (TNP) de 1968 (9). L'officialisation de telles capacités et donc l'obligation imposée à Israël de se conformer aux clauses du TNP pourrait conduire à l'envoi d'inspecteurs sur ses sites nucléaires à double usage, civil et militaire. Enfin, cette ambiguïté nucléaire permet à Israël d'éviter les risques rattachés à la tactique de « la ligne rouge ». En effet, pour être efficace, une dissuasion nucléaire officialisée a besoin d'une doctrine d'emploi publiée. Plusieurs options s'ouvrent à Israël : Tel-Aviv pourrait choisir d'adopter la doctrine de la première frappe (*First Use*), la doctrine de la seconde frappe (*Second Response* ou *No First use*), la doctrine de l'escalade contrôlée ou la doctrine de la destruction mutuelle assurée (*Mutual Assured Destruction* ou MAD). Malgré les différences de tactiques entre ces stratégies, elles partagent un point commun : la mise en place d'une « ligne rouge » qui, si elle se trouve franchie, enclenchera l'application de la doctrine choisie. Or, dans le cas israélien, la ligne rouge serait, selon toute vraisemblance, l'attaque du territoire israélien par des armes de destruction massives, dont des armes nucléaires. Dans le contexte régional et du fait des acteurs menaçant Israël, l'adoption d'une doctrine nucléaire et d'une ligne rouge prédéfinie paraît impossible.

L'impossibilité stratégique israélienne d'officialiser une dissuasion nucléaire viable

La doctrine nucléaire israélienne ne peut être que forcément implantée dans la culture stratégique du pays et dans sa mémoire nationale. La Shoah et le manque de profondeur stratégique israélienne conditionnent donc la doctrine nucléaire de ce pays.

Il est par exemple très peu probable que Tel-Aviv adopte la doctrine de « destruction mutuelle assurée », cela pour deux raisons. Premièrement, l'acceptation par Israël d'une destruction mutuelle avec son ennemi signifierait que le gouvernement accepte l'hypothèse d'un nouvel Holocauste, « consenti » cette fois-ci. De plus, la destruction d'Israël par le feu nucléaire signifierait la destruction matérielle des vestiges des anciens royaumes israélites, dont le Mur des lamentations. Or la présence de ces vestiges était une des justifications essentielles de la création d'un « foyer juif » dans la Palestine sous mandat britannique. La même logique s'applique à la doctrine de la seconde frappe et à celle de l'escalade nucléaire contrôlée.

Il ne reste donc, selon nous, comme doctrine politiquement viable pour un gouvernement israélien que celle de la première frappe (*First Use doctrine*). Or imposer une ligne rouge à un ennemi ou à un adversaire

(9) Grâce à cette ambiguïté, Israël a aussi évité de se voir sanctionné par le US Arms Export Control Act de 1976, selon lequel le gouvernement américain ne peut pas porter assistance militaire ou économique à un pays donnant ou recevant du matériel d'enrichissement nucléaire ou des technologies non contrôlées et approuvées par l'Agence internationale de l'énergie atomique. Or Israël tient à l'engagement américain de le maintenir en situation de supériorité technologique dans la région, le fameux « *Qualitative Military Edge* » (QME) israélien.

peut, dans certaines circonstances, aggraver la sécurité du pays émettant la ligne rouge. Israël, dans le cas où Tel-Aviv officialiserait sa dissuasion nucléaire de première frappe, devra publier sa doctrine nucléaire et donc les circonstances dans lesquelles l'arme atomique israélienne serait employée. Dans le cas le plus plausible de l'adoption de « la première frappe », Israël devrait donc annoncer que le feu nucléaire sera employé dès l'usage d'armes chimiques contre son territoire et sa population.

Que ferait alors Tel-Aviv si le Hezbollah libanais, implanté au Sud-Liban et dans plusieurs régions syriennes, utilisait une telle arme ? La première option israélienne serait de sauvegarder sa crédibilité de dissuasion nucléaire en lançant le feu atomique contre les positions du Hezbollah. Dans ce cas, le territoire israélien et sa population seraient gravement atteints par une telle attaque, compte tenu de la proximité géographique. La seconde option serait de ne pas employer ses forces nucléaires et donc de perdre sa crédibilité nucléaire. Les deux options sont, logiquement, inacceptables pour un pays qui se voit comme une « ville assiégée ». Israël est donc contraint de garder l'ambiguïté nucléaire afin de préserver sa marge de manœuvre, puisque la seule doctrine nucléaire légitime sur la scène politique israélienne et assez dissuasive sur la scène régionale est celle de la première frappe.

Afin de contrer l'impossibilité de publier une doctrine nucléaire viable, la séurocratie israélienne et ses stratèges militaires ont conçu une dissuasion conventionnelle censée remplacer l'impossibilité stratégique d'une dissuasion nucléaire forcément déstabilisatrice dans la région.

LE VOLET CONVENTIONNEL DE L'« AMBIGUÏTÉ NUCLÉAIRE » ET SA NON-APPLICATION AU CAS IRANIEN

La « doctrine Begin », une dissuasion conventionnelle, préventive et offensive

Afin de remplir le vide dissuasif conséquent à l'impossibilité d'avouer la possession d'une dissuasion nucléaire, Israël a adopté une doctrine de dissuasion conventionnelle préventive.

En 1981, la chasse israélienne a bombardé le site nucléaire irakien d'Osirak (10). Suite à l'attaque, le premier ministre Menahem Begin déclara que « *under no circumstances would we allow the enemy to develop weapons of mass destruction against our nation. We will defend Israel's citizens, in time, with all the means at our disposal* » (11).

La doctrine préventive Begin était née. Cette dernière s'inscrit dans la stratégie de défense nationale israélienne, basée sur une stratégie

(10) Dan REITER, « Preventive attacks against nuclear programs and the 'success' at Osiraq », *Nonproliferation Review*, vol. XII, n°2, 2005, pp. 355-371.

(11) « *Nous n'accepterons sous aucunes circonstances que l'ennemi développe des armes de destruction massive contre notre nation. Nous défendrons les citoyens d'Israël, au bon moment et avec tous les moyens à notre disposition* ».

défensive mise en place par une tactique agressive de conflits violents, rapides, sporadiques et sur le territoire de ses adversaires (12). Selon la pensée stratégique israélienne, Tel-Aviv est obligée de construire une paix à travers une supériorité militaire préemptive, voire préventive (13).

La doctrine Begin fut réappliquée le 6 septembre 2007 quand la chasse israélienne bombarda un site prétendument nucléaire dans le territoire syrien, aux alentours de la ville de Deir ez Zor. Le site était encore à son stade primaire (14). Selon les sources occidentales de renseignement, le site visé abritait des composantes nucléaires livrées clandestinement à la Syrie par la Corée du Nord (15). Dans le cadre de l'opération « Verger », les avions israéliens avaient contourné la Syrie en survolant le territoire turc. Ankara aurait accepté ce survol tout en exigeant qu'Israël ne rende pas public le consentement turc afin de préserver le *statu quo* entre Damas et Ankara. De plus, le raid aurait été composé, entre autres, de chasseurs-bombardiers *F-16 I*, technologie américaine et donc soumise à un accord de pré-usage de la part de Washington.

Le raid en Syrie fut unanimement qualifié de succès par les communautés de chercheurs et de stratèges militaires. Premièrement, la frappe a relancé l'équipe gouvernementale israélienne, en perte de vitesse à l'époque. De plus, elle a permis à Israël de réaffirmer la crédibilité de sa dissuasion non nucléaire (16) et le régime syrien aurait abandonné tout programme de prolifération nucléaire.

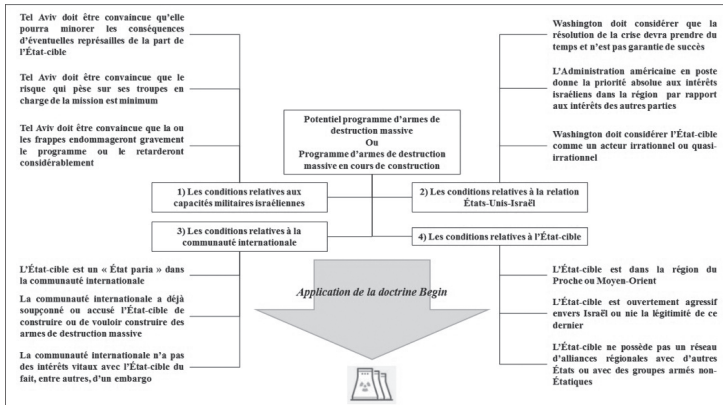


Figure 1 : Les conditions domestiques, régionales et internationales nécessaires pour l'application efficace de la « doctrine Begin »

Sources : les données sont tirées de l'analyse des circonstances entourant les frappes israéliennes contre les programmes syrien et iraquien d'ADM.

(12) Michael RASKA, *op. cit.*, p. 24.

(13) *Id.*

(14) Pierre RAZOUX, « Israël frappe la Syrie : un raid mystérieux », *Politique étrangère*, 2008/1, pp. 9-22.

(15) U. MAHNAIMI / S. BAXTER / M. SHERIDAN, « Israelis blew apart Syrian nuclear cache », *Sunday Times*, 16 sept. 2007.

(16) Le général Amos Yadlin avait d'ailleurs déclaré qu'Israël « a recouvré sa pleine capacité de dissuasion ».

Déjà appliquée deux fois (Iraq et Syrie) et n'ayant pas fait l'objet de critiques sévères de la part de la communauté internationale ou des instances de l'Organisation des Nations Unies (ONU), cette doctrine de frappes préventives fut néanmoins abandonnée dans le cas du nucléaire iranien.

La menace du nucléaire iranien et le recul de la doctrine Begin

De nombreux auteurs et géopoliticiens se sont interrogés sur la non-application de cette doctrine dans le cas de la prolifération nucléaire iranienne. L'Iran peut en effet être qualifié d'ennemi d'Israël et les menaces iraniennes contre la sécurité de l'État hébreux ne manquaient pas. Cette retenue israélienne peut en fait être expliquée par l'absence de plusieurs conditions nécessaires à une application efficace et « rentable » de la doctrine Begin.

Premièrement (17), Israël n'était pas convaincu de pouvoir considérablement retarder ou endommager les sites iraniens concernés du fait de leur éparpillement sur le territoire iranien et du choix de Téhéran de les « bunkeriser » (18). Deuxièmement (19), les tensions entre le président Obama et le premier ministre Netanyahou étaient un secret de polichinelle. De plus, le Président américain était convaincu que le régime des Mollahs est un acteur international raisonnable et rationnel, essentiel pour la sécurité et la stabilité régionales. Troisièmement (20), l'Iran, à travers son large marché domestique et sa capacité d'extraction pétrolière, représente un marché prometteur pour les industriels européens, russes et américains. En outre, la communauté internationale était consciente de l'importance de l'Iran sur la sécurité du détroit d'Ormuz, par lequel passe quelque 40% du transit mondial de brut. Enfin (21), Tel-Aviv craignait l'ouverture de plusieurs fronts, dont ceux avec l'organisation Hezbollah au Sud-Liban et au Sud-Syrie et l'organisation Hamas à Gaza. Ces dernières, plus faibles militairement qu'Israël, auraient tout de même pu « saturer balistiquement » l'espace israélien, mettant à mal les systèmes de défense antimissiles *Iron Dome* et *Arrow*.

Israël ne pouvait donc qu'écartier l'application de la doctrine Begin contre Téhéran. Néanmoins et afin de préserver sa dissuasion régionale, Tel-Aviv a muté sa doctrine de frappes préventives conventionnelles en usant de l'arme « cyber » et en ouvrant volontairement, selon nous, une petite brèche dans sa politique de l'ambiguïté nucléaire.

(17) Cf. la partie « 1) Les conditions relatives aux capacités militaires israéliennes » dans la Figure 1.

(18) Whitney RAAS / Austin LONG, « Osirak redux? Assessing Israeli capabilities to destroy Iranian nuclear facilities », *International Security*, vol. XXXI, n°4, 2007, pp. 7-33.

(19) Cf. la partie « 2) Les conditions relatives à la relation Etats-Unis-Israël » dans la Figure 1.

(20) Cf. la partie « 3) Les conditions relatives à la communauté internationale » de la Figure 1.

(21) Cf. la partie « 4) Les conditions relatives à l'Etat-cible » de la Figure 1.

UNE NOUVELLE DISSUASION ISRAËLIENNE ?
LA « CYBÉRISATION » DE LA « DOCTRINE BEGIN »,
ACCOMPAGNÉE D'UN DÉBUT DE « CLARTÉ NUCLÉAIRE »

La « doctrine Begin » fait sa mue « cyber »

En juin 2010, le virus Stuxnet infecta plus de 30 000 ordinateurs en Iran (22). Ce virus a continué à se propager dans plusieurs pays jusqu'au 24 juin 2012, date de son auto-expiration. Le magazine spécialisé *Computerworld* qualifia le virus de « *one of the most sophisticated and unusual pieces of software ever created* » (23).

Stuxnet est un virus offensif conçu pour pénétrer et contrôler, de façon quasi autonome, des ordinateurs-cibles et des systèmes informatiques (24). Selon les experts, le virus ciblait des réseaux et ordinateurs désignés comme « *air-gapped* » – cibles déconnectées de l'Internet public.

Selon ces mêmes experts et les autorités iraniennes, Stuxnet était le produit d'une collaboration israélo-américaine. Tel-Aviv aurait donc remplacé sa dissuasion conventionnelle traditionnelle par une certaine « cyber-dissuasion », censée convaincre Téhéran de cesser ses activités nucléaires en retardant le progrès de son programme et en détruisant les réseaux et les ordinateurs de ses sites nucléaires.

La question reste de savoir à quel point une « frappe cyber » est aussi efficace qu'une « frappe conventionnelle » ou qu'une attaque ou menace d'attaque nucléaire. En effet, l'utilité du virus Stuxnet est moins dans sa capacité d'endommager matériellement le programme nucléaire iranien que dans sa capacité à dissuader le *leadership* iranien d'abandonner la marche vers une dissuasion nucléaire. Or l'hypothèse de l'efficacité d'une dissuasion à travers l'outil cyber fait face à plusieurs critiques (25).

D'un côté, les frappes conventionnelles peuvent ne pas être totalement efficaces dans la destruction de la cible. De plus, ces frappes, si elles sont faites par des avions militaires, requièrent l'autorisation de survol des territoires des Etats sur la trajectoire de l'opération. Cette autorisation risque de ne pas être conférée du fait de l'importance et de la puissance de l'Iran dans la région et à cause des risques de troubles sociaux internes

(22) D'autres pays furent touchés par le virus, dont l'Inde, l'Indonésie, la Chine, l'Azerbaïdjan, l'Allemagne et les Etats-Unis d'Amérique. Cf. Mark CLAYTON, « Stuxnet malware is 'weapon' out to destroy... Iran's Bushehr nuclear plant? », *Christian Science Monitor*, 21 sept. 2010, disponible sur le site Internet www.csmonitor.com/USA/2010/0921/Stuxnet-malware-is-weapon-out-to-destroy-Iran-s-Bushehr-nuclear-plant (consulté le 30 novembre 2017).

(23) « *Une des pièces de software les plus sophistiquées et anormales créées* », citation de Robert McMILLAN, « Siemens: Stuxnet worm hit industrial systems », *Computerworld*, 14 sept. 2010, disponible sur le site Internet www.computerworld.com/article/2515570/network-security/siemens-stuxnet-worm-hit-industrial-systems.html (consulté le 29 novembre 2017).

(24) Pour plus de détails techniques sur ce virus, cf. James FARWELL / Rafal ROHOZINSKI, « *Stuxnet and the future of cyber war* », *Survival*, vol. LIII, n°1, 2011, pp. 23-40.

(25) Craig B. GREATHOUSE, « Cyber war and strategic thought: do the classic theorists still matter? », in J. F. KREMER / B. MÜLLER (dir.), *Cyberspace and International Relations*, Springer, 2014, pp. 21-40.

pour l'Etat affichant une certaine collusion avec Israël. Enfin, une frappe conventionnelle fait peser un risque non négligeable sur les pilotes en charge de la mission.

De l'autre côté, une cyberattaque peut répondre à de telles problématiques. Néanmoins, une telle agression comporte deux inconvénients majeurs quant à la stratégie de dissuasion. Premièrement, un Etat ne peut pas menacer d'user d'un virus électronique. Ce dernier n'a d'utilité et d'efficacité que quand il est employé le premier et quand il demeure secret afin de ne pas donner une fenêtre d'opportunité à l'Etat-cible de s'en prémunir (26). Une arme cyber ne peut pas être « exposée » pour « faire passer un message », au contraire d'un porte-avions à titre d'exemple. Secondement, un virus électronique est, par nature, incontrôlable dans sa dissémination. Un virus électronique peut donc être destiné à un Etat, mais risque de contaminer de nombreux autres, provoquant alors un risque de condamnations et de tensions diplomatiques, ainsi qu'une dissémination de la technologie utilisée et donc l'apprentissage par les « victimes collatérales » de technologies qui leur étaient encore inconnues.

La Figure 2 ci-après présente les inconvénients et les atouts des différentes catégories de frappes (conventionnelles, cyber et nucléaire). Le symbole « + » représente un effet positif sur la problématique à gauche du tableau. Le symbole « ± » représente un effet contrasté pouvant être négatif ou positif sur la problématique à gauche du tableau. Le symbole « - » représente un effet négatif sur la problématique à gauche du tableau. Enfin, les symboles « ++ » et « -- » sont des accentuations de l'effet négatif ou positif relatif à la problématique à gauche du tableau.

(26) Dans le cas d'une dissuasion israélienne face à Téhéran, Tel-Aviv devra aussi prendre en compte la puissance iranienne de cyberdéfense et de cyberattaque. Cf. « Les hackers iraniens montent en puissance », *Le Figaro*, 3 déc. 2014, disponible sur le site Internet www.lefigaro.fr/flash-actu/2014/12/03/97001-20141203FILWWW00452-les-hackers-iraniens-montent-en-puissance.php (consulté le 23 novembre 2017) ; Thomas FOX-BREWSTER, « Iranian hackers targeted Deloitte via a seriously convincing Facebook fake », *Forbes*, 5 oct. 2017, disponible sur le site Internet www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=https://www.forbes.com/sites/thomasbrewster/2017/10/05/facebook-fake-hacks-deloitte-employee-iran-cyber-spies-suspected/&refURL=https://www.google.fr/&referrer=https://www.google.fr/ (consulté le 23 novembre 2017). Pour une opinion sur les faiblesses d'une cyberattaque tel le virus Stuxnet, cf. Jon R. LINDSAY, « Stuxnet and the limits of cyber warfare », University of California Institute of Global Conflict and Cooperation, janv. 2013, disponible sur le site Internet erikgartzke.com/assets/lindsay2013_stuxnet.pdf (consulté le 11 novembre 2017).

	Frappe conventionnelle (tir de missiles; frappes aériennes; commandos; tir d'artillerie)	Frappe cyber	Frappe nucléaire
Effets limités et ciblés - Possibilité de contrôler l'étendue des retombées militaires et politiques	+	-	--
Traçabilité de l'auteur de la frappe	±	±	-
Effet dissuasif	±	-	++
Possibilité de démonstration sans utilisation (l'effet « montrer ses muscles »)	±	--	++
Effet déstabilisateur sur la sécurité et la stabilité internationale	-	±	--
Efficacité sur les cibles	±	±	++
<i>Estimation de l'utilité finale en fonction de la gamme des utilisations et de leur efficacité</i>	0	-4	+1

Sur une échelle de « -6 /+6 », l'utilité des frappes cyber en matière de dissuasion est de -4, celle des frappes conventionnelle est de 0 et celle des frappes ou menaces de frappes nucléaires est de +1.

Ce faible résultat des frappes cyber en matière de dissuasion est dû à plusieurs facteurs. Quatre catégories de risques sont rattachées à la doctrine de dissuasion à travers des attaques préventives cyber, comme on peut le voir dans la figure ci-après.

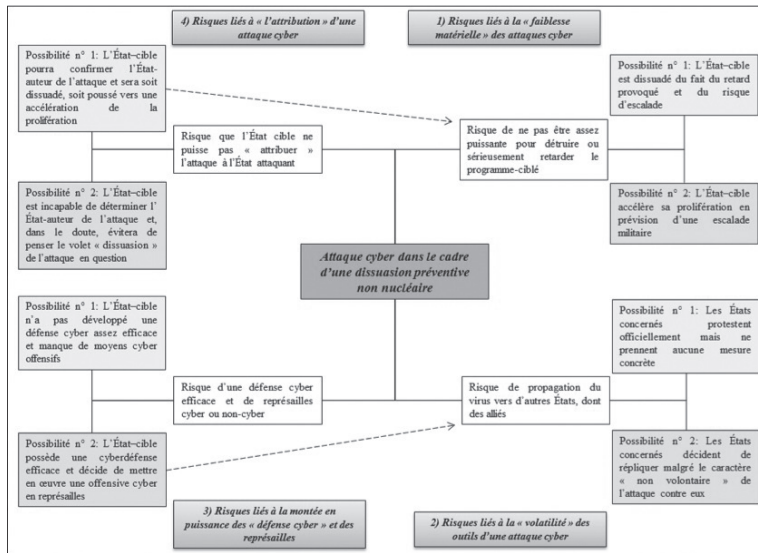


Figure 2 : Les quatre grands risques liés à l'usage de la force cyber dans le cadre d'une politique de dissuasion

L'officialisation progressive de la dissuasion nucléaire israélienne

Afin d'atténuer le certain vide dissuasif créé par la cybérisation de la « doctrine Begin », Tel-Aviv semble avoir enclenché une reconnaissance progressive et tacite de son arsenal nucléaire. Le 15 septembre 2013, un article publié par le média israélien *I24News* révélait de nombreux détails sur cet arsenal. Les sources citées, des officiels du Pentagone et du *Bulletin of the Atomic Scientists*, déclaraient que Tel-Aviv : 1) avait cessé de produire des ogives nucléaires en 2004 ; 2) possédait 80 ogives nucléaires opérationnelles ; et 3) disposait d'assez de matériau fissile pour fabriquer rapidement 115 ogives supplémentaires.

Fait révélateur du débat interne dans la séurocratie israélienne, l'article et le média l'ayant publié n'ont pas été victimes de la législation israélienne interdisant la publication d'informations susceptibles d'accréditer la possession de l'arme atomique.

Le 27 mai 2014, le Begin Sadat Center for Strategic Studies (BESA, Université Bar Ilan) publiait un article cosigné par le professeur israélien Louis René Beres et le général américain à la retraite John Chain intitulé « Living with Iran : Israel's strategic imperative » (27). L'article recommandait au gouvernement israélien de rendre public son arsenal nucléaire dans le but de dissuader l'Iran. Cette publication n'est pas bénigne. En effet, le BESA est réputé proche du premier ministre Netanyahu et bénéficie d'un financement public conséquent.

Dernière brèche dans la politique de l'ambiguïté nucléaire, la Haute Cour de justice a rendu une décision, le 12 septembre 2017, relative au statut de la Commission israélienne pour l'énergie atomique (IAEC). La Cour devait en effet se prononcer sur l'absence de loi supervisant les activités de l'IAEC. Malgré le refus de contraindre le Parlement à voter une loi relative à cette question de droit, les juges ont qualifié cette demande de « légitime », une première en Israël.

De tels changements augurent une officialisation prochaine de la dissuasion nucléaire israélienne. Or le concept de dissuasion comporte six éléments majeurs (28) auxquels Tel-Aviv devra répondre :

1) L'intérêt de la dissuasion : dans le cas israélien, l'intérêt de révéler son arsenal nucléaire serait de dissuader son ennemi actuel, l'Iran, plus

(27) Louis René BERES / John T. CHAIN, « Living with Iran: Israel's strategic imperative », BESA Center Perspective Papers, n°249, 28 mai 2014, disponible sur le site Internet besacenter.org/wp-content/uploads/2014/05/Louis-Rene-Beres-and-General-John-T-Chain-Living-with-Iran-PP249-May-28.pdf (consulté le 4 octobre 2017).

(28) Ces éléments sont tirés de l'étude de la doctrine en la matière, dont Richard Ned LEBOW / Janice GROSS STEIN, « Deterrence: the elusive dependent variable », *Cambridge Core*, vol. XLII, n°3, juin 2011, pp. 336-369 ; Franck C. ZAGARE, « Classical deterrence theory: a critical assessment », *International interactions*, vol. XXI, n°4, pp. 365-387 ; Robert JERVIS, « Deterrence theory revisited », *World Politics*, vol. XXXI, n°2, 1979, pp. 289-324.

puissant que ses précédents adversaires (l'Iraq de Saddam Hussein et la Syrie de Bachar al Assad).

2) La publicité de la doctrine de dissuasion : dissuader dépend tant de la capacité matérielle de pouvoir « frapper » l'ennemi que de la preuve de la volonté politique d'user de cette force en cas de besoin. Dans ce cadre, Israël devra officialiser une doctrine nucléaire, donc rendre public ses « lignes rouges ».

3) En fonction de la doctrine adoptée, des capacités de déni d'accès et/ou des mesures punitives : dans le cas israélien, une dissuasion nucléaire de l'Etat d'Israël devra forcément être axée sur de fortes capacités de déni d'accès (protection des populations et efforts d'éviter un « nouvel Holocauste ») et des capacités de « première frappe » suffisantes pour neutraliser l'ennemi avant qu'il ne puisse enclencher son arsenal nucléaire. Ces capacités seront donc forcément agressives et stratégiquement déstabilisatrices dans cette région du monde.

4) La crédibilité : la crédibilité d'une dissuasion nucléaire dépend aussi du degré de volonté politique d'user du feu nucléaire en cas de violation d'une des « lignes rouges ». Dans le cas israélien et puisque la seule doctrine nucléaire israélienne viable sur la scène politique interne serait celle de la « première frappe », la crédibilité devra être marquée par une volonté efficace et puissante.

5) La peur : pour être efficace, une doctrine nucléaire doit provoquer une certaine peur dans la partie adverse. Dans le cas de la lutte entre Israël et l'Iran, l'élément « peur » risque de faire défaut auprès du régime à Téhéran. En effet, la Révolution islamique de 1979 a mis au pouvoir une caste de mollahs messianiques qui attend le retour du *Mehdi*. Dans la pensée théologique et « khomeyniste » du chiisme, le martyr prend une place prédominante dans l'action du croyant. Faire peur à un régime et à des dirigeants qui louent le martyr comme ultime moyen de « résistance » contre les Américains et les Israéliens risque d'être une tâche difficile.

6) Le calcul des pertes et bénéfices potentiels suite à l'usage de l'arsenal nucléaire : Israël devra penser aux questions « combien est suffisant ? », « combien d'ogives ? », « quel chiffre de victimes des deux côtés constitue un seuil ? », etc.

* *
*

Malgré la complexité intrinsèque à la construction d'une doctrine nucléaire viable et non déstabilisatrice dans la région, Israël semble devoir graduellement bâtir et officialiser sa doctrine nucléaire. Cette officialisation d'une doctrine nucléaire écarte progressivement la « doctrine Begin » traditionnelle d'usage de la force armée conventionnelle de façon préventive. Cette dernière semble avoir pris un virage « cyber ». Tel-Aviv passe donc progressivement d'une doctrine de « frappes conventionnelles

dissuasives préventives » à une doctrine de « combinaison de frappes cyber préventives sous parapluie nucléaire ». Reste à voir comment les puissances régionales non iraniennes, l'Arabie saoudite, la Turquie, les Emirats arabes unis et l'Égypte, réagiront.

LES ENJEUX DE LA DIPLOMATIE PUBLIQUE DE LA FRANCE AU LIBAN

PAR

NABIL EL KHOURY (*)

Si la diplomatie française n'a pas besoin aujourd'hui d'une politique promotionnelle pour réduire une tendance populaire « anti-française » au Liban, elle ne peut toutefois ignorer deux défis. Il s'agit d'abord d'endiguer la politique communicationnelle d'une diplomatie dite « contestataire », en confrontant, avec peu de chance de vaincre, un discours médiatique attrayant (1) et alimentant souvent un scepticisme envers le rôle français (2). Il s'agit ensuite de continuer à cultiver, auprès de la population libanaise, le « désir de France » ou « l'amour de France », en s'appuyant sur le *soft power* (3).

La France fabrique son image en tant que puissance attachée à l'équilibre entre les nations et au respect des règles du droit international. Son rôle en faveur de la stabilité du Liban et de l'entente interlibanaise est réaffirmé à chaque moment de crise. Ses relations pluridimensionnelles avec le Liban, sur les plans politique, militaire, social, économique, éducatif et culturel, évoluent sans qu'elle s'expose à un phénomène « anti-français » similaire à un « anti-américanisme » nuisible à l'image des Etats-Unis et à son influence dans le monde arabe et musulman en particulier (4). En effet, la politique communicationnelle de la diplomatie française aujourd'hui a d'autres objectifs que de restaurer une réputation politique abîmée.

A l'ère de la mondialisation, des satellites et de la révolution numérique, caractérisée par la redistribution des cartes des influences culturelles (5), le statut des puissances dépend aussi de son « *nation brand* ». La diplomatie publique d'une puissance comme la France doit faire face à la multiplication

(*) Docteur en Science politique.

(1) Frédéric CHARILLON, *La France peut-elle encore agir sur le monde ?*, Armand Colin, Paris, 2010, pp. 159-160.

(2) Cette question est traitée par Nabil EL KHOURY, « Les représentations politiques de la diplomatie française dans les médias pro-iraniens au Liban, avant et après l'accord nucléaire (2006-2016) », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVIII, 2017, pp. 181-197.

(3) Cf. Joseph S. NYE, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004.

(4) Après les attentats du 11 septembre 2001, les Etats-Unis prennent conscience de l'ampleur de l'enjeu et développent une action de diplomatie publique pour s'adresser à l'opinion publique étrangère, notamment arabe et musulmane, en améliorant l'image de l'Amérique. Cf. Maud QUESSARD-SALVAING, « La diplomatie publique d'Hillary Clinton et les stratégies de *smart engagement* », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVI, 2015, pp. 477-496.

(5) Frédéric MARTEL, « Vers un '*soft power*' à la française », *Revue internationale et stratégique*, 2013/1, n°89, p. 75.

des acteurs concurrents profitant des moyens de communication, peu coûteux et efficaces, pour promouvoir leurs images de marque et établir leurs influences. Chaque acteur étatique ou non étatique est capable de mener son propre *soft power*, à travers les médias traditionnels, les outils numériques et surtout avec les réseaux sociaux. Le terrain est donc occupé par de nombreux acteurs cherchant à « *façonner les préférences des autres* » (6), à promouvoir leurs savoir-faire, leurs technologies, à réorienter les goûts, la consommation, les choix touristiques et à influencer les cultures des populations dans le monde (7). Le succès dépend largement de la réputation et de la crédibilité de ces acteurs.

Les enjeux de la diplomatie d'influence de la France sont liés, depuis la création de l'Alliance française en 1883, à la diffusion de la langue, au rayonnement culturel (8). La « *diffusion de l'idiome français* » est perçue comme un itinéraire à la conquête des esprits et des marchés (9). Les différentes actions culturelles menées à l'étranger visent à créer puis à accumuler « *un capital de francophilie* » (10) et à fabriquer l'image d'une France « pacifique », « universaliste », mais aussi une puissance équilibrée qui doit être « *perçue comme un utile antidote aux menaces de telle ou telle puissance en pleine ascension* » (11). Elles cherchent aussi à promouvoir les valeurs françaises : la démocratie, la liberté, les droits de l'homme. Dans une époque de fortes tensions identitaires, la protection et la promotion de la « diversité culturelle » s'avèrent aussi des objectifs primordiaux de la diplomatie française. Cette diversité est, d'un côté, un atout pour le *soft power* français : la France se montre un pays ouvert à toutes les cultures et dans lequel les étrangers peuvent s'intégrer, réussir, créer, rayonner et contribuer alors à cultiver le prestige international de la France et celui de la francophonie (12). De l'autre côté, la diversité culturelle est la base du vivre-ensemble, du dialogue des civilisations. Il s'agit donc des principes pour lesquels la diplomatie française accorde toujours une place de choix : l'ouverture du musée du Louvre à Abou Dhabi est un exemple manifeste d'un engagement français en faveur de la diversité culturelle (13).

Les politiques scolaires et universitaires, les cours de langue, la publication, la traduction, les salons du livre, les bourses d'études,

(6) François CHAUBET, « Rôle et enjeux de l'influence culturelle dans les relations internationales », *Revue internationale et stratégique*, 2013/1, n°89, p. 93.

(7) Simon ANHOLT, « Public diplomacy and competitive identity: where's the link », in Guy Y. GOLAN / Sung-Un YANG / Dennis F. KINSEY (dir.), *International Public Relations and Public Diplomacy*, Peter Lang, New York, 2015, pp. 189-207.

(8) François CHAUBET, « L'Alliance française ou la diplomatie de la langue (1883-1914) », *Revue historique*, 2004/4, n°632, pp. 763-785, p. 764.

(9) *Ibid.*, pp. 765 et 769.

(10) *Ibid.*, p. 774.

(11) *Ibid.*, p. 777.

(12) Anne GAZEU-SECRET, « Renforcer le *soft power* à la française en valorisant notre diversité », *Revue internationale et stratégique*, 2009/1, n°73, p. 128.

(13) Laurence DES CARS, « Le Louvre-Abou Dhabi, une réponse française à la mondialisation ? Un aperçu », *Les Cahiers Irice*, 2009/1, n°3, pp. 59-61.

les conférences, les spectacles théâtraux ou musicaux, les expositions artistiques, la production cinématographique, la diffusion audiovisuelle, l'ouverture de bibliothèques ainsi que des musées à l'étranger sont des piliers de la diplomatie publique ainsi que des outils de visibilité internationale. A l'ère de la mondialisation, elles restent utiles mais insuffisantes.

Des médias comme *Radio France Internationale* ou *TV5 Monde* sont censés jouer un rôle dans la diffusion de la voix et l'image de la France dans un monde de plus en plus interdépendant. Leurs résultats dans la zone arabe dans les années 2000 sont remis en question moins à cause d'un problème de performance qu'en raison d'une concurrence anglo-saxonne et arabophone (*CNN, BBC, Al Jazeera*). La France, étant à la recherche du maintien de son statut de puissance indépendante sur la scène internationale et se préoccupant de faire entendre sa voix et ses positions tout en évitant la déformation, se mobilise alors dans les années 2000 afin de rendre ses moyens médiatiques adéquats. Une telle mission s'impose comme une urgence, dans une période caractérisée par l'émergence des médias comme acteurs non négligeables dans les relations internationales (14). La passivité à cet égard prive les pays concernés de précautions nécessaires pour faire face aux défis d'une guerre d'information (15).

La France met donc en place une nouvelle stratégie médiatique ciblant le public étranger et ayant un double objectif : « *le façonnement doux des opinions* » (16) et l'évitement de la formation d'une opinion mondiale hostile, incompréhensive, ignorant le rôle, les idées politiques et la culture de la France. La création, en 2006, de la chaîne *France 24*, qui a une antenne arabophone, est censée contribuer à la réalisation de tous ces objectifs stratégiques (17) et limiter les dégâts subis en termes de recul d'audience des médias français dans le monde arabe (18). La diplomatie française mise aussi sur l'usage des nouvelles technologies d'information et de communication afin d'exposer ses positions diplomatiques et ses visions du monde, diffuser sa culture et sa langue, cultiver « l'amour de France », ainsi que pour diversifier les sources de diffusion d'informations sur les actualités du monde. Dans cette perspective, la diplomatie digitale s'impose à son tour comme un outil permettant d'établir un contact rapide, immédiat, et même un dialogue direct avec l'opinion étrangère. De la diplomatie numérique dépendent aussi la visibilité, l'exportation des idées et la promotion des valeurs des Etats (19).

(14) Mohammed EL OIFI, « La France et les écrans méditerranéens. Une diplomatie publique par les médias est-elle encore possible ? », *Confluences Méditerranée*, 2007/4, n°63, pp. 93-94.

(15) Tel est le sujet du nouveau *Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies* (RAMSES), publié à l'initiative de l'Institut français de relations internationales (IFRI), Thierry DE MONTBRIAL / DOMINIQUE DAVID (dir.), *RAMSES 2018. La guerre de l'information aura-t-elle lieu ?*, Dunod, Paris, 2017, pp. 138-185.

(16) Cyril BLET, « Les médias, un instrument de diplomatie publique ? », *Revue internationale et stratégique*, 2010/2, n°78, p. 122.

(17) *Op. cit.*, p. 121.

(18) Sur le recul de cette audience dans les années 2000, cf. Mohammed EL OIFI, pp. 94 et 96-97.

(19) *Ibid.*, pp. 99-102. Cf. également F. CHAUBET, « Rôle et enjeux de l'influence culturelle », *op. cit.*, p. 98.

Si la diplomatie publique américaine visait particulièrement, après le 11 septembre 2001, outre l'amélioration de l'image des États-Unis dans le monde et la lutte antiterroriste, la promotion de la liberté et de la démocratie dans la perspective de renverser des régimes autoritaires et antilibéraux, quel serait l'objectif de la diplomatie publique française dans un pays comme le Liban, membre de la Francophonie et qui partage ses valeurs (20) ? Le changement du « régime libanais » est évidemment exclu et la France rejette toute sorte de diplomatie interventionniste. Une autre piste ne peut pas complètement être inenvisageable, celle d'inscrire l'action de *soft power* au Liban dans une stratégie globale visant à réduire ou éliminer l'hostilité et l'incompréhension à l'égard de la France et de l'Occident dans le monde arabe. Une telle stratégie s'avère opportune pour faire face à la menace terroriste en France et à l'extrémisme islamiste anti-occidental y compris anti-français. Pourtant, il est légitime de s'interroger aussi sur l'apport que peut offrir le terrain libanais dans la bataille communicationnelle contre le terrorisme et l'extrémisme qui menacent la France, d'autant que ce phénomène n'a pas un impact inquiétant au Liban.

L'observation des faits conduit à constater que la diplomatie publique française au Liban a deux dimensions : 1) veiller à la continuité et à l'évolution de l'influence culturelle est une mission-clef, assumée par des institutions en place, chargées de divers programmes, gérées ou soutenues par l'ambassade de France à Beyrouth ; 2) la communication à travers les réseaux sociaux, à savoir la diplomatie digitale, donne plus de résonance et de visibilité à l'action de diplomatie publique, inscrite dans le *Relationship Building* au Liban, tout en contribuant à diffuser des messages soigneusement choisis et qui sont adaptés à la particularité de la situation libanaise, tels que l'encouragement au dialogue de religion, la réconciliation, la paix, la cohabitation politique.

ASSURER LA CONTINUITÉ DE L'INFLUENCE CULTURELLE

La mémoire collective libanaise garde l'image d'une France incarnant l'ancienne puissance mandataire. Une série de télévision diffusée en 2017 (*Amir el Layl : le prince de la nuit*) expose la lutte anti-mandat français comme une source de fierté. Il faut pourtant souligner que, après l'indépendance du Liban en 1943, l'influence culturelle française n'est pas mise en cause. Elle reste une caractéristique transcendant le jeu politique. En outre, l'influence de l'anglais au Liban n'élimine pas le français. Certes, la concurrence impose des défis, mais la langue française n'est pas menacée

(20) Cf. Pascal MONIN, « La présence culturelle française au Liban. Quel présent ? Quel passé et quel avenir ? », thèse doctorale sous la direction de Dominique Chevallier, Université Paris-Sorbonne (Paris-Sorbonne, France), juin 1998, t. 3, pp. 926-927.

de disparition ou de recul considérable. Le trilinguisme (arabe, français, anglais) reste incontestablement une marque de la société libanaise (21).

Pour résister à l'influence anglo-saxonne et à « *l'américanisation de la culture et des loisirs* » (22) au Liban, la diplomatie française mène, dans ce pays comme ailleurs, des politiques d'influence qui visent à « *promouvoir les idées et la culture françaises* » (23). Elle modernise son action culturelle et éducative, qui est assumée par des institutions officielles françaises, comme l'Institut français ou l'Agence universitaire de la Francophonie. Des partenariats ou coopérations existent aussi avec des organisations ou associations privées libanaises. Si Pascal Monin constate, dans sa thèse sur « *la présence culturelle française au Liban* », en 1998, que « *de l'amélioration et du renforcement de l'environnement francophone libanais, essentiellement au niveau de l'audiovisuel, de la presse, du livre, du cinéma et du réseau d'enseignement, scolaire et universitaire, dépend l'avenir du français, et par conséquent, de l'influence française au Liban* » (24), on constate qu'en 2017 la diplomatie française a su protéger cet avenir.

L'Institut français du Liban est un pilier de la diplomatie publique. Avec ses huit antennes créées sur l'ensemble du territoire, ses différentes activités offrent un espace d'échange et de formation linguistique et sont un moyen de promotion culturelle et d'information sur la France. Le Salon du livre francophone de Beyrouth, organisé en novembre 2017 pour la 24^e fois depuis sa création en 1992, s'ajoute aux différents domaines d'action, avec pour objectif de « *promouvoir l'identité francophone du Liban* » (25). L'Institut français ne cesse d'agir pour maintenir l'existence de l'enseignement francophone dans les institutions scolaires libanaises, privées et publiques (26). L'effort mené en direction des écoles affiliées au Baccalauréat français tente de renforcer la compétitivité de ce programme scolaire français face à l'International Baccalaureate Diploma (en anglais). L'enjeu est ici vital, car moins ce programme est attractif, moins la culture francophone pèse. Les jours à venir montreront dans quelle mesure la diplomatie française relèvera le défi.

(21) Sur la place de la langue française au Liban, cf. ERIC VERDEIL / Ghaleb FAOUR / Sébastien VELUT, *Atlas du Liban. Territoires et société*, IFPO/CNRS Liban, Beyrouth, 2007, pp. 51-53. Cf. également Ibrahim TABET, *La France au Liban et au Proche-Orient. Du XI^e au XXI^e siècle*, Editions de la Revue phénicienne, 2012, pp. 389-393 ; Sandra ICHÉ, *L'Orient-Express : chronique d'un magazine libanais des années 1990*, Presses de l'IFPO, Beyrouth, 2009, pp. 143-148.

(22) P. MONIN, *op. cit.*, t. 3, p. 929.

(23) Cf. *La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, 2008-2020*, La Documentation française, Paris, 2008, pp. 92-94.

(24) P. MONIN, *op. cit.*, p. 929.

(25) Propos tenus par la directrice de l'Institut français du Liban, Véronique AULAGNON, dans son éditorial du supplément mensuel de *L'Orient-Le Jour* (un quotidien libanais francophone), *L'Orient littéraire*, 3 nov. 2017. Ce supplément a consacré un numéro spécial à l'occasion du Salon du livre francophone organisé à Beyrouth, du 3 au 12 novembre 2017.

(26) Cf. l'entretien avec Carole Dandeville, attachée de coopération éducative et directrice des cours à l'Institut français du Liban depuis 2013, disponible sur le lien suivant lefindubilingue.org/dispositifs/entretien-avec-carole-dandeville (dernière consultation le 3 novembre 2017).

La coopération universitaire est un axe primordial de la diplomatie d'influence. Gérée par l'Agence universitaire de la Francophonie – Moyen-Orient (AUF), cette mission vise à maintenir et élargir la présence francophone, en construisant des partenariats avec les institutions d'enseignement supérieur au Liban. En diversifiant ses domaines d'actions académiques et en cherchant à transmettre les expertises, les savoir-faire et les valeurs francophones aux jeunes, l'AUF contribue à la diffusion de l'identité francophone au Liban et dans la région (27). En outre, l'organisme Campus-France oriente, de son côté, les étudiants libanais aspirant à poursuivre leurs études universitaires en France. Tests de niveau linguistique, orientation vers les spécialités, mise en contact avec les universités, telles sont les missions assumées. Ceux qui obtiennent l'occasion d'accéder chaque année aux institutions d'enseignement supérieur français et ceux qui souhaitent étudier en France mais qui ne sont pas admis par les instances académiques se combinent pour illustrer le succès de la promotion des compétences éducatives et universitaires et pour révéler un « désir de France » bien ancré, même si, dans certains cas, le visa étudiant est sollicité dans l'intention de « fuir » du Liban, c'est-à-dire d'immigrer.

Les médias au Liban contribuent à la préservation de l'influence francophone. En 1998, une thèse doctorale conclut que la diplomatie française doit « renforcer [les] échanges » dans le domaine des médias audiovisuels et augmenter l'« aide aux médias francophones libanais », étant donné que « l'avenir de la francophonie au Liban passe par une présence forte du français dans les médias audiovisuels » (28). Aujourd'hui, la presse écrite et numérique francophone garde sa place sur le marché mais, faute de soutien financier suffisant, elle risque de subir un repli. Même la publicité en langue française occupe une place dans l'audiovisuel au Liban. Par ailleurs, les marques commerciales en français, quel que soit le genre du business, occupent une bonne place dans le paysage libanais, en villes comme en provinces. Des revues universitaires et scientifiques ou extra-scientifiques mais spécialisées sont fréquemment publiées en français ou en deux et/ou trois langues, avec l'anglais et/ou l'arabe. Cette continuité de publication d'articles et aussi de livres est la preuve la plus manifeste

(27) L'AUF met en place de projets visant à étendre le cercle d'attraction des étudiants. Dans un entretien avec le quotidien libanais publié en langue française *L'Orient-Le Jour*, 16 sept. 2017, p. 11, le directeur général de l'AUF au Moyen-Orient, Hervé Sabourin, cite les nouveaux projets suivants : « *Apprentissage à distance et innovation pédagogique (ADIP)* », un projet sur « *L'entrepreneuriat étudiant au Liban* », un autre projet de coopération universitaire porte sur « *le dialogue interculturel et la médiation* », et « *le concours Femme francophone entrepreneuse* », ainsi que des programmes d'apprentissage du français consacrés aux étudiants réfugiés syriens aux universités libanaises. En matière de recherche, l'AUF soutient une action ciblée, s'orientant vers des questions de développement, d'énergie, de santé, d'environnement, etc.

(28) P. MONIN, *op. cit.*, t. I, p. 805.

que « *la culture française [continue à faire] partie intégrante de la pensée de l'intellectuel libanais francophone* » (29).

Toutes ces dynamiques d'actions culturelles, universitaires, scolaires et intellectuelles ont le mérite de contribuer à sauvegarder la communauté francophone au Liban. Il s'agit d'un public fidèle aux « produits » culturels et artistiques et qui fréquente les activités cinématographiques, théâtrales, musicales, le salon du livre francophone et des expositions artistiques ou photographiques ayant comme objets la culture ou les valeurs francophones (rejet de la violence, réconciliation, paix, diversité culturelle, dialogue interculturel).

VALORISER LE *RELATIONSHIP BUILDING*
ET PROMOUVOIR DES PRINCIPES POLITIQUES UNIVERSELS

La France mène une diplomatie digitale en direction de l'opinion publique libanaise, de manière à ne pas susciter contre elle des accusations d'ingérence politique dans les affaires libanaises (30). En temps de crises graves au Liban, l'ambassade de France n'hésite pas à exprimer des positions diplomatiques traditionnelles à travers les médias et les outils numériques, en faveur de la protection de la cohabitation politique et du maintien de la stabilité du Liban. Un message diffusé sur la page Twitter de l'ambassade « La France au Liban » (@AmbaFranceLiban), à l'issue de la rencontre de l'ambassadeur, Bruno Foucher, avec le Mufti de la République, chef spirituel de la communauté sunnite libanaise, Abdel el Latif Deriyan, le 7 novembre 2017, souligne que « *le Liban doit demeurer uni* ». L'ambassadeur saisit l'occasion de la « 99^e commémoration de l'armistice 14-18 », le 11 novembre, pour inciter implicitement les Libanais à enterrer les divisions, comme l'ont fait les nations européennes. Il met en garde également contre le risque d'un glissement vers le désordre, en notant qu'« *il n'est dans l'intérêt de personne d'ouvrir une nouvelle période d'instabilité* ». Ces messages incitant à l'apaisement et à la résolution des crises par le dialogue sont diffusés alors que le Liban était sous le choc de la démission du premier ministre (sunnite) Saad Hariri, depuis l'Arabie saoudite, sur fond d'un conflit tendu avec le Hezbollah (l'allié de l'Iran), conflit menaçant l'unité nationale et le consensus interlibanais nécessaire pour le fonctionnement sans blocage constitutionnel de l'appareil gouvernemental. Au-delà de telle exception circonstancielle, la communication de l'ambassade française sur

(29) Zahida DARWICHE JABBOUR, « Le français au Liban : réalités du présent et enjeux de l'avenir », *Rencontres Français Arabe / Arabe Français. Construire ensemble dans une perspective plurilingue*, Association pour la diffusion de la pensée française, Paris, 2004, p. 221.

(30) La position diplomatique de la France sur les affaires politiques et problèmes libanais est un domaine réservé au Quai d'Orsay ou à l'Élysée. Il n'empêche qu'on passe parfois par les médias libanais, à travers un entretien avec l'ambassadeur, ou à travers des chroniqueurs libanais reportant, de temps en temps, la position française exprimée par une source diplomatique sous le couvert de l'anonymat. Selon les circonstances, on pourrait publier des déclarations officielles de l'ambassadeur à l'issue d'une rencontre avec des acteurs politiques libanais.

les réseaux sociaux s'étend aux champs non politisés et sert largement l'action de *relationship building*. Le champ politique est abordé soit pour prêcher la modération auprès des acteurs politiques libanais en temps de crises, soit pour vanter des principes politiques universels, en souhaitant implicitement qu'ils soient respectés par la société libanaise. Telle est le constat qui ressort de l'observation de l'activité sur la page Twitter de l'ambassade entre les 15 septembre et 14 novembre 2017.

Caractérisée par sa dimension informationnelle, l'action numérique est riche en diffusion quasi régulière des informations sur les rencontres organisées ou les activités menées par l'ambassadeur ou par l'Institut français du Liban, en collaboration avec différents acteurs libanais. Le partage des messages officiels exprimés par le Quai d'Orsay, en français ou en arabe, sur les affaires du monde, ainsi que le partage des positions exprimées par la représentation diplomatique de la France aux Nations Unies sont une mise en application d'une diplomatie digitale globale visant la promotion de la politique française en faveur du multilatéralisme, ainsi que la circulation et la visibilité à l'échelle mondiale des visions et positions de la France envers les questions politiques internationales et régionales.

Les rencontres et activités sur le terrain libanais sont plutôt de nature culturelle. Elles peuvent avoir aussi une dimension économique. A travers sa diplomatie digitale, la France s'offre plus de visibilité au Liban sans nécessairement entrer en dialogue direct avec la population. Un aperçu général sur les pages Twitter de l'ambassade et de l'Institut français laisse penser que la préoccupation est de manifester une volonté d'être proche de la population et des entrepreneurs. Tel est le message émis à travers la diffusion des images de l'ambassadeur en visite auprès des industriels et des agriculteurs. La communication numérique expose l'échange des diplomates avec les différents acteurs sociaux, comme des producteurs de vins, d'huile d'olive, de produits laitiers, ainsi que l'interaction avec des fonctionnaires publics connus pour leur souci d'assumer une bonne gouvernance. L'échange englobe aussi les services de sécurité, qui valorisent dans certains domaines d'action l'usage de la langue française. Ces interactions permettent à la France d'augmenter ses amitiés et d'exposer ses diverses capacités sur les terrains professionnels et entrepreneuriaux. Des organisations non gouvernementales et des acteurs de la société civile, engagés aussi bien dans des actions humanitaires que dans des projets de développement durable et de préservation de l'environnement, ne sont pas exclus. La diplomatie digitale de l'ambassade met en valeur aussi la solidarité avec les réfugiés syriens et leurs enfants au Liban (31). La solidarité est incarnée aussi dans le soutien matériel ou moral en faveur des actions humanitaires, sanitaires et éducatives dans des zones provinciales. Cette communication a de quoi contribuer à la visibilité de la France, tout

(31) Cf. l'annonce du 6 octobre 2017, sur la page Twitter de l'ambassade, faisant savoir que « la France apportera €100 millions d'aide de 2016 à 2018 au Liban, en 1^{re} ligne face à la guerre en Syrie ».

en reflétant une dynamique de diplomatie publique cherchant à multiplier les amitiés et les liens avec des acteurs sociaux divers au Liban.

Pareille conclusion peut être tirée de l'action de l'ambassade et de l'Institut français auprès des milieux culturels, artistiques et musicaux tout comme auprès des milieux scientifiques, étudiants, médicaux et sportifs au Liban. Une dynamique d'échange avec des artistes, des musiciens et des jeunes créateurs libanais est en pleine expansion. Certains acteurs sont perçus comme participant à « *la création de nouveaux ponts entre la France et le Liban* » (32). La coopération avec les milieux sanitaires pour lutter contre des maladies, contre la drogue ou pour aider des « enfants vulnérables » ainsi que pour traiter les victimes de violence, dans les milieux des réfugiés, est l'une des priorités de l'agenda diplomatique de l'ambassade de France.

Par ailleurs, la diplomatie économique française occupe une place prioritaire dans l'agenda diplomatique sur le terrain. Le discours de l'ambassadeur, Bruno Foucher, devant les étudiants de l'École supérieure des affaires (ESA) à Beyrouth, réaffirme l'intérêt de la France pour les cadres libanais qui se préparent à l'insertion professionnelle et qui peuvent offrir autant d'utilité aux entreprises françaises investissant au Liban et au Moyen-Orient. Le renforcement des liens avec les étudiants, le soutien aux formations universitaires au Liban se révèlent bénéfiques non seulement sur le plan culturel, mais aussi pour les intérêts économiques français. La communication numérique, sur Twitter, vient accomplir la promotion en faveur de la diplomatie économique.

Il est vrai que le compte Twitter de l'ambassade ou le compte personnel de l'ambassadeur ne sont pas utilisés pour ce qu'on appelle la « *tow way communication* » ; certes, l'absence de dialogue direct avec les abonnés de ces comptes est une lacune dans l'exercice de la « Nouvelle diplomatie publique ». Toutefois, il serait faux de croire que la diplomatie digitale de l'ambassade française au Liban ne cherche pas à influencer l'opinion publique et à l'orienter vers des idées et principes politiques. Comment ? La plateforme officielle n'est pas une tribune de commentaire à propos des actualités politiques libanaises. On y diffuse des actions culturelles organisées pour en informer le public. Toutefois, certaines actions sont *de facto* porteuses de messages ayant une dimension politique. A travers ces messages, la diplomatie française parvient à promouvoir ses valeurs et ses idées. L'un des exemples est l'organisation d'un événement culturel intitulé « 7 jours à Bombay ». Il s'agit d'une exposition de photographies organisée en collaboration entre l'Institut français du Liban et l'Académie libanaise des beaux-arts à l'Université de Balamand (12-18 octobre 2017), au centre de l'Institut français à Beyrouth. Cette activité, diffusée sur la

(32) Selon un commentaire diffusé le 2 novembre 2017, sur la page Twitter de l'ambassade de France au Liban (twitter.com/AmbaFranceLiban), à l'occasion de la remise des insignes de chevalier des Arts et des Lettres par l'ambassadeur Bruno Foucher à Lamia Ziadé, artiste-illustratrice, et Walid Moussallem, chef d'orchestre et directeur du Conservatoire supérieur de musique de Beyrouth (Liban).

page Twitter de l'ambassade, est inscrite dans la promotion, auprès des jeunes libanais, de l'esprit d'ouverture sur d'autres cultures, du dialogue et de l'échange interculturels.

La consolidation de la paix, après la guerre civile (1975-1990) et les conflits armés au Sud (le dernier en 2006), s'avère un enjeu de premier plan pour la diplomatie française et sa politique communicationnelle. Dans un message diffusé sur la page Twitter de l'ambassade, on fête des projets de graffitis dans des quartiers libanais. L'action a une dimension culturelle mais aussi politique, car elle met en valeur le symbole d'un graffiti sur un immeuble incarnant les deux mots *East* et *West* et favorisant la réconciliation interlibanaise. Un autre graffiti est célébré par l'ambassadeur lui-même, incarnant deux héros du film libanais « *West Beirut* », de Ziad Doueiri, sur la guerre civile libanaise. La dimension symbolique de la promotion de ce graffiti sur Twitter est de montrer une insistance française sur le vivre-ensemble au Liban et d'encourager la population à établir des relations humaines au-delà de l'appartenance confessionnelle – le héros du film est un jeune Musulman et l'héroïne une jeune Chrétienne se rencontrant à Beyrouth Ouest (zone connue pour être peuplée majoritairement par les Musulmans pendant la guerre civile). L'attachement de la diplomatie française au principe du vivre-ensemble entre les différentes communautés religieuses libanaises est constamment valorisé sur Twitter (33). Le même principe est évoqué sur Twitter pour promouvoir « *la coexistence pacifique entre communautés syriennes [et] libanaises [dans] la Bekaa* » (34). En utilisant donc les réseaux sociaux pour émettre des messages portant sur des principes politiques universels, la communication digitale française au Liban évite les méthodes d'ingérence dans les affaires intérieures du pays.

La communication numérique de l'ambassade française cherche aussi à maintenir une atmosphère de bonne entente et de confiance avec la population du Sud-Liban où des contingents français participent à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL). Certains messages diffusés sur la page Twitter de l'ambassade, en français ou en arabe, font savoir que la présence française ne se limite pas à la participation aux missions militaires de la FINUL ; ils mettent en exergue le soutien accordé par l'armée française aux unités de l'armée libanaise installées dans le Sud. C'est ainsi qu'on essaie d'éviter que règne une incompréhension envers l'action de la FINUL parmi l'opinion libanaise. La création d'un climat apaisé et l'élimination de toute ambiguïté sont des missions « co-assumées » par les moyens de communication propres à la FINUL (35). La diplomatie publique et celle digitale de l'ONU au Sud-Liban sont souvent mises en

(33) « *Le Liban multiconfessionnel est un modèle qu'il conviendrait d'imiter* ». Tel est le message diffusé à l'occasion de l'accueil, par l'ambassadeur Bruno Foucher, de la Ligue maronite et son président, Antoine Klimos, 21 sept. 2017.

(34) Selon un message diffusé sur la page Twitter de l'ambassade, 6 oct. 2017.

(35) Sur le site Internet de la FINUL on diffuse des émissions en anglais et en arabe, inscrites dans la diplomatie publique. Cf. les sites Internet unifil.unmissions.org/audio et twitter.com/UNIFIL_.

valeur sur la page Twitter de l'ambassade de France. L'objectif n'est que de clarifier et d'expliquer à la population la dimension pacifique de l'engagement des Casques bleus dans le sud du Liban.

* *

*

La diplomatie publique de la France au Liban se caractérise par sa vitalité et ses messages ciblés. Elle est assumée par des institutions très activement mobilisées sur le terrain pour assurer la communication avec le public francophone. Leur action pluridimensionnelle vise essentiellement à soutenir l'industrie culturelle et à valoriser le respect des cultures dans la société libanaise, mais aussi à y sauvegarder l'influence française. La communication, notamment à l'ère numérique, ouvre une perspective pour améliorer l'interaction entre la France et l'opinion libanaise. Cependant, les moyens de communication, en particulier les réseaux sociaux comme Twitter, ne sont pas utilisés pour imposer un agenda politique au Liban. La diplomatie digitale française dans ce pays se contente d'offrir surtout une visibilité aux actions de diplomatie publique, surtout celles visant à accroître et diversifier les amis locaux de la France dans la société, sans entrer en dialogue direct avec les internautes libanais. La pratique sur Twitter montre que la communication numérique ne cherche jamais à susciter des polémiques politiques. On peut présupposer que le traitement des problématiques libanaises compliquées, comme par exemple le désarmement du Hezbollah, reste un tabou pour l'activité de l'ambassade sur les réseaux sociaux. Cette prudence s'explique par l'inutilité d'une telle communication « intrusive », qui aurait plutôt des conséquences contreproductives et pour l'image de la France et pour la situation libanaise. Pourtant, il semble que la France a bien choisi d'initier une dynamique communicationnelle afin d'émettre régulièrement des messages portant sur des questions globales, sur des principes généraux, avec pour objectif de fabriquer l'image d'un acteur engagé en faveur de la paix, de la diversité culturelle, du développement et de l'environnement.

DE L'ISLAMISME AU TERRORISME

IDÉOLOGIE RELIGIEUSE ET VIOLENCE POLITIQUE

PAR

MATHIEU GUIDÈRE (*)

L'Islam est une religion, l'islamisme est une idéologie, le terrorisme est un mode d'action violent. Bien que le mot « islamisme » soit dérivé du mot « Islam », le suffixe « -isme » indique désormais sa dimension idéologique et politique. Ainsi, l'islamisme désigne aujourd'hui une idéologie d'inspiration religieuse, ayant une visée politique et pouvant déboucher sur l'action violente et indiscriminée.

En raison de la portée politique des actions menées, il existe des divergences d'opinion et de position concernant aussi bien la définition de cette violence que la condamnation de certains groupes. La qualification même d'« islamiste » est âprement débattue et parfois remise en cause. Car, si la plupart des groupes et des organisations terroristes se réclament de l'Islam, cela n'a pas toujours été le cas : beaucoup n'ont d'« islamique » que le nom et leurs *leaders* n'ont rien de « religieux ». Leur rattachement à la religion musulmane paraît souvent opportuniste et sujet à caution, tant leurs conceptions et leurs pratiques sont condamnées par la majorité écrasante des Musulmans et des autorités de l'Islam. Il n'en demeure pas moins que, dans la perception commune, terrorisme et islamisme sont de plus en plus associés, alors qu'il y a lieu de distinguer les actions violentes des idéologies qui les sous-tendent.

En effet, l'islamisme désigne les formes d'expression idéologisée qui se revendiquent de la religion musulmane, en affichant un choix délibéré de la *charia* comme référence juridique et de la théocratie comme système politique. Envisagé par rapport au texte coranique, cet islamisme se caractérise par une lecture littéraliste et rejette les interprétations modernistes et progressistes. Il conçoit également la religion comme devant s'imposer à tous et se prévaut des citations coraniques qui évoquent la guerre sainte (*djihad*). De ce point de vue, « l'islamiste », contrairement au « Musulman », est un militant qui se reconnaît à son action prosélyte et qui interfère dans la relation qui lie le croyant à son Dieu pour lui imposer ce qu'il doit croire ou faire. Il place le divin au centre et relègue l'humain à la périphérie, privilégiant les questions de l'au-delà sur les préoccupations de l'ici-bas.

(*) Professeur des Universités à l'Université Paris 8 (France).

Quant au terrorisme, c'est un mode d'action violente consistant à instiller la peur et la terreur, par tous les moyens, afin d'atteindre un objectif politique. Etant par ailleurs l'arme du « faible » face au plus « fort », il vise à contraindre ce dernier à accepter certaines conditions sous la menace et, à ce titre, a été utilisé au fil de l'histoire par une multitude de groupes, de partis et d'organisations. Ce n'est donc pas dans les modes d'action qu'il faut rechercher la spécificité du terrorisme islamiste, mais bien dans les constructions idéologiques qui lui permettent de se développer et de légitimer ses actions violentes.

A cet égard, il est possible de distinguer plusieurs types idéologiques qui se manifestent dans des formes associées d'action violente de nature terroriste. Si la plus ancienne (l'idéologie panislamiste) se développe dès la fin du XIX^e siècle et sert de socle aux premières formations islamistes (telles que les Frères musulmans), les autres idéologies d'inspiration islamique sont toutes nées dans la seconde moitié du XX^e siècle et ont connu un essor fulgurant à la faveur de divers événements nationaux et internationaux.

L'IDÉOLOGIE PANISLAMISTE

Le panislamisme est un mouvement politico-religieux qui remonte au XIX^e siècle et qui a été d'abord promu par les sultans ottomans pour maintenir l'unité de leur immense empire face aux élans expansionnistes des puissances française et britannique. Il se renforce après la Première Guerre mondiale, lorsque les nationalistes arabes se sentent floués par la mise en œuvre des Accords Sykes-Picot (1916) qui mettent fin aux espoirs d'unité arabe et enterrent définitivement le projet de création d'un « grand Etat arabe libre et indépendant ». En réaction, le panislamisme se présente alors comme un courant de pensée et de lutte anti-colonialiste et anti-impérialiste, visant la réunification des peuples musulmans.

Depuis lors, les panislamistes militent pour la restauration du « califat islamique » aboli par Atatürk en 1924. Ils estiment que la communauté musulmane ne peut vivre sans « calife » – successeur du Prophète –, c'est-à-dire sans guide spirituel et temporel commun. Ils invoquent pour cela le fait que les Musulmans ont toujours vécu sous la guidance d'un « imam », même s'ils étaient soumis politiquement à l'autorité de divers souverains (rois, sultans, émirs).

A la fin du XIX^e siècle, la figure de proue du panislamisme est un propagandiste aux origines obscures mais au nom afghan, Jamâl Eddine Al-Afghâni (1838-1897). Il passe sa vie à se déplacer entre les pays musulmans pour propager ses idées de résistance à la pression occidentale sur tous les plans (politique, économique, culturel). En 1892, à Istanbul, il apparaît comme le principal artisan de la politique panislamiste du sultan Abdulhamid II (1842-1918). Finalement, il passe ses dernières années dans une captivité dorée et meurt empoisonné, mais il laisse derrière lui de

nombreux disciples et une idéologie puissante, qui sera portée par la quasi-totalité des mouvements et des organisations islamistes du XX^e siècle, à commencer par les Frères musulmans.

En effet, dès l'annonce turque, en 1924, d'abolition du califat, le chérif Hussein se proclame calife à La Mecque, mais il est aussitôt chassé par les troupes d'Ibn Saoud qui parachèvent l'unification de la péninsule. Malgré cela, deux congrès internationaux sont organisés en 1926 pour étudier la question du califat et les modalités de choix d'un nouveau calife, mais ils n'aboutissent à aucun résultat en raison des divisions doctrinales et des rivalités personnelles. En 1928, en réaction à cet échec, Hassan al Banna fonde les « Frères musulmans » en se fixant comme objectif prioritaire la restauration du califat et la lutte contre la colonisation. Cultivant l'esprit confrérique, son organisation connaît un succès fulgurant et s'implante durablement dans l'ensemble des pays de la région comme prélude à la réunification de la communauté musulmane. Toutefois, il meurt assassiné en 1949 sans voir son rêve réalisé.

Aujourd'hui, le panislamisme possède des partisans un peu partout dans le monde musulman, mais ses fidèles sont divisés entre deux courants concurrents. Le premier est de type fédéraliste et vise la création des « Etats-Unis islamiques » ; le second est confédéraliste et prône l'instauration d'une « Union islamique ». Les deux projets reposent sur des principes différents : l'un vise l'unité territoriale des Musulmans dans le cadre de la « Maison de l'islam » (*dâr al-islam*), tandis que l'autre se réclame d'une conception de la « communauté de l'Islam » (*oumma*), où l'objectif est l'unité de la foi et pas nécessairement des territoires.

Pour parvenir à cet objectif (fédération ou confédération), les uns promeuvent un « *djihad* déterritorialisé » qui efface les frontières existantes considérées comme artificielles et imposées par l'Occident pour diviser les Musulmans ; les autres sont favorables à un « *djihad* territorialisé », mené dans le cadre des Etats existants sans modification des frontières.

L'ISLAMISME RÉVOLUTIONNAIRE

A partir des années 1970, l'islamisme est marqué par le marxisme-léninisme qui domine la scène intellectuelle et idéologique dans le monde musulman. Bien qu'il entre en conflit avec lui dans les universités, l'islamisme s'inspire largement de ses méthodes de propagande et d'action violente. En effet, la mise en perspective historique du phénomène terroriste permet de constater aisément que la radicalité idéologique n'est pas nouvelle et qu'elle s'est simplement « islamisée » au cours des dernières décennies. Le terrorisme existait bien avant l'essor de l'islamisme et ses référents étaient plutôt anarchistes ou marxistes. En l'absence d'une alternative idéologique de contestation radicale, un certain nombre de ceux qui rejoignent les rangs des organisations islamistes aujourd'hui auraient pu être, hier, membres des groupuscules d'extrême gauche tels que les

« Brigades rouges » en Italie (Brigate rosse), la « Fraction Armée rouge » en Allemagne (Rote Armee Fraktion) ou encore le groupe « Action directe » en France.

Si les « Brigades rouges » sont liées au mouvement social des années 1970 et ont enrôlé bon nombre de jeunes ouvriers pour mener leurs actions armées, les deux autres groupes, la « Fraction Armée rouge » et « Action directe », ont surtout embrigadé des jeunes bourgeois désorientés dans l'après-« mai 1968 ». Or on constate des tendances comparables chez les principaux groupes islamistes à partir des années 1980, au moment où l'adhésion aux thèses de l'extrême gauche commence à refluer de façon notable.

En effet, pendant que l'Europe subissait, tout au long des « années de plomb » (1970-1980), les affres du terrorisme révolutionnaire des groupuscules d'extrême gauche, l'Islam politique se développait au Proche et au Moyen-Orient.

Chez les Musulmans chiïtes, c'est l'ayatollah Khomeiny qui établit les bases d'un islamisme révolutionnaire qui conduit au renversement du Chah d'Iran et à l'instauration d'une « République islamique » (1979), avec l'assentiment de l'Occident. Dans son sillage sont créés divers partis et groupes chiïtes prônant la lutte armée, dont le plus célèbre est le Hezbollah libanais, créé sous l'impulsion de Khomeiny, en pleine guerre civile libanaise, contribuant ainsi à la professionnalisation du conflit.

Le Hezbollah, littéralement « Parti de Dieu », est un groupe islamiste armé, d'obédience chiïte, formé en 1982 en réaction à l'invasion israélienne du Liban, avec le soutien actif de la République islamique d'Iran. En pleine guerre civile libanaise (1975-1990), le Hezbollah mène alors une « guerre de résistance » contre l'occupation du Sud-Liban et s'attaque à la présence occidentale ailleurs. Les premières actions du mouvement contre les intérêts occidentaux remontent à 1983, année au cours de laquelle le Hezbollah organise l'attentat-suicide contre l'ambassade américaine de Beyrouth (avril 1983, 63 morts), un attentat-suicide contre le contingent américain de la force multinationale d'interposition (octobre 1983, 248 morts) et un autre contre les parachutistes français (attentat du Drakkar, 58 morts).

Par la suite, la pratique du terrorisme sous toutes ses formes (attentat-suicide, enlèvement et séquestration, prise d'otages, détournement d'avion) est consacrée par le Hezbollah comme le mode d'action privilégié de l'islamisme, à l'intérieur comme à l'extérieur du Liban. Ainsi, entre février 1985 et septembre 1986, le « Parti de Dieu » perpète une série d'attentats en France, dont celui de la rue de Rennes (17 septembre 1986), provoquant au total la mort de quinze personnes et faisant plus de trois cents blessés.

A l'intérieur du Liban, une guerre fratricide oppose le Hezbollah, à partir d'avril 1988, à l'autre formation chiïte, Amal, pour la domination du sud de Beyrouth. Les combats font 600 morts en deux semaines et voient

s'imposer le Hezbollah. Cette guerre fratricide se clôture par une trêve en janvier 1989, puis par un accord de paix en octobre 1990. Avec cet accord, « l'axe chiite » (Hezbollah-Syrie-Iran) est désormais en place au Moyen-Orient et ne cessera de s'affirmer tout au long des décennies suivantes.

Chez les Musulmans sunnites, l'islamisme révolutionnaire se développe à partir de la pensée radicale de l'Égyptien Sayyid Qutb (exécuté en 1966), qui promeut une théologie du « *djihad* » (guerre sainte) et du « *takfir* » (excommunication). Ses partisans trouvent un champ d'application pour ses thèses dans la guerre en Afghanistan contre l'Union soviétique. Cette guerre conduit notamment à la naissance d'Al Qaïda, sous l'effet d'un autre idéologue islamiste d'origine palestinienne, Abdallah Azzam (tué en 1989), maître à penser d'Oussama Ben Laden à ses débuts.

Jusqu'en 1990, l'islamisme sunnite est occupé à combattre « l'ennemi communiste », aussi bien à l'intérieur du monde arabe, où une lutte intestine oppose militants islamistes et étudiants communistes, qu'à l'extérieur des pays d'origine, où les combattants islamistes résistent à l'Armée rouge en Afghanistan avec le soutien de l'Occident.

Au même moment (avant 1990), l'islamisme chiite est occupé à combattre « l'ennemi nationaliste » sur deux fronts. D'un côté, la République islamique d'Iran mène une guerre de « défense sacrée » contre l'Iraq de Saddam Hussein, qui se positionne, depuis la mort de Nasser (1970), en champion du nationalisme arabe. D'un autre côté, le Hezbollah chiite mène une « guerre de résistance » contre l'occupation israélienne du Sud-Liban et s'attaque à la présence occidentale au Liban.

Au lendemain du retrait d'Israël en 2000, le Hezbollah a revendiqué la victoire et la libération de cette région. Par la suite, il a poursuivi ses attaques contre les forces israéliennes et concentré ses activités dans la région disputée des fermes de Chebaa. En 2006, le groupe a enlevé deux soldats israéliens, provoquant ainsi des représailles massives d'Israël contre le Liban. À partir de 2012, le Hezbollah change de stratégie et s'engage dans la guerre civile syrienne aux côtés des forces du régime Assad, perdant ainsi sa crédibilité en tant que mouvement de « résistance » à Israël et se muant en un groupe de lutte confessionnelle dans la guerre par procuration qui oppose, en Syrie, l'Iran chiite aux monarchies sunnites du Golfe.

L'ISLAMO-NATIONALISME

Chez les islamistes chiites comme chez les islamistes sunnites, une véritable théologie de la « libération islamique » (des tyrans, des puissances étrangères, de l'occupation israélienne) s'affirme tout au long des années 1980, mais sa véritable source d'inspiration se trouve, en réalité, dans le projet de libération nationale porté par les nationalistes arabes, qui a fortement influencé la pensée islamique à partir des années 1950, créant un courant idéologique mixte, l'islamo-nationalisme, qui connaîtra un

destin exceptionnel par la suite sous les traits du Hezbollah libanais ou encore du Hamas palestinien.

Il est possible de dater ce glissement de l'idéologie de « libération nationale » vers une théologie de la « libération islamique » à partir de la défaite arabe face à Israël en 1967 (guerre des Six Jours). La déroute du nassérisme a transformé la perception arabe, qui s'est progressivement détournée du nationalisme vers l'islamisme. Les forces progressistes ont eu leur heure de gloire dans les années 1970, avec l'essor du mouvement national palestinien. C'est au milieu des années 1980 que l'islamisation de la libération nationale s'opère réellement, jusqu'à la chute de l'Union soviétique, qui marque la fin du modèle politique « alternatif » dans le monde arabe.

La guerre du Golfe (1990-1991) signe la mort du projet nationaliste arabe porté, à l'époque, par un Saddam Hussein tyrannique mais jusque-là perçu comme un « barrage » contre l'extension de la Révolution islamique iranienne. La guerre Iran-Iraq, qui avait duré huit ans (1980-1988) et qui s'était officiellement terminée sans vainqueur ni vaincu, a en réalité préparé le terrain à l'essor de l'islamisme de masse.

En se neutralisant mutuellement, le nationalisme arabe porté par l'Iraq de Saddam Hussein et l'islamisme révolutionnaire porté par l'Iran de l'ayatollah Khomeiny ont ouvert la voie à l'islamisme de masse porté par les Frères musulmans et au djihadisme violent représenté par Al Qaïda et le GIA (Groupe islamique armé) à partir des années 1990.

Cependant, tous ces mouvements étaient unis psychologiquement autour d'une même théologie de la libération : libération du sous-développement (pour les nationalistes), libération de la domination occidentale (pour les islamistes). « Résistance intérieure » et « lutte extérieure » seront ainsi les deux volets d'une même idéologie qui se diffuse progressivement dans les couches populaires et qui assimile, dans un même mouvement de rejet, l'Occident et les dirigeants musulmans comme « oppresseurs de la foi » et comme « suppôts de l'étranger ». Ce rejet de l'Autre à l'intérieur comme à l'extérieur revêt une dimension purement confessionnelle chez les groupes takfiristes.

L'IDÉOLOGIE TAKFIRISTE

Le mot « *kâfir* » désigne, dans la terminologie islamiste, l'infidèle ou le mécréant. Dans les dictionnaires arabes, il est issu d'une racine qui indique l'obscurité et la dissimulation, mais le sens religieux renvoie à « l'ingratitude envers Dieu ». Dans la théologie classique, le « *kâfir* » est celui qui ne croit pas à l'unicité de Dieu ni à la prophétie de Mahomet. Les « Gens du Livre », c'est-à-dire les Juifs et les Chrétiens essentiellement, sont en principe exclus de cette catégorie, sauf s'ils manifestent ouvertement leur hostilité aux préceptes de l'Islam.

Par ailleurs, même si les théologiens admettent que seul Dieu est capable de sonder les cœurs et de connaître la vérité concernant la croyance ou la mécréance de quelqu'un, ils ont néanmoins établi une typologie de « mécréants » : celui qui ne croit pas en Dieu (l'athée), celui qui ne croit pas mais qui feint de croire (l'hypocrite), celui qui croit mais ne le confesse pas (l'agnostique), celui qui croit mais s'oppose à la religion (le déiste) et enfin l'associatiste (*mushrik*) et l'apostat (*murtadd*), dont le statut est âprement discuté.

Tout au long de l'histoire musulmane, divers groupes politico-religieux se sont mutuellement accusés de « mécréance » et se sont affrontés militairement pour imposer leur dogme et leur doctrine. Chez les mouvements islamistes contemporains, la « mécréance » peut recouvrir aussi bien des croyances populaires que des actes anodins de la vie quotidienne, ce qui a conduit *de facto* à une extension du domaine du takfirisme.

Les Takfiristes contemporains s'inspirent de la pensée de Sayyid Qutb, l'un des idéologues égyptiens les plus connus de la mouvance islamiste, condamné à mort en 1966 par les autorités égyptiennes. Il est à l'origine de cette forme d'islamisme radical qui procède par « anathémisation » ou « excommunication » (*takfir*). Il a été également l'un des premiers idéologues de l'islamisme contemporain à légitimer la violence politique d'un point de vue théologique et à appeler à la « guerre sainte » (*djihad*) contre d'autres Musulmans s'ils ne suivent pas strictement les enseignements de l'Islam ou s'ils n'appliquent pas la *charia* sur les territoires à majorité musulmane. Cette idéologie a été à l'origine de plusieurs groupuscules armés en Egypte et inspire encore de nombreux combattants djihadistes dans le monde.

Au cours des guerres civiles qui se sont déroulées dans les pays arabes (Algérie, Iraq, Syrie, Yémen), les Takfiristes ont systématiquement déclaré la « guerre sainte » aux autres musulmans en les considérant comme des « mécréants » et en légitimant de la sorte leur assassinat. Ainsi, les Takfiristes sont à la fois les initiateurs des massacres et les premiers bénéficiaires des guerres civiles. Leur objectif ultime est la création d'un « Etat islamique » (théocratie) dans lequel la « *charia* » (loi divine) serait strictement appliquée.

Au Maghreb, les Takfiristes ont montré l'étendue de leur barbarie contre d'autres musulmans avec le GIA (Groupe islamique armé). Ce dernier a entraîné l'Algérie dans la guerre civile la plus atroce pendant près d'une décennie (1992-2000). Par la suite, il a été critiqué et abandonné par l'une de ses principales factions, le GSPC (Groupe salafiste pour la prédication et le combat), mais ce dernier allait donner naissance, à partir de 2006, à l'organisation Al Qaïda au Maghreb islamique (AQMI).

A partir de 2014, les Takfiristes ont émis plusieurs *fatwas* de condamnation et d'excommunication visant des régions ou des communautés spécifiques. C'est le cas des régions à majorité chiite (en Iraq) ou alaouite (en Syrie), qui ont été considérées comme « mécréantes » par

l'organisation de l'« Etat islamique » et visées par de nombreux attentats meurtriers. C'est le cas également de la communauté yézidie d'Iraq, qui a été « excommuniée » par les chefs de cette même organisation, puis ciblée au mont Sinjar notamment, avant que ses membres captifs ne soient réduits en esclavage.

Aujourd'hui, on assiste au développement d'un « takfirisme en ligne » qui prend forme dans des discours, des vidéos et des contenus diffusés sur les réseaux sociaux. Dans cette nouvelle forme d'excommunication, le takfirisme s'accélère et se complexifie. Les *fatwas* de condamnation sont très nombreuses sur l'Internet et les réseaux sociaux. Du point de vue juridique, il s'agit purement et simplement de provocation à la haine et d'appels au meurtre. Toutefois, les auteurs de ces messages sont rarement poursuivis en justice, parce qu'ils se cachent derrière des pseudonymes et se fondent dans la masse des utilisateurs anonymes de la Toile mondiale.

Bénéficiant des ressources exceptionnelles de l'Internet, le takfirisme est entré dans l'ère du numérique et a envahi le cyberspace. En effet, on ne compte plus les messages d'excommunication, de harcèlement et de menace de mort ou de représailles sur les réseaux sociaux. Beaucoup de Musulmans sont qualifiés de « mécréants » pour des comportements jugés « hérétiques ». Les femmes de confession musulmane sont particulièrement visées par les « *fatwas* d'excommunication » en raison de leur habillement ou de leurs fréquentations jugées malsaines. Elles subissent souvent des agressions verbales ou physiques, y compris dans certaines zones de non-droit, où l'idéologie takfiriste a gagné du terrain au cours des dernières années.

L'ESSOR DU DJIHADISME

En réduisant à néant la puissance iraquienne, la guerre du Golfe signe la fin du nationalisme arabe et laisse le champ libre à l'islamisme sous toutes ses formes. A partir de 1991, l'islamisme occupe progressivement le devant de la scène politique et focalise l'attention, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du monde arabe. La quasi-totalité des crises et des conflits de l'après-Guerre froide ont engagé des combattants islamistes : de l'Algérie jusqu'en Afghanistan, en passant par la Somalie, le Soudan, le Yémen, la Tchétchénie, les Balkans, le Sahel, la Libye, l'Iraq et la Syrie.

La guerre du Golfe constitue également un tournant dans la perception islamiste. En effet, après avoir été les alliés de l'Occident durant la guerre d'Afghanistan contre l'Union soviétique (1979-1989), les « combattants arabes » de Ben Laden et les « moudjahidines afghans » perçoivent désormais les Américains et leurs alliés comme des ennemis de la foi ayant profané la terre sainte de l'islam.

En effet, lorsque le roi Fahd d'Arabie annonce en 1991 l'accueil d'une coalition internationale sur le sol du royaume pour repousser Saddam Hussein, envahisseur du Koweït voisin, il provoque aussitôt la colère des

islamistes de tous bords. La présence massive des troupes américaines sur le sol saoudien va retourner progressivement le *djihad* contre l'ancien allié américain, pourtant protecteur des Saoudiens (sunnites) face aux ayatollahs iraniens (chiites).

Le chef d'Al Qaïda, Oussama Ben Laden (1957-2011), de retour du « front afghan », s'est alors violemment opposé à la présence de troupes américaines sur le sol saoudien et a fondé une branche de l'organisation dans la péninsule arabique qui va perpétrer plusieurs attentats meurtriers comme celui de 1996 contre la base militaire d'al-Khobar, dans l'est de l'Arabie saoudite, tuant dix-neuf soldats américains. Depuis, la liste des attentats perpétrés contre les forces gouvernementales et les forces américaines n'a fait que s'allonger, avec des actions de plus en plus hardies, jusqu'à culminer dans les attentats du 11 septembre 2001.

Ces attentats représentent l'attaque terroriste la plus meurtrière à ce jour (2 977 morts et 6 291 blessés). Avec le recul, ils apparaissent comme l'événement le plus important du début du XXI^e siècle parce qu'ils constituent un tournant majeur à la fois pour les relations internationales et pour les législations nationales. En effet, à la suite du *Patriot Act* signé par le président George W. Bush, le 26 octobre 2001, la plupart des Etats dans le monde ont été amenés à adopter des législations antiterroristes qui s'en inspirent à des degrés divers.

Les conséquences de ces attentats, tant sur le plan social et économique que politique et militaire, ont été considérables. Ils ont notamment conduit à la mise en place de la « guerre mondiale contre la terreur » (en anglais, *Global War on Terror* ou GWOT), nom donné par l'administration américaine à ses campagnes militaires menées en réponse aux attentats du 11 septembre.

Loin de réduire le terrorisme islamiste, cette « guerre asymétrique » consacre l'idéologie djihadiste comme la plus efficace de la mouvance islamiste et place la question terroriste au cœur des relations internationales. Elle désigne en même temps Al Qaïda comme le principal ennemi des démocraties occidentales et contribue à la construction du mythe du « combattant étranger ». A travers Guantanamo, elle donne une visibilité inespérée à l'ensemble de la mouvance djihadiste, qui se trouve confrontée dans la durée à la machine de guerre occidentale et acquiert de ce fait une dimension internationale qui ne cesse de s'affirmer.

La surmédiatisation des actions djihadistes lui permet également de s'imposer face aux tendances concurrentes de l'islamisme et de recruter de plus en plus de combattants, en Occident même. Aussi, de 2001 jusqu'à la mort de Ben Laden en 2011, il n'est pas exagéré de parler d'une « décennie Al Qaïda », tant cette organisation a dominé les actualités et les autres entités terroristes.

C'est que la politique américaine au Moyen-Orient lui a permis de s'affirmer comme la principale organisation djihadiste et de fédérer autour

d'elle la quasi-totalité des combattants de cette mouvance. Désormais, ce n'est plus la « maison mère » d'Al Qaïda qui menace directement les Etats-Unis et leurs alliés, mais ses diverses branches locales et, en particulier, la branche yéménite d'Al Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA).

Celle-ci, renforcée par l'arrivée de ressortissants occidentaux, dont l'imam américano-yéménite Anouar Al-Awlaki (tué en 2011) devient une source d'inspiration et suscite plusieurs attaques sur le sol américain. C'est le cas de la fusillade de Fort Hood au Texas, perpétrée le 5 novembre 2009, et de la tentative d'attentat menée par Umar Farouk Abdulmutallab contre le vol reliant Amsterdam à Detroit aux Etats-Unis, le 25 décembre 2009.

Cependant, c'est en Iraq que l'idéologie djihadiste connaît son expression la plus violente et laisse l'empreinte la plus durable. En envahissant l'Iraq en 2003 sous de faux prétextes et en usant de la seule force militaire (*hard power*), l'administration américaine contribue au développement, dans les opinions publiques arabes et musulmanes, d'une impression d'injustice, rendant la « guerre sainte » (*djihad*) légitime aux yeux d'un grand nombre d'individus, qui vont grossir les rangs d'Al Qaïda en Iraq, sous le commandement sanguinaire du Jordanien Abou Moussab Al-Zarqawi (tué en 2006 dans un raid américain).

Pis, après avoir envahi l'Iraq, les Américains mettent en place un système confessionnaliste qui identifie les Iraquiens non plus en fonction de leur appartenance nationale, mais en fonction de leur origine confessionnelle (sunnite *vs.* chiite) et ethnique (arabe *vs.* kurde). L'institutionnalisation de ce système, avec notamment la distribution confessionnelle des portefeuilles ministériels au gouvernement, fait basculer les anciens cadres du régime baathiste et de l'armée de Saddam Hussein dans la « résistance ».

La combinaison de cette politique confessionnaliste avec une politique de « dé-baathisation » a produit des effets désastreux. Elle a accéléré la disparition du nationalisme séculier en Iraq, tout en donnant une place démesurée aux identités religieuses. Ainsi, en voulant éradiquer le nationalisme iraquien, les Américains ont éliminé le seul obstacle qui existait encore face au triomphe du djihadisme global.

Malgré la mort de Ben Laden en 2011, le djihadisme n'a pas disparu. Son successeur à la tête d'Al Qaïda, l'Egyptien Ayman Al-Zawahiri, a continué à menacer régulièrement les Etats-Unis et à inciter les différentes branches de son organisation à perpétrer des attentats contre les Occidentaux partout où ils se trouvent. En réalité, l'affaiblissement relatif de l'idéologie djihadiste à partir de 2011 est dû à deux événements internes au monde arabo-musulman : d'une part, le Printemps arabe, mouvement de masse d'aspiration démocratique et, d'autre part, la guerre en Syrie, qui fait renaître la guerre de religion millénaire entre Sunnites et Chiites, mais à une échelle de violence inégalée jusque-là.

LA GUERRE DES ISLAMISMES

Loin de permettre une entrée du monde arabe dans l'ère de la démocratie, le Printemps arabe (2011) a accéléré le délitement de l'ancien système et révélé la fragilité des Etats existants sur tous les plans. La chute de plusieurs régimes jusque-là considérés comme solides (Tunisie, Libye, Egypte) et l'anarchie qui s'ensuivit ont montré la faillite de l'Etat-nation dans ces pays. Du jour au lendemain, les anciens réflexes du tribalisme, du clanisme et du régionalisme ont repris le dessus, contribuant à la dégradation d'une situation déjà difficile économiquement.

La victoire des partis islamistes aux premières élections libres leur a ouvert les portes du pouvoir, mais leurs errements politiques et idéologiques n'ont fait qu'aggraver la situation en libérant les forces obscures de l'islamisme. Dans plusieurs pays, les aspirations initiales à la liberté et à la dignité ont tourné à l'affrontement armé ou dégénéré en guerre civile à caractère confessionnel. C'est dans ce contexte que s'affrontent une kyrielle de groupes, d'organisations, de courants et d'obédiences islamistes, qui se massacrent les uns les autres au cri d'« *Allah Akbar* » (Dieu est Grand).

A partir de 2012, la Syrie a été le théâtre d'une extension sans précédent de cette guerre interne à l'Islam. Certes, le grand schisme de l'Islam remonte au VII^e siècle, puisque les Musulmans sunnites et chiites se sont affrontés dès la mort de Mahomet (632) pour savoir qui en était le successeur légitime (calife, *khalîfa*), mais ce schisme a connu un retour en force à la faveur des crises iraquienne puis syrienne.

En effet, après la chute de Saddam Hussein en 2003, les Chiites accèdent au pouvoir à Bagdad et renforcent « l'axe chiite ». Majoritaires mais opprimés sous la dictature baathiste, ils prennent leur revanche à la faveur d'un système confessionnaliste mis en place par les Américains. Depuis, s'accumulent les tueries, les massacres, les destructions et les déplacements de populations. La situation s'est aggravée avec l'implantation durable des milices armées chiites en Iraq comme en Syrie.

Cependant, les rivalités internes à l'Islam sunnite ne sont pas moindres. Elles trouvent leur traduction dans la compétition idéologique et politique existant entre deux organisations internationales regroupant des autorités religieuses aux tendances doctrinales opposées. D'un côté, on trouve l'Union des Oulémas musulmans (UOM), idéologiquement inspirée des Frères musulmans et politiquement proche du Qatar ; de l'autre, on trouve la Ligue des Oulémas musulmans (LOM), de tendance idéologique salafiste et politiquement proche de l'Arabie saoudite.

Dans un contexte politique arabe en pleine recomposition depuis le Printemps arabe (2011), le Qatar a joué face à l'Arabie saoudite la carte de l'alternative islamiste, sans parvenir à imposer l'idéologie frériste au reste du monde arabe. Sous la pression saoudienne, il est régulièrement sommé de rentrer dans le rang en « lâchant » les Frères musulmans. Cependant,

dans l'intervalle, les rivalités entre Fréristes et Salafistes avaient enflammé le camp sunnite et nourri la guerre civile dans des proportions inédites.

En effet, le retrait américain d'Iraq fin 2011 et le déclenchement quasi concomitant de la guerre civile dans la Syrie voisine vont donner à l'« Etat islamique en Iraq » (EII) un nouveau souffle et des perspectives de développement insoupçonnées. Beaucoup de ses membres s'engagent aux côtés de l'opposition armée au régime syrien et combattent les troupes loyalistes. A l'époque, ils bénéficient – comme toutes les autres composantes de l'opposition armée – du soutien actif à la fois des pays arabes sunnites (monarchies du Golfe) et des pays occidentaux (France, Grande-Bretagne, Etats-Unis), tous farouchement opposés au maintien au pouvoir de Bachar el Assad.

Les combattants de l'EII sont d'abord noyés dans la masse des combattants de la principale composante de l'insurrection, l'Armée syrienne libre (ASL) puis, très rapidement, ils se font connaître grâce à leur expérience acquise sur le terrain iraquien contre les Américains. Ils se distinguent militairement par des actions spectaculaires et prennent l'ascendant sur les autres factions, formant dès 2012 un noyau dur djihadiste, mais faisant toujours partie intégrante de l'opposition armée au régime syrien, lequel bénéficie désormais du soutien de la Russie et de l'Iran, bientôt rejoints sur le terrain par le Hezbollah libanais.

A partir de 2013, la marginalisation de l'Armée syrienne libre (ASL) est acquise et l'essentiel des forces combattantes se positionne du côté djihadiste. Deux organisations se disputent les faveurs des combattants : le « Front Al-Nosra », dirigé par le Syrien Abou Mohamed Al-Joulani, et l'« Etat islamique », dirigé par l'Irakien Abou Bakr Al-Baghdadi. Tous deux sont des djihadistes convaincus et se connaissent de longue date, mais l'un (Al-Joulani) est un islamo-nationaliste qui se bat pour le maintien de la Syrie dans ses frontières connues, tandis que l'autre (Al-Baghdadi) est un panislamiste, favorable à une redéfinition des frontières pour fonder un Etat fédéral réunissant les populations sunnites de la région.

En avril 2013, Al-Baghdadi propose d'unir les forces djihadistes en Syrie et en Iraq sous son autorité et annonce la création de l'« Etat islamique en Iraq et au Levant » (*Daech* en arabe, EIIL en français). Cependant, le chef du Front Al-Nosra refuse cette proposition et s'empresse de prêter allégeance au chef d'Al Qaïda, Ayman Al-Zawahiri. Ce dernier ne tarde pas à l'adouber et à annoncer la transformation du Front Al-Nosra en une branche officielle de l'organisation en Syrie, sous le nom d'Al Qaïda au Levant (AQAL).

Cette annonce est à l'origine d'une guerre fratricide qui fait près de 2 000 morts dans les rangs djihadistes et qui voit s'affirmer le *leadership* d'Al-Baghdadi. Fort des défections au sein de son rival syrien (AQAL) et de l'afflux de combattants étrangers venus massivement le soutenir, l'Etat islamique (EI) lance ses troupes à la conquête des territoires à majorité

sunnite au centre et au nord de l'Iraq. Il bénéficie en cela du ralliement opportuniste des anciens officiers baathistes de l'armée de Saddam Hussein, marginalisés par le gouvernement chiite de Nouri Al-Maliki.

Le 29 juin 2014, après la prise de Mossoul, deuxième ville du pays, Al-Baghdadi proclame la « restauration du Califat », qui correspond symboliquement au premier jour du Ramadan dans le calendrier musulman (Hégire). En réaction, le chef d'Al Qaïda au Levant (Syrie), Al-Joulani, proclame, le 11 juillet 2014, l'« Emirats du Levant », sur le modèle de l'« Emirats islamique » des Talibans, et promet de contrôler les frontières de son « Emirats » avec le nouveau « Califat » autoproclamé.

Cependant, à partir du moment où l'Etat islamique (EI) prend le contrôle de Mossoul, il devient l'ennemi désigné des Occidentaux, lesquels lancent aussitôt, sous la conduite des Américains, une campagne de bombardements aériens.

C'est à ce moment-là (automne 2014) que l'EI met en place une stratégie de représailles en trois étapes. La première a consisté à susciter des vocations terroristes en Occident, *via* une propagande intense sur les réseaux sociaux et l'internet. Cela donnera lieu à une série de tentatives d'attentats et d'actions avortées menées par des « amateurs » sans grande préparation ni véritable entraînement – au Canada, en Australie et aux Etats-Unis –, revendiqués en novembre 2014 dans la revue officielle de l'EI, *Dabiq*.

La deuxième étape de cette stratégie terroriste a consisté à préparer des attentats en amont avec des individus résidant en Occident mais ayant reçu, à un moment ou à un autre, un entraînement dans la zone syro-iraquienne. Il s'agit à ce stade d'attentats ciblés visant certaines catégories comme les journalistes ou les forces de l'ordre. L'attentat emblématique de cette phase est celui de janvier 2015 à Paris contre le journal satirique *Charlie Hebdo*.

La troisième étape de cette stratégie a consisté à envoyer des commandos formés en zone syro-iraquienne et à passer du terrorisme ciblé au terrorisme de masse. Bien que cette façon de procéder ne soit pas nouvelle, elle a surpris par son ampleur à Paris en novembre 2015 (130 morts et plus de 500 blessés).

Cette montée en puissance progressive de l'« Etat islamique » et d'élargissement du champ de ses cibles correspond à une gradation dans la réponse qui est calquée sur l'intensification des bombardements de la coalition internationale contre l'organisation en Syrie et en Iraq. Ailleurs dans le monde arabe et musulman, les « Soldats du Califat » perpètrent en 2015 plus de 50 attentats meurtriers et, en 2016, plus de 100 attentats-suicides, qui ont provoqué la mort de milliers de personnes.

LE TRIOMPHE DU MARTYRISME

En réponse à l'assassinat de Ben Laden en mai 2011, le chef d'Al Qaïda avait annoncé le lancement de plus de « 100 martyrs » contre les Américains en Iraq. Cinq ans plus tard, en 2016, le porte-parole de l'EI revendiquait plus de « 1 000 opérations martyres », dont celles de Paris (novembre 2015) et de Bruxelles (mars 2016). C'est que l'essentiel des forces de l'EI est organisé en unités de commandos, avec des brigades spécialisées dans la guérilla urbaine et d'autres dans les actions kamikazes (« Brigades des martyrs »). La combinaison de ces deux éléments offre un avantage certain et a déjà prouvé son efficacité sur le terrain militaire iraquien comme syrien.

En effet, le fait que les combattants de l'EI soient prêts à mourir leur donne un avantage tactique qui se traduit par des actions terroristes à la sophistication inédite. L'EI utilise une « armée de martyrs » (kamikazes) qui mène des actions qualitatives et en profondeur dans le territoire de l'ennemi. Cela inclut notamment les attentats-suicides concomitant avec l'engagement de sections d'assauts, à partir de plusieurs axes ou points d'entrée, pour prendre le contrôle d'un bâtiment important ou d'un édifice public ou encore pour repousser une offensive terrestre en détruisant le cœur de la cible.

Même si, d'un point de vue strictement opérationnel, l'EI n'apporte rien de nouveau par rapport à d'autres types d'attaques armées du même genre, son recours massif aux kamikazes impressionne et terrifie ses ennemis. En effet, loin de mimer le mode de la guérilla urbaine, les « martyrs de l'EI » rappellent plutôt le mode opératoire de la secte médiévale des Assassins (*Haschischins*, en arabe), dont les membres ont été les premiers terroristes musulmans à utiliser des techniques d'assaut individuel et de propagande par l'action suicidaire.

C'est que l'idée du martyr est clairement attestée en Islam, où le Coran met les « martyrs » sur un pied d'égalité avec les prophètes et les saints. Les exégètes musulmans se sont étendus sur les récompenses divines en expliquant les mérites du martyr : pardon de tous les péchés, admission directe au Paradis, distinction par une couronne sur la tête, mariage avec 72 *houris* vierges, intercession accordée par Allah à 70 proches du martyr, etc.

De plus, les martyrs sont considérés comme « vivants » (*ahyâ'*) après leur mort, en ce sens que leur âme ne disparaît pas, seul leur corps se désintègre. Selon les exégètes, l'âme du martyr monte directement au ciel pour résider auprès du trône d'Allah en attendant le jour de la Résurrection pour réintégrer le corps.

Enfin, la mort du martyr est considérée comme un honneur fait à sa famille, qui doit être célébrée plutôt que consolée, car cette mort est censée purifier la communauté tout entière. Les historiens du Moyen Age rapportent de multiples histoires de mères qui remercient Dieu pour la

mort / martyr de leurs enfants et qui refusent toute expression de chagrin ou de deuil. L'exemple le plus cité est celui de la célèbre poétesse arabe Al-Khansâ' qui aurait perdu ses quatre fils au combat et qui les aurait honorés comme des martyrs de l'Islam.

Cette idée est ancrée dans les deux grandes branches de l'Islam. Chez les Musulmans sunnites, la figure emblématique du martyr est celle de l'oncle paternel du Prophète, Hamza Ibn' Abd Al-Muttalib, connu sous le qualificatif de « Seigneur des Martyrs » (*Sayyid al-Shuhadâ'*). Il est tombé durant la bataille d'Uhud (en l'an 625) au cours de laquelle les Musulmans de Médine furent battus par leurs adversaires de La Mecque.

Chez les Musulmans chiïtes, le culte du martyr s'articule autour de la bataille de Kerbala (en l'an 680), durant laquelle les descendants d'Ali, cousin du Prophète, ont été décimés. Chaque année, la commémoration de cette bataille est le deuil chiïte d'*Achoura*. Elle donne lieu un peu partout dans le monde à une célébration du martyr du fils d'Ali (Hussein) et, en République islamique d'Iran, des martyrs de la guerre Iran-Iraq et de la guerre en Syrie.

Enfin, dans les deux camps, sunnite comme chiïte, ce culte a donné lieu à une littérature d'un genre nouveau. Le « testament des martyrs », consigné par écrit ou sous forme vidéo, se veut le récit de la vie et de l'œuvre du « kamikaze », ainsi que ses derniers « vœux » à l'attention de ses proches et de sa communauté. Il s'inscrit ainsi dans le prolongement des traditions apologétiques et hagiographiques, à la manière de celles écrites pour faire l'éloge des « saints hommes ». Ce processus de mythification a été observé après la mort de chaque chef djihadiste, qu'il s'agisse d'Abdallah Azzam (tué en 1989), d'Abou Moussab Al-Zarqawi (tué en 2006) ou encore d'Oussama Ben Laden (tué en 2011). Chacun d'eux a été considéré et célébré dans la propagande djihadiste comme un « martyr » (*shahîd*), de même que tous les autres chefs des organisations djihadistes.

* *
*

Depuis la chute du communisme, le nouvel affrontement qui oppose l'islamisme et le libéralisme fait rage sur tous les continents et traverse toutes les couches sociales. Cet affrontement s'est exprimé initialement sous le label controversé du « choc des civilisations » (1996) avant de prendre la forme d'une « guerre globale contre la terre » (2001), menée avec moult soldats et armements sophistiqués. Paradoxalement, le débat d'idées est resté relativement flou en raison de l'indéfinition de l'ennemi, plus ou moins incarné dans divers groupes et organisations aux contours mal définis mais dont l'affiliation islamique fournissait, par ricochet, un prétexte pour un retour en force du religieux dans le champ politique et géopolitique.

C'est que, depuis la « révolution islamique » de 1979 en Iran, l'islamisme n'a cessé de prendre de l'ampleur. Au cours des années 1980, il a trouvé

dans la guerre d'Afghanistan (1979-1989) d'un côté et dans la guerre Iran-Iraq (1980-88) de l'autre l'opportunité de se développer et de se militariser sous le regard complaisant des puissances occidentales. Cependant, la chute de l'Union soviétique en 1989 et la guerre du Golfe en 1991 ont retourné les anciens « Moudjahidines » contre les Etats-Unis d'Amérique et, plus largement, contre les démocraties occidentales.

De plus, le libéralisme triomphant sur le plan économique a plongé les économies fragiles du monde arabo-musulman dans une crise profonde qui a profité, lentement mais sûrement, à l'opposition islamiste d'abord marginalisée, ensuite durement réprimée un peu partout, ouvrant la voie au terrorisme islamiste représenté, au cours des années 1990, par le GIA algérien et, au cours des années 2000, par l'organisation d'Al Qaïda créée par Ben Laden à la fin de la guerre d'Afghanistan.

Les attentats du 11 septembre 2001 constituent un tournant qui place la lutte contre le terrorisme au cœur des relations internationales et des politiques nationales, laissant espérer une fin rapide de la « guerre globale contre la terreur » lancée par l'administration américaine. Cependant, l'invasion de l'Iraq en 2003 a offert une chance inespérée à la mouvance djihadiste pour se relancer et s'implanter dans des territoires nouveaux où elle était jusque-là absente.

En même temps, les régimes arabes autoritaires, pressés par leurs partenaires occidentaux, mènent des politiques de lutte paradoxale et creusent le fossé entre les populations et les pouvoirs locaux. Les frustrations accumulées au fil des ans explosent, de façon imprévisible et anarchique, au cours du Printemps arabe (2011) et se traduisent finalement par un renforcement de l'islamisme qui sort vainqueur des premières élections libres en Tunisie, au Maroc et en Egypte.

Le retour en force de la Russie sur la scène proche-orientale après la réélection de Vladimir Poutine en 2012 participe largement de l'enlisement de certains conflits, comme la guerre en Syrie. De plus, le retour concomitant de l'Iran sur la scène internationale a fait dériver ces conflits vers le confessionnalisme et a aggravé la guerre interne à l'Islam.

Enfin, les hésitations de l'administration américaine sous les deux présidences d'Obama et l'incapacité des Européens à agir de façon autonome à des moments cruciaux, n'ont fait qu'aggraver les menaces et les risques pour la paix et la sécurité internationale. Ainsi, qu'il s'agisse d'une menace réelle ou perceptive, le terrorisme islamiste a été – et demeure – un enjeu central des politiques nationales et des relations internationales. Malgré quelques succès militaires du « monde libre », il ne fait aucun doute que ce phénomène continuera à occuper le devant de la scène politique et médiatique au cours des années à venir, car la guerre des idées est encore loin d'être gagnée.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- M. GUIDÈRE., *La Guerre des islamismes*, Gallimard, Paris, 2017, Prix Albert Thibaudet.

- M. GUIDÈRE, *L'Islamologie appliquée : principes et méthodes*, L'Harmattan, Paris, 2017.

- M. GUIDÈRE, *Atlas du terrorisme islamiste*, Autrement, Paris, 2017.

M. GUIDÈRE, *Le Retour du califat*, Gallimard, Paris, 2016.

M. GUIDÈRE, *L'Etat islamique en 100 questions*, Tallandier, Paris, 2016.

M. GUIDÈRE, *Terreur : la nouvelle ère*, Autrement, Paris, 2015.

ETATS ET GROUPES ARMÉS NON ETATIQUES AU MOYEN-ORIENT (2011- 2018)

PAR

JULIEN THÉRON (*)

Si le phénomène de groupes armés non étatiques est un corollaire historique du Moyen-Orient, la période des années 2010 aura été particulièrement faste pour leur développement. Plusieurs périodes ont été propices à leur émergence : la guerre civile iraquienne des années 2000, la révolution syrienne, la progression de l'Etat islamique en Iraq ou encore la reprise de la belligérance turco-kurde.

L'énigme que représentent ces groupes induit une interrogation étrangement assez peu traitée, à savoir la raison pour laquelle cette région est marquée par ce phénomène avec une telle ampleur. Pour saisir cette complexité, il est nécessaire de déconstruire le théâtre géopolitique régional, tissu complexe tressé par les réseaux des groupes armés non étatiques (GANE), enchevêtrés avec les Etats avec lesquels ils rivalisent et collaborent.

L'immense diversité entre les groupes (1) révèle des conditions d'émergences diverses, en relation avec des phénomènes historiques très différents et qui définissent souvent les rapports complexes et divers que les GANE entretiennent avec la notion de souveraineté et, en pratique, avec les Etats sur lesquels ils opèrent ainsi que ceux qui les soutiennent.

La complexité de l'émergence, de l'évolution et de la disparition des GANE, ainsi que de leurs alliances, entre eux comme avec des puissances étatiques, impose une grande flexibilité et ébranle ainsi un peu plus la stabilité de la gouvernance locale.

ETATS FORTS OU FAIBLES EN DÉFAUT D'AUTORITÉ

Bien que très marqués par des spécificités identitaires, idéologiques, organisationnelles, de puissance, d'objectifs, de stratégie et de tactiques, tous les GANE partagent une caractéristique commune, à savoir qu'à travers eux s'opère la substitution d'une autorité étatique par une structure sous-étatique ou transétatique. Ils projettent ainsi un agenda politique à partir de marqueurs variés et multiples : politique, religion, ethnie, langue,

(*) Chercheur associé à l'Université Paris Lumières (France)

(1) Cf. les infographies « Syria » et « Iraq » du projet « Mapping Militant Organizations », Stanford University, disponibles sur le site Internet web.stanford.edu/group/mappingmilitants.

territoire, histoire. L'idéologie découle dans la grande majorité d'une combinaison de ces variables.

Pourtant, l'idéologie des GANE est également très souvent, à première vue assez contradictoirement, axée, par le discours, sur la défense de la nation et de l'État, en tout cas d'une certaine idée que le groupe s'en fait. Argumentation communautaire et défense de l'État sont souvent articulées, phénomène déjà amplement observé pendant la guerre civile libanaise et qui perdure d'ailleurs dans le Liban contemporain au travers du système politique confessionnel.

Rapportée aux GANE, cette situation est illustrée par la stratégie dite de « résistance » du Hezbollah. Ce mouvement communautaire chiite a toutefois une prétention rhétorique nationale, avec la revendication régulière par Hassan Nasrallah des territoires de Chebaa et Kfarchouba, et nationaliste, par la défense du Liban contre le double danger des complots extérieurs et des menaces internes (2). Dans la même dynamique, au-delà du discours, le Hezbollah a établi, par le truchement de sa branche sécuritaire, le Conseil du djihad, dont le pilier est la force paramilitaire al-Muqawama al-Islamiyya (Résistance islamique), des forces auxiliaires dont, depuis 1997, le groupe intercommunautaire nommé Saraya al-muqawama al-Lubnaniya ou Brigades de résistance libanaise (3). Cela s'inscrit dans son discours de défense nationale, malgré les opérations extérieures, en défense du régime de Bachar el Assad, allié historique du mouvement, mais aussi en Iraq (4), collaborant avec différentes forces étatiques et non étatiques sur ces deux terrains.

L'émergence de GANE sur un territoire donné laisse généralement à penser l'absence de présence étatique, ce qui n'est pas toujours le cas. Que cette émergence soit faite précisément pour saper l'autorité de l'État (État islamique), la remplacer (groupes révolutionnaires syriens), s'en séparer (Kurdistan turc), pallier son absence tout en affirmant sa souveraineté (groupes pro-régime syrien), le GANE a vocation à se substituer à l'État.

C'est d'ailleurs une des raisons pour laquelle ce phénomène est historiquement ancré au Moyen-Orient, aire où l'édification des États a été difficile et, lorsqu'elle a été réalisée, c'est généralement avec autoritarisme et pour s'implanter en profondeur au sein de la société, souvent sous forme de régimes prétoires (5) et souvent également en instrumentalisant divers groupes armés non étatiques sur leur territoire ou chez leurs voisins pour asseoir leurs pouvoirs. Malgré cette appétence des autocrates du Moyen-

(2) Aurélie DAHER, « Le Hezbollah libanais et la résistance islamique au Liban : des stratégies complémentaires », *Confluences Méditerranée*, n° 76, 2011, pp. 101-111 ; Chris ZAMBELIS, « Hizb Allah's Lebanese resistance brigades », *CTC Sentinel*, vol. VII, n° 11, West Point Combating Terrorism Center, nov.-déc. 2014.

(3) Robert A. BURKE, *Counter-Terrorism for Emergency Responders*, CRC Press, 2017.

(4) « 'Mission accomplished' : Hezbollah ready to withdraw from Iraq », Sky News, 20 nov. 2017.

(5) Saïd HADDAD, « Les armées arabes et le moment révolutionnaire », in Saïd HADDAD (dir.), *Les Armées dans les révolutions arabes. Positions et rôles*, Presses universitaires de Rennes, 2015, pp. 9-18.

Orient pour l'édification d'Etats autoritaires, l'autorité de l'Etat a donc précisément souvent fait défaut, pour de nombreuses raisons – avec naturellement d'importantes spécificités stato-nationales –, dont on ne citera ici que quelques-unes : autonomisme territorial politique et/ou communautaire, ressentiment social vis-à-vis d'une corruption endémique et de la captation des richesses par la caste dominante, rejet des violences d'Etat contre toute contestation du régime et parfois de la gouvernance, gouvernance socio-économique inopérante ou encore inefficacité d'administrations pléthoriques.

Les Etats du Moyen-Orient, présentant des situations toujours différentes, ont toutefois souvent fait montre d'un défaut d'autorité réelle, mal camouflé par une rhétorique officielle peu convaincante, soit parce que les tendances centrifuges étaient trop importantes pour que cette autorité établisse des fondations institutionnelles fortes (au Liban, par exemple), soit parce que les Etats autoritaires ont créé eux-mêmes les conditions de leur rejet par la population, voire parfois même les deux en même temps, à l'instar de la Libye de Mouammar Kadhafi.

Ce manque d'autorité a pour corollaire une faiblesse constitutive de l'Etat, qui s'est révélée de mille manières différentes, de l'aménagement d'espaces de gestion sociétale alternative (délégation des questions sociétales à des autorités religieuses, prééminence de structures de gouvernance locale, systèmes politiques autonomes sur des micro-territoires, gestion communautaire de territoires urbains, extraterritorialité) à des convulsions contestataires, parfois révolutionnaires, contre des régimes qui revendiquent pourtant d'incarner ontologiquement et ultimement l'Etat.

Les GANE constituent de prime abord, en droit, une contestation de l'autorité de l'Etat. Cette contestation est prosaïque, locale, auprès de la population. Les groupes armés non étatiques ne sont pourtant aucunement un phénomène de rupture avec une gouvernance d'Etat efficiente qui serait une normale. Ils s'inscrivent bien au contraire dans la continuité d'un équilibre Etat-GANE, conflictuel ou coopératif, et parfois les deux à la fois, comme entre le régime syrien et l'Etat islamique (6).

Le pouvoir central a en effet tout à fait conscience de ses carences et de la nécessité de composer avec les acteurs qui conditionnent son maintien au pouvoir. En ce sens, les GANE sont des acteurs privilégiés car, étant des ensembles structurés de forces sociales, économiques, politiques et sécuritaires, ils constituent un agrégat centripète, une structure à la fois flexible et puissante de contrôle territorial, aussi dangereuse que potentiellement utile, sur son territoire ou sur celui d'un voisin rival.

(6) « US accuses Syria of backing Islamic State's Aleppo advance », Reuters, 2 juin 2015 ; Benoît FAUCON / Ahmed AL OMRAN, « Islamic State steps up oil and gas sales to Assad regime », *Wall Street Journal*, 19 janv. 2017 ; Liz SLY, « A boost for Assad as the Syrian army makes gains against ISIS in eastern Syria », *Washington Post*, 5 sept. 2017.

COOPÉRATIONS MULTIFORMES

Les Etats du Moyen-Orient ont parfois conclu, bon gré ou mal gré, des accords, officiels ou tacites, avec les GANE opérant sur des territoires qui sont officiellement sous leur souveraineté ou non.

C'est le cas, parmi de nombreux exemples, de la permissivité de l'Etat libanais à l'égard du Hezbollah dans l'épisode de la « bataille des jurds » à l'été 2017. Le groupe a en effet bénéficié d'une liberté d'action lors de son offensive à Ersal, préalable à l'opération des Forces armées libanaises (FAL) (7), ou encore par l'alliance opérationnelle du régime syrien et du Hezbollah au travers, par exemple, de l'opération conjointe entre le groupe libanais et l'Armée arabe syrienne (AAS), à la même époque, dans le Qalamoun (8). Les Forces armées irakiennes (FAI) et les Forces de mobilisation populaire (FMP) chiites ont également amplement coopéré contre l'Etat islamique (EI), comme ça avait été le cas avec le GANE sunnite Sahwa contre al Qaïda en Iraq (AQI) (9). Les deux exemples les plus flagrants proviennent en effet des Etats syrien et iraquien, dont les régimes ont largement survécu grâce à une délégation de pouvoir aux GANE locaux ou étrangers.

La coordination entre la Force multinationale interarmées de l'opération Inherent Resolve (CJTTF-OIR) et les Forces démocratiques syriennes (FDS) rentre également dans le cadre de coopérations Etats-GANE, même si, dans ce dernier cas, il s'agit d'un partenariat avec des Etats extérieurs à la région. Ces derniers ne correspondent pas aux caractéristiques émises en amont, mais usent de stratégies d'alliance analogues aux Etats de la région.

Naturellement, les formes de coopération entre les Etats ne concernent pas que la tactique, l'interopérabilité et le lancement d'opérations militaires conjointes. Des accords de transfert territorial ont ainsi eu lieu entre le régime et plusieurs groupes armés (10), y compris l'Etat islamique à Yarmouk (décembre 2015) (11) et à la frontière syro-libanaise (septembre 2017)(12). Cela a également été le cas pour l'accord de cessez-le-feu soutenu par l'Egypte entre la Russie et Jaysh al-Islam dans la Ghouta orientale et à Homs en juillet 2017.

(7) Scarlett HADDAD, « Les 'non-dits' de la bataille des jurds », *L'Orient-Le Jour*, 8 sept. 2017.

(8) Laila BASSAM / Tom PERRY, « Syria army launch offensive at Syrian-Lebanese border », Reuters, 21 juil. 2017.

(9) Stephen BIDDLE / Jeffrey A. FRIEDMAN / Jacob N. SHAPIRO, « Testing the surge: why did violence decline in Iraq in 2007? », *International Security*, vol. XXXVII, n°1, été 2012, pp. 7-40 ; Mark WILBANKS / Efraim KARSH, « How the 'Sons of Iraq' stabilized Iraq », *Middle East Quarterly*, vol. XVII, n°4, aut. 2010, pp. 57-70.

(10) Qamishlo en avril 2016, Daraya en août 2016, Al Waer en septembre 2016, Moadamiyah en octobre 2016, al-Tal en novembre 2016, Khan al-Cheeh en novembre 2016, Alep Est en décembre 2016, Wadi Barada en janvier 2017, Zabadani-Kefraya-Foua en avril 2017, Qaboun et Barzeh en mai 2017.

(11) Mays AL-SHOUBASSI, « Syria's 13 'people evacuation' deals », *Al Jazeera*, 16 mai 2017.

(12) « Hezbollah says bulk of IS convoy has left Syrian government area », Reuters, 2 sept. 2017.

La plus extrême des coopérations, au point qu'on peut parler de « *souveraineté hybride* » (13), est certainement l'accord d'extraterritorialité conclu en 1969 lors des Accords du Caire entre Yasser Arafat, représentant l'Organisation de libération de Palestine (OLP), et le général Emile Boustani, commandant en chef de l'armée libanaise. Cet accord ancien a marqué profondément et durablement les relations entre l'Etat libanais et les nombreux et variés GANE palestiniens du Liban (14), parfois liés à d'autres Etats de la région, dont les fonctions varient du sécuritaire à un rôle prééminent dans le tissu complexe de gouvernance propre à chaque camp (15) et qui constituent encore aujourd'hui des « médiateurs » (16). La coopération entre l'Etat et les GANE qui sont un élément majeur de l'architecture complexe des processus de décision dans certains camps s'effectue par exemple autour des questions de justice et de sécurité.

Plus largement, dans la région, les GANE sont des médiateurs dans les conflits entre Etats, relais des intérêts suivant des agendas guidés par des velléités d'ingérence souvent changeantes.

TISSU RÉGIONAL COMPLEXE

Cette relation complexe des Etats avec les GANE est, en adoptant une hauteur de vue historique, un phénomène relativisant l'étatisation de la région, que la raison en soit un habitus irrédentiste, un désaccord de répartition stato-territorial ou encore un régionalisme (17) ethnoculturel (panarabisme, pankurdisme, panturquisme) ou religieux (islamisme sunnite ou chiite) ou bien encore, d'une certaine manière, une sorte de synthèse exégétique entre les deux (néo-ottomanisme).

Le régionalisme est *a priori* contradictoire avec le phénomène des GANE qui sont, eux, sous- ou trans-étatiques, mais ce n'est pas le cas pour deux raisons. Premièrement, le régionalisme a vocation, dans sa forme entière, à créer un Etat sur l'ensemble d'un territoire en réunissant des peuples qui l'habitent. Ça aura été le cas des idéologies régionalistes défendues par certains régimes, comme le Baas syrien, ainsi que par certains GANE, qui aspirent à l'étatisation de leur territoire, comme le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) ou l'Etat islamique (EI).

(13) Adam RAMADAN, « Hybrid sovereignty and the state of exception in the Palestinian refugee camps in Lebanon », *Annals of the American Association of Geographers*, vol. CVII, n°4, 2017, pp. 949-963.

(14) Harakat al-jihad al-Islami, Harakat al-muqawama al-Islamiyya-Hamas, Harakat al-Islamiyya al-mujahida, Usbat al-ansar al-Islamiyya, Ansar Allah, Front populaire de libération de la Palestine, Front populaire de libération de la Palestine-Commandement général, Brigades des martyrs d'al-Aqsa, le Front démocratique pour la libération de la Palestine ou encore Jihad islamique, as-Saiqa et Fatah al-intifada.

(15) Julien THÉRON, « Moyen-Orient : le grand bouleversement », Rapport de mission au Liban et en Iraq, Université Paris Lumières, à paraître.

(16) Nicolas DOT-POUILLARD, « Between radicalization and mediation processes: a political mapping of Palestinian refugee camps in Lebanon », Civil Society Knowledge Centre, Lebanon Support, 2015.

(17) Comprendre ici la volonté d'union de peuples de la région moyen-orientale et non un séparatisme.

Le régionalisme est donc, en ce sens-là, un étatisme ou, plus exactement, un impérialisme, puisqu'on part toujours d'une base étatique ou proto-étatique à renforcer puis à étendre à un ensemble de territoires connexes. La seconde raison est que, pour arriver précisément à ce but, les promoteurs du régionalisme comptent sur les GANE dans les territoires d'Etats qu'ils comptent acquérir afin qu'ils se substituent à leurs autorités et accomplissent ensuite une jonction. C'est l'idée des différentes milices plus ou moins affiliées au PKK (Parti pour une vie libre au Kurdistan ou PJAK, par exemple) ou encore de groupes affidés de l'EI hors de Syrie et d'Iraq, comme al-Beit al-maqdis, dans le Sinaï. Dans le cas de l'EI, la continuité du territoire n'est pas une nécessité au fait de rejoindre le réseau étant donné que, d'une part, l'idéologie fondamentale du groupe vise une domination globale sans induire la nécessité d'une continuation territoriale et que, d'autre part, la stratégie d'*inhiyaz* annoncée en 2016 acte la déterritorialisation du groupe au sens de l'acceptation d'une fin de la tenue officielle et de l'administration au grand jour de ses wilayas d'Iraq, de Syrie et de Libye.

Qu'il s'agisse de parrainage, d'allégeance ou de formes d'association plus distendues comme les simples coopérations *ad hoc* de différents GANE syriens se coordonnant au sein d'*operation rooms*, tous ont créé des réseaux plus ou moins étendus géographiquement et plus ou moins puissants dans la région. Une finalité commune est souvent une condition d'alliance, *a minima* sur une base consensuelle, mais pas nécessairement. La variable idéologique est fortement préférentielle, mais ajustable en cas de nécessité. Les GANE présentent l'avantage de pouvoir œuvrer plus ou moins clandestinement, d'être flexibles dans leur organisation, leurs opérations et leurs solidarités, mais aussi de ne se considérer tenus par aucune législation – à tort, naturellement, au regard du droit national comme du droit international. Les Etats sont incomparables en termes de soutien pratique (moyens, entraînement, armement, encadrement) et de légitimation politique (discours), diplomatique (action internationale) et, *in fine*, juridique (reconnaissance d'un Etat). Les meilleurs réseaux régionaux sont constitués de GANE puissants, disposant d'autres GANE affiliés dans d'autres Etats capables d'assurer leurs intérêts, ainsi que d'Etat qui leur assurent une couverture stratégique nécessaire à leur action sur le terrain.

La cartographie des réseaux régionaux de GANE est mixte, car elle est liée à des Etats, et complexe, car les réseaux s'entrecroisent et parfois s'interconnectent. On citera pour exemple la branche militaire du Koma civakên Kurdistan (KCK), qui établit un lien entre les Forces de défense du peuple (HPG) du PKK et d'autres GANE kurdes de la région : les Unités de protection du peuple (YPG) et Unités de protection des femmes (YPJ) en Syrie, les Unités de résistance de Sinjar (YBS) dans le Sinjar irakien ou encore le PJAK en Iran. Les formations politiques, comme le Parti pour une solution démocratique du Kurdistan (PÇDK) en Iraq, sont également

en lien au travers du KCK, qui n'est pas qu'un réseau opérationnel. Face à l'idéologie marxiste pankurde du PKK, aucun Etat ne soutient le KCK, bien que quelques-uns aient pu soutenir ponctuellement certains de ses membres, comme les Etats-Unis avec les YPG/YPJ et leurs alliés des FDS comprenant les forces Sanadid de la tribu arabe Shammar, le Conseil militaire syriaque et différents groupes arabes (Thuwar Raqqa, Burkat al-furan ou encore Chams al-chamal). Il est intéressant, par ailleurs, de constater que le Parti démocratique du Kurdistan (PDK), entité politique kurde iraquienne disposant de sa force de Peshmergas, a développé son propre réseau, avec le PDKS en Syrie ou le PDKI en Iran, et que la compétition inter-GANE pour le *leadership* kurde a pu aller de l'affrontement armé entre les factions (Sinjar) à la collaboration (Rojhelat), avec un succès limité, que ce soit en jouant d'un côté surtout la carte de la clandestinité (PKK) ou bien celle de l'officialité (PDK).

L'Etat islamique, quant à lui, aura été une structure inclusive, mais n'en reste pas moins issu du Conseil consultatif des moudjahidines en Iraq, au sein duquel al Qaïda en Iraq (AQI) avait fédéré début 2006 cinq autres GANE djihadistes sunnites opérant en Iraq, avant de transformer le Conseil ou Majlis en Etat islamique en Iraq (EII). Cette stratégie a largement perduré vis-à-vis des autres GANE lors de la montée en puissance de l'EII, qui n'avait pas de situation de prépondérance dans la galaxie des GANE sunnites iraqiens, mais aussi avec des acteurs de terrain, chefs tribaux ou potentats locaux, avec lesquels ils ont dû conclure des alliances afin d'établir leur gouvernance salafiste sur des populations peu enclines à une règle islamiste rigoriste. Or c'est sur ce système d'alliance, composé sous AQI puis l'EII, intégré sous l'EI, puis désintégré progressivement, mais toujours partiellement existant et actif sous l'EI, à partir de mai 2016, que se fonde l'ère post-gouvernance du groupe. Comme le démontrent amplement les attaques très nombreuses, de toute nature et touchant de nombreux territoires à partir de la chute de Mossoul, l'EI est toujours largement actif, mais désormais en clandestinité, en visant la déstabilisation des entités de gouvernance « en surface ».

Bien que ces alliances aient été caractérisées par une tension généralement assez faible entre ses membres constitutifs, la mise en réseau aura été une caractéristique très importante des différentes alliances rebelles syriennes. Hormis les alliances d'opportunité lors du partage de fronts communs contre le régime ou contre l'EI, deux moments auront été particulièrement représentatifs, allant dans le sens d'une structuration particulière des réseaux de GANE. Le premier aura été la tentative manquée de constitution d'une Armée syrienne libre (ASL) avec, d'une part, un noyau d'anciens officiers de l'AAS formés aux tactiques militaires du régime et, d'autre part, une base opérative constituée de déserteurs de militaires du rang et de civils ayant pris les armes, les deux étant bien entendu mélangés au sein de milices locales. Cette tentative aura reçu une attention et un soutien particuliers de la part de plusieurs Etats non

moyen-orientaux, notamment le Qatar, la France, le Royaume-Uni (18) ainsi que les Etats-Unis (19), la Jordanie et la Turquie servant pour le moins de terrains de passage. Malgré une tentative de structuration prometteuse par un Conseil militaire suprême (2012-2014), en lien avec la Coalition nationale syrienne qui était sa contrepartie politique, puis le Conseil de commandement révolutionnaire (2014-2015), l'absence de soutien international décisif et la radicalisation islamiste de groupes rebelles n'ont pas permis à une véritable armée syrienne alternative de cimenter cette galaxie de groupes (20), malgré une nouvelle tentative, sous auspices turcs, d'agrèger des groupes rebelles pour former en décembre 2017 une « Armée nationale syrienne » liée au Gouvernement intérimaire syrien, descendant de la Coalition (21).

Le second moment important pour la mise en réseau de différents GANE aura été en janvier 2017, avec un phénomène centripète qui aura cassé la satellisation des rebelles syriens. A cette époque en effet, des groupes ont été confrontés à une belligérance particulière du Jabhat fateh al-Cham (JFS), ex-Jabhat al-nosra, qui les accusait de conspiration contre lui. Certains groupes avaient accepté les négociations d'Astana avec les Etats ennemis de la révolution (Russie et Iran) et la Turquie, qui soutenait une partie d'entre eux. Par conséquent, ces groupes (22) ont recherché une protection qu'aucun Etat n'était capable de leur assurer, ont rejoint un GANE plus important, à savoir Ahrar al-Cham (AaS), qui ne participait pas à Astana, mais qui a accepté leur incorporation et les a protégés de son parapluie stratégique contre le JFS au travers d'un pacte de sécurité collective.

En réalité, le jeu d'alliance s'était déjà relancé en décembre 2016, avec une déclaration de certains groupes modérés (23) de se constituer en une « *coalition forte* » (24) contre le régime syrien, ce qui allait contre les intérêts du JFS. Il tentait en effet d'opérer une fusion sous sa coupe avec le plus de groupes rebelles afin de gagner en puissance et de se dés-isoler vis-à-vis de la communauté internationale, autrement dit de se légitimer tout en se présentant comme le pôle idéologique et paramilitaire de la révolution. Ce mouvement d'agrégation a posé des problèmes d'alliance à certains groupes, comme Harakat Nour ad-Din al-Zinki, élément révolutionnaire

(18) « Who is supplying weapons to the warring sides in Syria ? », BBC News, 14 juin 2013.

(19) Pour eux, il s'agit de l'ASL, mais aussi de la Division 30 et des éléments de l'ASL au travers de leur soutien aux FDS.

(20) Jennifer CAFARELLA / Geneviève CASAGRANDE, « Syrian opposition guide », Institute for the Study of War, 7 oct. 2015.

(21) Menekse TOKYAY, « Syrian subgroups merge to form new National Army under Turkey's guidance », *Arab News*, 4 janv. 2018.

(22) Jabhat Chamiyah d'Alep ouest, Jaysh al-moudjahidine, Jaysh al-Islam d'Idlib, Suqour al-Sham, Kataeb Thuwar al-Sham et Tajamo Fastaqim Kama Umirat.

(23) Jabhat Chamiyah, Faylaq al-Cham, Jaish al-Islam (nord), Suqoor al-Sham et d'autres groupes de l'ASL.

(24) « FSA groups announce initiative to merge in one strong coalition », Intelligence Group, 28 déc. 2016.

salafiste proche du JFS, mais lié à Ahrar al-Cham par un des sous-groupes de ce dernier, Jaysh al-ahrar.

Ainsi, en réponse à la fusion des groupes de l'ASL avec Ahrar al-Cham, dont le Conseil a rejeté une fusion avec le JFS, ce dernier a opéré son propre regroupement, nommé Hayat tahrir al-Cham (HTS), avec des groupes radicaux plus ou moins importants : Harakat Nour ad-Din al-Zinki, Jaych al-Sunna, Liwa al-haqq, Jabhat ansar ad-din, mais aussi Mujahidu al-ashida, qui était anciennement affilié à AaS (25), comme la Liwa Tamkin, dont le *leader* est toutefois revenu quelques mois après dans le giron d'AaS (26). Cette fusion a été soutenue par les médias Fursan al-Cham, al-Maqalaat, al-Muwahidine, Bilad al-Cham et al-Fustaat (27). Alors que le JFS et AaS avaient collaboré au sein de l'alliance Jaysh al-fath pour prendre Idlib en 2015, cette divergence stratégique de janvier 2017 n'a toutefois pas empêché HTS et AaS de former juste après un conseil commun, localement, dans les environs d'Idlib, avec un troisième mouvement, Faylaq al-Cham (28).

Si le projet HTS a apporté un certain renforcement capacitaire et tactique localement au JFS, qui lui permettra plus tard de s'imposer dans la province d'Idlib, cela n'a aucunement rempli l'ambitieux objectif stratégique et politique de départ, qui était de fédérer un large réseau politico-militaire de GANE révolutionnaires sous sa coupe. Ainsi, à l'automne 2017, Ayman Al-Zawahiri, *leader* d'Al Qaïda, qui avait apparemment approuvé le divorce du JFS en 2016, a tenté, en quête de nouvelles stratégies et devant l'échec du JFS à s'imposer, de reprendre la main, probablement avec un nouveau groupe, le Jamaat ansar al-furqan fi bilad al-Cham, également situé à Idlib. Ce groupe serait d'anciens opérateurs importants d'AQ au sein du Jabhat al-nosra qui auraient démissionné quand celui-ci avait rompu officiellement avec sa maison mère (29) en 2016, et serait désormais affilié à la centrale djihadiste internationaliste (30). Le JFS, pris entre AaS, l'EI (31) et AQ, aurait tenté de réagir en arrêtant plusieurs de ses membres (32).

Cette polarisation autour d'AaS et du JFS a été importante pour la scène révolutionnaire syrienne, mais démontre bien que l'agrégation de différents

(25) Aymenn Jawad AL-TAMIMI, « The formation of Hayyat Tahrir al-Sham and wider tensions in the Syrian insurgency », *CTC Sentinel*, vol. X, n°2, fév. 2017.

(26) *Weekly Conflict Summary*, The Carter Center, 15-21 juin 2017.

(27) « Jihadi media groups celebrate formation of Tahrir al-Sham », Intelligence Group, 31 janv. 2017.

(28) « Tahrir al-Sham, Ahrar al-Sham, Faylaq al-Sham Form Shura Council in Ma'rat al-Numan », Intelligence Group, 20 fév. 2017.

(29) Charles LISTER, « Turkey's Idlib incursion and the HTS question: understanding the long game in Syria », *War on the Rocks*, National Security Network, University of Texas, 31 oct. 2017.

(30) Rita KATZ, « Disarray in the Syrian Jihad is making perfect conditions for an AQ revival », Insite Blog on Terrorism and Extremism, 16 oct. 2017.

(31) Le groupe Jund al-Aqsa, divisé entre HTS et, probablement, l'EI ont posé des problèmes au JFS, qui a craint des infiltrations de l'EI à Idlib à l'été 2017. Cf. Thomas JOSCELYN, « Jihadists claim to crack down on Islamic State cells in Idlib, Syria », *Long War Journal*, Foundation for Defense of Democracies, 9 juil. 2017.

(32) Kyle ORTON, « Former Al-Qaeda in Syria branch arrests members of Al-Qaeda in Syria », *The Orton Report*, The Henry Jackson Society, 28 nov. 2017.

GANE n'a pas permis de tisser des réseaux suffisamment importants pour emporter la décision stratégique ni de gagner en légitimité, face à une configuration régionale défavorable (constance des soutiens du régime syrien, conquête de l'EI ouvrant une nouvelle belligérance, changement de priorité internationale contre l'EI) et la fatigue consécutive des soutiens étatiques de la révolution, vitaux pour les groupes armés syriens qui avaient pourtant un temps réussi ainsi à endiguer la radicalisation (33). Ainsi, pas plus que le JFS, AaS n'a réussi à s'imposer, coincé entre les ensembles composés par les FDS, HTS, l'EI et les forces pro-régime.

Cependant, le grand réseau régional, qui a été un succès stratégique, est une collaboration équilibrée et constante entre Etats (République arabe syrienne, la République islamique d'Iran, la Fédération de Russie) et GANE (Hezbollah, Forces de mobilisation populaire iraqiennes, différentes milices chiites syriennes et étrangères). La parfaite distribution des prérogatives entre la Russie (Conseil de sécurité des Nations Unies, négociations (34), bombardements aériens, forces spéciales, police militaire tchéchène, sociétés militaires privées), le régime syrien (constante rhétorique, guerre conventionnelle, répression politique, renseignements) et l'Iran (soutien et coordination des différents GANE et forces régulières sur le terrain par la Force al-Qods du Corps des Gardiens de la révolution islamique) ont permis, en s'appuyant sur une galaxie de GANE qui n'est certainement pas moins diverse et moins fragmentée que les forces révolutionnaires (35), de l'emporter, bien que cela ne signifie pas un retour *ex ante*. En Syrie, la coordination de la Force al-Qods des différentes forces syriennes (Forces de défense nationale), libanaise (Hezbollah), iraqiennes (Abu al-Fadl al-Abbas, Brigades Badr, Harakat al-Nujaba, Kataeb Hezbollah, Kataib Sayyid al-Chouhada et Asaib Ahl al-Haqq) (36), palestinienne (Front populaire de libération de la Palestine – Commandement général, Liwa al-Qods, Liwa al-Jalil, Quwat al-Jalil) (37), afghane (Liwa fatemiyoun) et pakistanaise (Liwa zainebiyoun) aura été fondamentale pour la survie du régime et même parfois activée pour envoyer un message aux partenaires russes signifiant que l'Iran est indispensable, comme lors de l'amorce du processus d'Astana entre la Russie et la Turquie, rivale de Téhéran.

Au sein de ce réseau, les coopérations transétatiques des GANE régionaux auront été très importantes, non seulement avec les nombreux groupes irakiens présents en Syrie, mais aussi avec le Hezbollah, qui a

(33) Thomas PIERRET, « En Syrie, des salafistes en recul », *Le Monde*, 11 juil. 2013.

(34) Sommets de Genève, Lausanne, Munich et Astana.

(35) Phillip SMYTH, « The Shiite Jihad in Syria and its regional effects », The Washington Institute for Near East Policy, fév. 2015.

(36) Philipp SMYTH, « Understanding the organizations deployed to Syria », *Policy Focus*, n°138 (« The Shiite Jihad in Syria and its regional effects »), The Washington Institute for Near East Policy, 2015.

(37) Nicolas DOT-POUILLARD, « Le mouvement national palestinien et la crise syrienne : une division contenue », in François BURGAT / Bruno PAOLI (dir.), *Pas de printemps pour la Syrie. Les clés pour comprendre les acteurs et les défis de la crise (2011-2013)*, La Découverte, pp. 240, 2013 ; Aymenn Jawad AL-TAMIMI, « Bibliography: pro-Assad militias », 30 août 2016, disponible sur le site Internet aymennjawad.org.

collaboré avec d'autres GANE en Iraq, en Syrie et au Liban (38). Nombre de ces développements ont été réalisés et organisés par la Force al-Qods, sous la direction du général iranien Qasem Soleimani, ce qui a permis à Téhéran de se constituer, avec ce réseau de groupes armés en maîtrise des territoires, un corridor territorial jusqu'à la Méditerranée, non essentiel, mais stratégiquement avantageux.

Plus important encore, les différentes entités officielles du régime syrien ont elles-mêmes été liées à des GANE spécifiques, comme l'indique symboliquement le nom de l'alliance Ittihad jaych al-achair (Union de l'armée et des tribus), sous l'autorité de la Garde républicaine. Les formations auxiliaires des forces de sécurité du régime syrien livrent leur guerre contre-insurrectionnelle par leur propre action, mais également avec des GANE qui leur sont spécifiquement affiliés, prenant une pleine part dans le phénomène tout en implantant un pouvoir local sous leur coupe et développant donc progressivement un certain pouvoir par rapport à l'autorité centrale. C'est le cas des renseignements d'Etat (Lions de l'Euphrate), des renseignements militaires (Lions du leader éternel, Fawj maghawir al-Badiya, Quwat dir al-amn al-Askari), des renseignements de l'Armée de l'air (Forces du tigre), de la Garde républicaine (Majmuat nafidh Assad Allah, Forces de sécurité et de soutien populaire, Bouclier de la côte, Liwa sayf al-haq Assad Allah al-Ghalib, Quwat al-difa al-chaabi), de l'armée à Alep (Katibat al-nayrab al-maham al-khasa, Liwa al-Baqir, Fawj al-safira, Fawj nubl wa al-zahara) (39) ou encore de la puissante 4^e division blindée de Maher al-Assad (Liwa Sayf al-Mahdi) (40).

La « milicisation » (41) de la Syrie a donc lieu dans les zones révolutionnaires, mais également dans la zone « tenue par le régime », par l'action de GANE syriens pro-régime ou étrangers, ainsi que par les liens d'affiliation entre certains groupes et les entités sécuritaires officielles. Cet ensemble de phénomènes a induit ce qui est nommé désormais la « féodalisation » (42) de la Syrie. Du côté du régime, la justification est mixte : idéologique – suivant la ligne du régime syrien d'un complot international contre la « résistance » qu'il incarne – et confessionnelle – un nombre important de ces GANE, syriens et étrangers, pratiquent le *djihad* chiite.

(38) David DAUD, « Hezbollah fighters train Iraqi Shiite militants near Mosul », *Long War Journal*, Foundation for Defense of Democracies, 5 nov. 2016 ; Ahmad MAJIDYAR, « Iran-backed Iraqi militia group vows to fight with Hezbollah against Israel », Middle East Institute, 10 août 2017 ; « Iraqi Shi'ite militia leader visits Lebanese-Israeli border », Reuters, 9 déc. 2017.

(39) Aymenn Jawad AL-TAMIMI, *op. cit.*

(40) Aymenn Jawad AL-TAMIMI, « The local defence forces: regime auxiliary forces in Aleppo », *Syria Comment*, Middle East Forum, 23 mai 2016 ; « Fawj al-Karbala'i: Republican Guard Affiliate », 1^{er} janv. 2018, disponible sur le site Internet aymennjawad.org.

(41) Charles LISTER / Dominic NELSON, « All the President's militias: Assad's militiafication of Syria », Middle East Institute, 14 déc. 2017.

(42) Nick GRINSTEAD, « The (last) king of Syria: the feudalization of Assad's rule », *War on the Rocks*, National Security Network, University of Texas, 22 nov. 2017.

Ce phénomène est différent de la situation en Iraq, car les GANE chiites ont des cultures stratégiques différentes au regard de trois origines nettement distinctes. La première est l'ère de Saddam Hussein et les insurrections contre le régime pendant la guerre Iran-Iraq, la deuxième est la première guerre civile iraquienne et la troisième est l'appel de l'ayatollah Ali Al-Sistani contre l'EI en 2014. L'Etat fait donc face à deux écueils de GANE : les Peshmergas kurdes et les milices chiites des FMP. Bagdad tente de limiter le nombre des premiers en jouant sur le financement centralisé d'une force kurde minimale et de limiter le budget alloué au Gouvernement régional du Kurdistan qui, tiraillé par d'autres priorités, aurait du mal à assurer le développement d'une force indépendante du pouvoir central.

Quant aux FMP, la stratégie annoncée devait être double : d'une part, pour les miliciens récents et peu entraînés, une démobilisation et, d'autre part, pour les groupes les plus anciens et les plus aguerris, une intégration aux forces de sécurité. Toutefois, la loi de novembre 2016 a surtout reconnu l'existence et déclaré l'affiliation des FMP à l'Etat. Or ce n'est pas sans problèmes (43), puisque les FMP sont à la fois constitués en plusieurs groupes et réunis par l'allégeance à trois autorités politico-religieuses distinctes (les ayatollah Ali Khamenei et Ali Al-Sistani, ainsi que Muqtada al-Sadr) (44), constituant ainsi une force essentiellement communautaire. Il y a là un dilemme inextricable, car la démobilisation, sur le modèle des milices sunnites Sahwa anti-AQI, serait catastrophique pour la stabilité du pays, l'intégration constituerait un problème de balance confessionnelle et de lien avec des forces politico-religieuses extérieures à la chaîne de commandement militaire et enfin la reconnaissance des groupes leur laisse leur autonomie d'action tout en leur reconnaissant un rôle officiellement. En attendant que l'Etat trouve une solution, issue d'une politique confessionnelle et ayant acquis une aura contre l'EI et une certaine puissance paramilitaire, les FMP sont en situation de force pour un retour sur la scène politique, ce qui n'est pas non plus sans conséquence en termes de gouvernance, notamment vis-à-vis de la population sunnite.

* *
*

Dans les années 2010, trois phénomènes importants et conjoints peuvent être distingués.

Le premier est celui de la para-étatisation de certains GANE, devenus des milices-Etats. Alors que l'Etat islamique est passé d'une structure groupusculaire et clandestine à une organisation de gouvernance territorialisée sur un vaste espace, levant l'impôt, tentant de frapper monnaie, imposant son ordre et faisant la guerre... avant de retomber en

(43) Sandar AZIZ, « The dangers of the institutionalization of Iraq's popular mobilization units », Fikra Forum, The Washington Institute for Near East Policy.

(44) Renad MANSOUR / Faleh A. JABAR, « The popular mobilization forces and Iraq's future », The Carnegie Middle East Center, 28 avr. 2017.

clandestinité sous la pression militaire internationale et les autres GANE locaux. Le rejet de l'existence de cette entité n'a donc pas produit d'Etat, mais le GANE a créé les conditions pour disposer d'un certain nombre de ses prérogatives régaliennes. Dans le même temps, la fin de la tentative califale marque une certaine résignation et un retour à la stratégie de la clandestinité, rendant la subversion et la déstabilisation plus aisées, ce qui n'est autre que la stratégie d'Al Qaïda. Il est donc logique de voir le malaise stratégique dans lequel évolue le JFS, qui a rejeté la tutelle d'AQ, qui n'a pas pu s'emparer d'autant de territoire que l'EI, qui a dû composer avec les populations locales, qui n'a guère de chance de se voir un jour en situation de gouverner à Damas, mais qui conserve la prétention à se saisir de l'Etat.

Le cas des Peshmergas kurdes irakiens est également intéressant en ce sens que leur rôle avait été plus ou moins reconnu par l'Etat central et qu'ils ont constitué les principales unités sécuritaires du Gouvernement régional du Kurdistan (KRG), soutenues par les Etats allogènes du CJTF-OIR dans sa lutte contre l'Etat islamique. Toutefois, s'ils répondent à la fois à un ministère régional des Peshmergas, ils sont également tenus par leur affiliation au PDK ou à l'Union patriotique du Kurdistan (UPK), jusqu'à se constituer des GANE *proxies*, comme l'UPK avec les Unités de la plaine de Ninive (NPU) et le PDK avec les Forces de la plaine de Ninive (NPF). Malgré cette synthèse régionaliste communautaire et clanique particulière, les différentes autorités se sont comportées, jusqu'à l'échec du référendum et les rapports difficiles avec Bagdad qui ont suivi, comme un Etat dans les zones que le KRG contrôlait, de la politique de visa aux relations économiques avec la Turquie, de la revendication de souveraineté référendaire à une maîtrise sécuritaire réelle non seulement de son territoire, mais également des gouvernorats de Kirkouk ou de Mossoul et de populations déplacées et réfugiées, de la législation aux représentations diplomatiques à l'étranger.

Le deuxième phénomène s'est fait sous l'effet des *proxy wars* ou guerres par procuration, n'aboutissant pas nécessairement à la prise de souveraineté des GANE, mais à leur contrôle territorial réel sans affirmation de souveraineté, parfois même sans volonté d'une souveraineté. Il s'agit donc d'un renoncement au projet d'étatisation. L'instrumentalisation des GANE, plus prosaïque par nécessité d'apparaître comme des acteurs de stabilité, est passée du contrôle direct à l'ingérence, de l'impérialisme au néo-impérialisme. D'autres avantages ont pu apparaître relativement à ce nouveau phénomène, comme la délégation d'une autorité qu'il aurait été difficile de gérer en tant qu'acteur exogène ou encore le fait que c'est le contrôle réel du territoire qui compte véritablement en termes de géostratégie militaire et économique. L'affirmation politique de souveraineté n'est pas absconse, loin de là, et présente même des avantages politiques et géopolitiques certains, mais elle n'est pas fondamentale en comparaison avec le contrôle territorial.

C'est souvent le cas des groupes minoritaires, comme les GANE turkmènes dans le nord de la Syrie (la Division du sultan Mourad, par exemple) soutenus par la Turquie, souvent trop petits ou diffus pour espérer créer un Etat, ou des YPG soutenus par les Etats-Unis. Ces dernières présentent un profil intéressant, car ils ont réussi à accaparer un pouvoir militaire et territorial important, en s'associant à des forces auxiliaires ne partageant ni la même ethnie, ni le même projet politique – ce qui a été analogiquement le cas des FMP en Iraq, avec en plus des combattants arabes chiïtes qui en constituent la fondation, des combattants turkmènes chiïtes, chrétiens et même arabes sunnites. Contrairement aux GANE révolutionnaires syriens ou aux responsables du Kurdistan iraquien, la branche politique des YPG n'a pas revendiqué d'Etat, ni par le changement de régime central ni par la sécession. Elles n'en ont toutefois pas moins appliqué un programme politique inspiré par Abdullah Öcalan, mais adapté à une situation stratégique fragile, sans, donc, déclarer l'indépendance du Rojava et des territoires sous contrôle du GANE.

Le Hezbollah est un cas particulièrement intéressant, car, présent politiquement dans les rouages institutionnels de l'Etat libanais, jouant le rapport de force au sein de la représentation politique, il jouit de moyens financiers importants, d'un pouvoir économique à ramifications internationales, de réseaux locaux d'action sociale, d'un tissu culturel, d'une représentation religieuse, de relations avec différents Etats, il revendique la protection du territoire national et dispose de capacités paramilitaires considérables dépassant celles des Forces armées libanaises ou des Forces de sécurité intérieure. Il est donc en situation de domination et pourrait théoriquement se substituer ou se saisir de l'Etat. Cependant, il ne le fait pas, car cela ne correspond ni à ses intérêts, ni à sa narration, ni à son agenda. Le Hezbollah est donc à la fois en situation de para-étatisme et de renoncement au projet d'étatisme.

Troisième phénomène enfin, il est notable que dans deux cas, en Iraq et en Syrie, des milices locales, communautaires (les FMP en Iraq et les Forces de défense nationale ou FDN en Syrie) ont été essentielles pour la survie de l'autorité centrale face à la contestation de son autorité par un (Iraq) ou plusieurs (Syrie) groupes armés, avec ce paradoxe : pour assurer sa survie, cette dernière s'est vue contrainte de déléguer son autorité à une galaxie de groupes locaux, dont la professionnalisation et les comportements arbitraires ont plus approfondi les profondes divisions au sein du corps national que l'Etat prétendait ainsi résoudre. Le résultat, c'est le glissement de l'Etat vers une situation d'Etat-milices, où le centre, par nécessité, s'est désossé pour transférer son pouvoir à des autorités autonomes, avec lesquelles l'autorité de l'Etat est aussi faible que le monopole de la force a disparu. Le rapport qui s'établit entre l'Etat et les GANE qui assurent sa survie est *de facto* un rapport de dépendance du premier vis-à-vis du second, rapport qui prend la forme, au mieux, d'un pacte de nécessité, en lui arrojant des privilèges politiques, économiques

ou sécuritaires et, au pire, d'une situation de prise du pouvoir central en cas de désaccord ou de volonté d'un GANE de se saisir, tout simplement, d'un pouvoir qu'il assure par son contrôle sécuritaire du terrain.

Qu'on prenne le phénomène par un bout (milice-Etat) ou par l'autre (Etat-milices), que les GANE souhaitent une étatisation ou se satisfassent d'un pouvoir concret, c'est un même processus d'ensemble qui est à l'œuvre, celui de dilution de la souveraineté par la multiplication de contre-pouvoirs dont la légitimité repose sur la puissance de coercition. Ce processus présente des caractéristiques adaptables à l'ensemble des situations rencontrées : pluralité des autorités, par superposition coopérative ou contestataire et/ou par évolution de l'autorité politique dans le temps ; défaut d'application d'ordre constitutionnel ; absence d'Etat de droit et d'intégrité de la justice au profit de décisions arbitraires à tous les échelons ; sociétés fragiles et précaires dans leurs équilibres internes ; notion de souveraineté étatique contestable et contestée ; un GANE peut être plus puissant qu'un Etat, qui doit éventuellement trouver des soutiens étatiques ou non étatiques, ce qui ne le protège pas, mais transfère autrement son pouvoir à d'autres centres dont il n'est pas maître, sous-étatiques ou étrangers ; modalité et flexibilité des formules politico-sécuritaires entre les GANE et les Etats ; rapport de nécessité des GANE à l'Etat, mais malléable et à fluctuation rapide, avec plusieurs combinaisons entre indépendance, autonomie et dépendance ; phénomène conjoint de concurrence et de coopération entre Etats et GANE et entre GANE eux-mêmes, avec différentes formules (confrontation, compétition, collaboration, adhésion, intégration) ; renforcement des liens trans-étatiques entre GANE, mais aussi entre Etats et GANE, locaux ou étrangers, tissant des réseaux de dépendances complexes sapant la cohésion nationale avec des forces étatiques et auxiliaires étrangères au détriment de la représentativité locale ; ordre régional complexe, instable et changeant rapidement ; impossibilité d'assurer une prospective stratégique suffisante permettant l'investissement économique et, par conséquent, le développement social ; grande probabilité d'apparition de nouveaux GANE sur des bases idéologiques transformées, recherchant à leur tour à établir leur pouvoir, sous forme étatique ou non.

Fragmentés, morcelés, les territoires ont été modifiés et ont rapidement changé de main. La coercition est la raison principale du pouvoir sur des territoires mixtes, dont l'autorité milicienne locale, adoubée ou non par l'Etat, contre la loi, hors la loi ou dans la loi, fait autorité sans souveraineté, où le climat d'impunité révèle des pouvoirs discrétionnaires se distribuant au gré des rapports de force, toujours au détriment des populations et nourrissant ainsi la venue de nouveaux groupes contestataires qui entreront à leur tour dans le processus.

QATAR : UNE POLITIQUE ETRANGÈRE A L'EPREUVE DE L'IDENTITÉ MICRO-ETATIQUE

PAR

VICTOR VALENTINI (*)

La démarche que nous entreprenons ici s'inscrit dans la perspective des relations entre l'identité du Qatar et le processus de décision en matière de politique étrangère de ce pays. Comme le suggèrent plusieurs auteurs (1), nous envisageons ici l'identité comme le résultat d'un processus d'interaction, autrement dit constitutif d'une relation sociale. En ce sens, il nous apparaît qu'au travers des relations que le Qatar entretient avec ses homologues sur la scène régionale et internationale, mais aussi de la représentation qui est faite du pays à l'intérieur du territoire, l'identité de l'émirat repose en partie sur les attributs conférés aux micro-Etats. Une fois l'identité micro-étatique identifiée, il convient de l'analyser comme la résultante d'un mécanisme de socialisation sur la scène internationale afin de saisir son influence sur le processus décisionnel. Dans cette perspective, nous nous mettrons dans les pas d'Alexander Wendt lorsque celui-ci analyse le processus décisionnel comme un exercice de l'affirmation de l'identité par la politique étrangère. Toutefois, comme le révèle la littérature, la politique étrangère des micro-Etats se caractérise notamment par l'asymétrie des relations qu'ils entretiennent avec les acteurs « normaux » de la scène internationale. Cette spécificité implique que dans la formation de leur politique étrangère les petits Etats soient indubitablement orientés vers la garantie et la préservation de leur survie. Pour cette raison, nous concentrerons notre attention autour de l'influence de la vulnérabilité sur l'identité du Qatar. Nous chercherons également à formuler l'influence du sentiment de vulnérabilité au moyen d'une approche sociologique, plus particulièrement des outils théoriques offerts par la sociologie de la domination, en y intégrant une perspective internationale.

(*) Chercheur associé au centre Michel De l'Hospital (EA 4232) de l'Université Clermont-Auvergne (France).

(1) R. ABDELAL / Y. HERRERA / A. JOHNSTON / R. McDERMOTT, « Identity as a variable », *Perspectives on Politics*, vol. IV, n°4, 2006, pp. 695-711.

L'IDENTITÉ MICRO-ÉTATIQUE

Dans la publication *L'Identité* associée à un séminaire qu'il animait, l'ethnologue Claude Lévi-Strauss notait que « toute utilisation de la notion d'identité commence par une critique de cette notion » (2). En effet, le thème de l'identité est un concept récent mais très usité dans la littérature des sciences sociales (identité nationale, identité religieuse, perte d'identité...), cela, bien qu'il n'y ait aucun consensus quant à sa définition. L'approche que nous envisageons ici aborde l'identité comme l'ensemble des caractéristiques qui font qu'un acteur se perçoit comme une entité spécifique. Dans cette même logique, le sociologue Claude Dubar (3) relève deux éléments constitutifs de l'identité : « *l'identité pour soi* », entendue comme la construction identitaire destinée à l'acteur lui-même, et « *l'identité pour autrui* », adressée aux autres membres de la communauté.

« *Une identité pour autrui* »

Bien que les analyses ayant trait aux comportements des petits Etats se soient multipliées dans les différents champs de recherche internationalistes, la définition perd peu à peu de son acuité. Critères quantitatifs – évaluant les limites à partir desquels un Etat serait représenté par sa petitesse –, critères qualitatifs – entamant la confusion entre micro-Etat, Etat failli, Etat fragile – ne semblent traduire aucune réalité, si ce n'est celle de l'usage du terme dans la perspective d'une rhétorique politique (4). En 2007, Gaidz Minassian (5) renouvelle l'analyse en rappelant trois aspirations communes aux micro-Etats : l'autodétermination, la survie et la coopération régionale. Ces trois éléments nous guident sur la piste d'une l'identité micro-étatique comme paramètre influent de la politique étrangère. Au préalable, nous reconstruirons « *l'identité pour autrui* » des micro-Etats en définissant les trois facteurs susmentionnés à l'aune de la pratique des relations internationales.

Pivot du droit international contemporain, le droit à l'autodétermination tient une place centrale au sein de la Charte des Nations Unies et des Pactes internationaux relatifs aux droits humains de 1966, qui ont constitué la base juridique et politique de la vague de décolonisation des années 1960 dont sont issus une partie des micro-Etats. Ce principe fut alors fondamental pour ces Etats où le souvenir d'une domination récente suffit à rappeler la précarité du droit de ces peuples à disposer d'eux-mêmes. Le droit à l'autodétermination souffre d'inconstances dans son application.

(2) C. LEVI-STRAUSS, *L'Identité*, Presses universitaires de France, 1977, p. 331.

(3) C. DUBAR, *La Crise des identités*, Presses universitaires de France, 2000.

(4) Mélanie Albaret et Delphine Placidi-Frot montrent comment des organes onusiens font de la définition du concept de micro-Etat l'élément d'une rhétorique politique de discrimination envers ces acteurs : cf. Mélanie ALBARET / Delphine PLACIDI-FROT, « Les petits Etats au Conseil de sécurité : des strapontins à l'avant-scène », *Critique internationale*, n°71, 2016, pp. 19-38.

(5) G. MINASSIAN, « 'Micro-Etat', 'Mini-Etat' : essai de classification », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VIII, 2007.

Bien qu'il fût admis pour les micro-Etats que « *seule la souveraineté peut assurer la sécurité identitaire* », d'aucuns ne sauraient y voir un garde-fou éternel contre la volonté des plus grandes puissances. Il advient ainsi que la deuxième caractéristique soit celle de la survie : menacés dans leur capacité à garantir leurs traditions et faire préexister leur culture; assujettis aux pressions de l'économie mondiale (6), particulièrement vulnérables aux perturbations climatiques (7), handicapés par la faiblesse des ressources humaines disponibles sur le territoire, les micro-Etats connaissent « *un fort sentiment de vulnérabilité* » (8). Pour certains, leur capacité de résilience trouverait ses origines dans une certaine tendance à recourir au processus de coopération régionale. D'ailleurs, les nombreux programmes onusiens développés depuis les années 1945 encouragent cette tendance et facilitent l'intégration de ces groupes d'Etats au sein des instances internationales (9). Par l'effet de la mutualisation des intérêts, les micro-Etats gagnent en visibilité et augmentent leurs chances de préserver leur sécurité.

« *Une identité pour soi* »

La représentation qu'un Etat se fait de lui-même trouve à s'exprimer dans plusieurs éléments. Qu'il s'agisse de la culture, des symboles ou des discours, plusieurs outils sont disponibles afin de rechercher la dimension du « soi » que les Etats construisent.

Au prisme des éléments dégagés de « l'identité pour autrui », la Constitution qatarie semble alors caractéristique de la représentation micro-étatique de l'identité de l'émirat. Approuvée par référendum le 29 avril 2003, entrée en vigueur le 29 avril 2003, elle indique, dans son article 7, la « *préférence traditionnelle du Qatar pour la recherche de la paix et l'inclinaison pour la non-ingérence* » (10) : « *The foreign policy of the State is based on the principle of strengthening international peace and security by means of encouraging peaceful resolution of international disputes ; and shall support the right of peoples to self-determination ; and shall not interfere in the domestic affairs of states; and shall cooperate with peace-loving nations* » (11).

Par cette formule, le Qatar reconnaît un certain avantage à la petitesse de son territoire dans la mesure où cette caractéristique lui permettrait

(6) P. KATZENSTEIN, *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press, Ithaca, 1985.

(7) C. BOUCHARD / L. MARROU / S. PLANTE / R. PAYET / E. DUCHEMIN, « Les petits Etats et territoires insulaires face aux changements climatiques : vulnérabilité, adaptation et développement », *Vertigo*, vol. X, n°3, déc. 2010, disponible sur le site Internet vertigo.revues.org/10634.

(8) G. MINASSIAN, *op. cit.*, p. 333.

(9) *Ibid.*

(10) M. LAZAR, « L'émirat 'hyperactif' : une analyse de la politique d'internationalisation du Qatar », *Confluences Méditerranée*, n°84, 2013, pp. 59-76.

(11) S. WRIGHT, « Un 'petit Etat' accède à la scène internationale : la trajectoire du Qatar », *Critique internationale*, n°71, 2016, pp. 73-88.

d'endosser plus aisément le rôle de médiateur (12). Néanmoins, ce rôle consacre la reconnaissance par l'émirat de sa faiblesse structurelle, qui l'empêche de pouvoir agir sur la scène internationale par d'autres biais, incarnant dans cette mesure un outil de compensation à son déficit en termes de puissance.

« *The capital of the State is Doha City ; and it may be transferred to any other place by a law. The State shall exercise its sovereignty on its territory and it may not relinquish its sovereignty neither may it cede any part of its territory* ». (13) Cette disposition constitutionnelle, issue de l'article 2, est assez commune chez les Etats décolonisés, jaloux de leur souveraineté fraîchement recouvrée. Ici, l'émirat s'affirme comme indivisible – « *neither may it scede any part of its territory* » – et n'accepte aucunement l'association ou la fédération – « *relinquish its sovereignty* ». Plusieurs éléments sont ici à rapprocher de l'histoire récente du Qatar, notamment quant aux relations que celui-ci entretient avec son voisinage proche. En venant rappeler que l'émirat ne peut renoncer à sa souveraineté ni céder une partie de son territoire, le micro-Etat adresse un message à ses puissants voisins, venant sceller dans sa Constitution les dispositions de l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice de La Haye, le 16 mars 2001, qui mettait un terme au conflit territorial l'opposant au Bahreïn. Si la proposition de l'article 2 – « *shall exercise its sovereignty on its territory* » – paraît commune, elle dépend en substance de la définition qui peut être donnée de la souveraineté : politique, dans une première mesure, au sens d'indépendance, d'autonomie politique et d'exclusivité de l'Etat sur le territoire national ; mais également économique, entendue comme la libre maîtrise des ressources naturelles, telle qu'en dispose également l'article 29 de ladite Constitution, lequel énonce que « *natural wealth and its resources are the property of the State; and the State shall preserve and exploit the same in the best manner in accordance with the provisions of the law* »

Par ces dispositions constitutionnelles, il apparaît ainsi que la représentation de « *l'identité pour soi* » de l'émirat corrobore les éléments de « *l'identité pour autrui* » dégagés précédemment. Les références à l'autodétermination et aux droits des peuples à disposer d'eux-mêmes, les dispositions relatives à la coopération, ainsi que les référents à l'impérative survie du territoire semblent ainsi caractériser les éléments du micro-étatisme par lesquels l'identité du Qatar peut être appréhendée.

(12) M. KAMRAVA, « Mediation and Qatari foreign policy », *The Middle East Journal*, vol. LXV, n°4, 2011, pp. 539-556.

(13) Constitution du Qatar, disponible en anglais à l'adresse Internet portal.www.gov.qa/wps/wcm/connect/5a5512804665e3afa54fb5fd2b4ab27a/Constitution+of+Qatar+EN.pdf?MOD=AJPERES.

LE RÔLE INTERNATIONAL DES MICRO-ÉTATS
AU PRISME DE LA SOCIOLOGIE DE LA DOMINATION

Déterminée par les caractéristiques du micro-étatisme, l'identité du Qatar suggère alors un répertoire d'actions limité et un comportement docile envers les puissances plus importantes. La notion de *bandwagoning* (suivisme-ralliement), introduite par Quincy Wright (14) et démocratisée par Kenneth Waltz (15), illustre en ce sens l'idée que les puissances les plus faiblement dotées restent limitées à un rôle de figurant sur la scène internationale et sont ainsi contraintes de prêter allégeance à la puissance dominante. Par conséquent, ce qui est capital pour la compréhension du rôle des micro-États en général et du Qatar en particulier réside moins dans la répartition des capacités de puissance que dans le sens qui est donné à cette répartition. Pour s'en saisir, nous proposons ici de recourir à la sociologie de la domination.

En effet, la notion de domination a joué un rôle cardinal dans l'étude des rapports sociaux et de la conflictualité des relations entre les acteurs. Les fondateurs de la sociologie ont très rapidement cherché à souligner que l'asymétrie relative à la position et au statut social des acteurs occupait une place centrale et prenait le pas sur toutes les autres considérations qui chercheraient à définir l'ordre social institué. De Karl Marx à Pierre Bourdieu en passant par Max Weber, le concept de domination a ainsi été largement mobilisé, dans une large variété d'acceptions (16), comme un concept dominant du mode de structuration sociale. Du latin *dominare*, le terme de domination figure « *l'exercice de la souveraineté par un dominus, le maître des lieux et des âmes* » (17). Aussitôt, l'étymologie permet de distinguer la notion d'autres concepts proches, tels que celui de pouvoir, d'autorité ou les concepts allemands de *Macht* et de *Herrschaft* (18). Elle suggère ainsi un univers social dans lequel les relations entre le souverain, « le dominant », et son sujet, « le dominé », constituent les forces motrices des rapports sociaux.

Dès lors, plusieurs hypothèses peuvent être avancées :

- l'identité micro-étatique du Qatar (« *identité pour soi* » + « *identité pour autrui* ») fonde l'asymétrie des relations que l'émirat entretient avec le reste de la communauté internationale et constitue de ce fait le moteur d'une forme de domination ;

- la domination étant un critère constitutif de la sociabilité sur la scène internationale – du « faire société » au sens webérien –, elle implique

(14) Q. WRIGHT, *A Study of War*, University of Chicago Press, 1942.

(15) K. WALTZ, *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, 1979.

(16) C. GUIBET LAFAYE, « La domination sociale dans le contexte contemporain », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 2014, disponible sur le site Internet rsa.revues.org/1203.

(17) M. MESSU, « Explication sociologique et domination sociale », *Sociologies, Théories et recherches*, 2012, disponible sur le site Internet sociologies.revues.org/4198.

(18) F. CHAZEL, « Pouvoir, structure et domination », *Revue française de sociologie*, vol. XXIV, n°3, juil.-sep. 1983, pp. 369-393.

« *l'actualisation de droits et de devoirs rattachés à un statut donné* » (19), autrement dit un ensemble d'attitudes particulières dans l'espace social ;

– le sentiment de vulnérabilité qui prévaut dans l'identité d'un micro-Etat prescrit un rôle mineur sur la scène internationale et sur la gestion des affaires du monde.

Cette prescription partagée par l'ensemble des acteurs de la société internationale, y compris par le micro-Etat, constitue une des « lentilles conceptuelles » à partir de laquelle les décisions de politique étrangère peuvent être interprétées. Il est dès lors possible de porter un regard nouveau sur la diplomatie qatarie, de son déploiement au cours des révolutions arabes jusqu'à la crise de 2017.

LES RÉVOLUTIONS ARABES ET LA TRANSFORMATION DU RÔLE D'UN MICRO-ÉTAT DU GOLFE

La période qui s'ouvre à partir de 2011 illustre un changement majeur pour la politique étrangère du Qatar, qui se trouve alors régulièrement décriée comme relevant d'une stratégie opportuniste d'« *ingérence politique* », voire de complaisance envers les islamistes – sans qu'il ne soit fait d'ailleurs état du degré de radicalité de ces derniers. Certes, de longue date, les *leaders* « classiques » de la région connaissent une perte de puissance relative – depuis la signature des accords de Camp David par l'Égypte en 1978 en passant par le soutien américain aux forces saoudiennes au cours de l'invasion koweïtienne par l'Iraq en 1990, sans oublier la défaite iraquienne l'année suivante – et les pays se voient contestés leur rôle de puissance régionale, ce qui limite leur influence diplomatique sur la scène régionale et internationale (20). Lorsque s'amorcent les révolutions arabes, la tendance s'amplifie pour ces cadres régionaux : l'Égypte est déstabilisée par le processus révolutionnaire en cours, l'Iraq est acculé par les déséquilibres confessionnels successifs à la chute de Saddam Hussein, le royaume saoudien se voit empêtré dans des conflits successoraux et la Syrie plonge peu à peu dans la guerre civile.

La spécificité du changement de politique étrangère du Qatar au cours de cette période se mesure encore aujourd'hui au regard de son changement de rôle, qui illustre « *l'actualisation de droits et de devoirs rattachés à un statut donné* » (21) par l'identité micro-étatique de l'émirat. D'abord dans les systèmes d'alliances. Comme le rappelle Alexander Wendt, lorsqu'un acteur souhaite redéfinir son rôle sur la scène internationale, l'une des méthodes consiste à réviser la nature des relations en incorporant la modification du rôle des autres acteurs comme si ceux-ci interprétaient

(19) E. GOFFMANN, *Les Rites d'interaction*, Editions de Minuit, Paris, 1974, p. 24,

(20) M. LAZAR, « Qatar : une politique d'influence entre conjoncture favorable et fondamentaux géographiques », 2012, disponible sur le site Internet www.diploweb.com.

(21) E. GOFFMANN, *op. cit.*, p. 24.

déjà des rôles nouveaux (22). De nombreuses interactions entre le Qatar et ses homologues vont ainsi illustrer la volonté de l'émirat d'acquérir une nouvelle place et d'incarner un autre rôle, comme le note Gilles Kepel : « *les révolutions arabes ont bouleversé le paysage, contraignant le Qatar, pour la première fois dans l'existence de cet Etat quadragénaire né en septembre 1971, à se transmuier en protagoniste, à monter sur la scène pour donner l'impulsion aux seconds rôles, alors qu'il demeurait jusqu'alors en coulisse, tirant les ficelles, changeant les décors, souffleur si besoin* » (23).

Cette tendance s'illustre notamment à travers le repositionnement de la politique extérieure de Doha au sein de l'axe sunnite/chiite. Dès les premières manifestations tunisiennes, le petit émirat va tirer profit des acquis de sa diplomatie de médiation et mettre en exergue son large réseau d'alliances avec les groupes islamistes de la région afin d'apparaître comme le sponsor naturel de ces nouvelles forces politiques. De fait, Doha va ainsi se distancier de ses anciens alliés chiites (l'Iran, le Hezbollah et la Syrie), qui font alors l'objet d'un quasi-consensus dans l'espace politique sunnite pour être – une nouvelle fois – considérés comme à l'origine des maux qui entravent la bonne marche d'un processus révolutionnaire à l'avantage des sunnites. Ainsi, au Bahreïn, mais surtout en Syrie, l'antagonisme sunnite/chiite se cristallise autour d'un nouvel équilibre des puissances dans le Golfe, où le Qatar attribue aux autres pays arabes sunnites non plus le statut de puissance régionale mais davantage celui d'associés. Tel fut le cas au début de l'année 2012 lorsque, ensemble, Arabie saoudite et Qatar incarneront les fers de lance de la campagne de soutien aux révolutionnaires syriens : par le bais de leur *establishment* religieux, en multipliant les dons et les campagnes de financement, en venant dénoncer par presses interposées la barbarie du régime de Bachar el Assad, mais surtout en plaidant en faveur d'une intervention armée (24). Cette association Riyad-Doha ira jusqu'à être renforcée par l'appui de deux autres associés sunnites de poids en la figure de la Turquie et de l'Égypte du président Mohammed Morsi (25).

Cette volonté de s'afficher comme un nouveau *leader* pendant les révolutions arabes va se poursuivre dans le champ de la coopération internationale. La pratique courante qui consiste à utiliser les institutions multilatérales comme ressources au service des intérêts d'un Etat s'illustre notamment par une lutte d'influence sur la répartition des postes, des votes, la nomination des plus hauts fonctionnaires, *etc.* A partir de 2011, par exemple, l'émirat développe son influence au sein de la Ligue arabe en proposant au poste de Secrétaire général la candidature de l'ancien

(22) A. WENDT, « Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics », *International Organization*, vol. XLVI, n°2, pp. 391-425.

(23) G. KEPÉL, *Passion arabe*, 2013, pp. 95-296.

(24) K. C. ULRICHSEN, « Qatar and the Arab Spring », *Open Democracy*, 12 avr. 2011.

(25) K. C. ULRICHSEN, « Qatar and the Arab Spring: policy drivers and regional implications », Carnegie Endowment for International Peace, 2014, disponible à l'adresse Internet carnegieendowment.org/2014/09/24/qatar-and-arab-spring-policy-drivers-and-regional-implications-pub-56723.

Secrétaire général du Conseil de coopération du Golfe, Abderrahmane Al-Attayah, alors même que ce poste est dévolu traditionnellement à un Egyptien (26). Bien que le Qatar ait retiré cette candidature au dernier moment au profit de celle de l'ancien ministre des Affaires étrangères égyptien Nabil Al-Arabi le 15 mai 2011 (27), Doha exprime ici sa volonté d'affirmer ses nouveaux intérêts. Les organisations internationales ont ainsi une fonction symbolique en ce qu'elles dotent le micro-Etat d'une « *légitimation collective* », au sens développé, par Inis Claude (28), du nouveau statut que cherche à occuper le Qatar.

Enfin, la conduite de ce nouveau rôle prend forme à travers la gestion des réseaux personnalisés entretenus au sommet de l'Etat avec les différentes branches des Frères musulmans établies dans la région. Les fonctions de ces réseaux peuvent se décliner en trois points. D'abord, en tant que relation directe avec les nouvelles forces en présence, ces réseaux ont permis de doter l'appareil islamiste de mobilisation de masses de ressources considérables et, par effet de ricochet, sont venues affaiblir le poids d'autres acteurs des révolutions (les révolutionnaires, les libéraux, les syndicalistes et, pendant une période, les militaires) en Tunisie ou en Egypte par exemple (29). Ensuite, dans une logique clientéliste, les réseaux s'actionnent dans les deux sens, ce qui s'illustre par la volonté du Qatar de s'associer au mouvement des Frères musulmans en qui elle voit un allié précieux capable de contenir l'idéologie démocratique menaçant de déstabiliser le Golfe arabe. Pour ce faire, l'émirat use des atouts qui sont les siens ; naturellement, la chaîne Al Jazeera, avec ses 51,7% de part d'audience au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (30), s'impose avec force dans la confection de la stratégie promotionnelle des Frères : l'émission du cheikh Youssouf Qaradawi, « Al charia wa al hayat » (« La charia et la vie »), constitue une vitrine de choix pour la diffusion de l'idéologie frériste ; le Al Jazeera Center for Studies a organisé en septembre 2012 un cycle de conférences sur le thème « Les islamistes et la révolution arabe » (31), où les grandes personnalités du monde islamiste proche des Frères se sont succédé au pupitre (l'Egyptien Khairat El Shater, le Tunisien Rached

(26) A l'exception du Tunisien Chedli Klibi, qui occupa la fonction de 1979 jusqu'à 1990.

(27) « Egypt FM elected next Arab League chief », *aljazeera.com*, disponible à l'adresse Internet www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/05/2011515165828986721.html.

(28) Selon le professeur américain, les organisations internationales, plus spécifiquement les Nations Unies, offrent comme principale ressource à leurs membres la fonction de légitimation collective, qui peut être utilisée au soutien de différentes revendications. Cf. I. CLAUDE, *The Changing United Nations*, Random House, New York, pp. 73-103.

(29) B. ROUGIER / S. LACROIX, *L'Egypte en révolution*, PUF, 2015.

(30) Sondage réalisé par le *Washington Post* en octobre 2004 à partir de 120 chaînes de télévision internationales. Cf. M. BABA OULD ETFAGHA, « Voyage à l'intérieur d'al-Jazira », *Outre-Terre*, n°14, 2006, pp. 317-326.

(31) Un cycle de conférences similaire fut organisé peu de temps après par Al markaz al'arabi lil abhath wa dirassate al siyassiyate, un centre de recherche stratégique et politique financé par le Qatar, à la tête duquel on retrouve le Palestinien Azmi Bishara. Il portait sur le thème « Les islamistes et la gouvernance démocratique ».

Ghannouchi ou encore le Soudanais Hassan Al-Tourabi (32)) avant de prolonger leurs discours dans les différents *talk-show* d'Al Jazeera. La substitution des anciens partenaires au profit de la confrérie des Frères musulmans s'inscrit pleinement dans cette stratégie, qui vise à modifier le scénario, en conférant des rôles nouveaux à des acteurs qui peuvent l'être tout autant, dans le but de faire émerger une nouvelle identité à même de servir de nouveaux objectifs.

Toutefois, plusieurs questions demeurent. Pourquoi l'émirat s'est-il employé à modifier son rôle sur la scène internationale ? La conception de ce rôle était-elle démesurée au vu de sa condition et, si oui, était-ce pour des raisons totalement objectives ? A ces questions, une grande part de la littérature s'accorde à reconnaître que l'émirat a connu une période au cours de laquelle « *l'étirement stratégique trop important [...] par rapport à sa puissance réelle* » (33) a conduit le pays dans une impasse diplomatique, qui s'est soldée par l'ire de ses voisins des plus proches – comme l'illustre le retrait des ambassadeurs au Qatar des pays du Conseil de coopération du Golfe le 5 mars 2014 et la crise de 2017 – et de ses alliés occidentaux les plus précieux (34). La passation de pouvoir entre Hamad ben Khalifa Al Thani et son fils Tamim ben Hamad Al Thani, le 25 juin 2013, pouvait être lue comme une volonté de rompre avec les engagements diplomatiques pris au cours de ces dernières années et de retrouver le rôle classique imputable au statut de micro-Etat (35). Pourtant, ces analyses n'offrent pas de réponse à une question fondamentale : pourquoi l'émirat s'était-il engagé de la sorte ? Ici, la mobilisation des concepts de la sociologie de la domination nous permet de renouveler les approches.

A partir de 1995, l'ensemble des contraintes qui émanent de la socialisation du Qatar sur la scène internationale dans son rôle de micro-Etat domine le processus décisionnel, lequel traduit deux aspects fondamentaux de l'identité – pour soi et pour autrui – rattachés à ce statut. Le sentiment de vulnérabilité gouverne alors les perceptions et les relations se construisent autour d'une inégalité qui semble « naturelle » pour tous les acteurs : il s'agit du processus de domination. Seize années plus tard, le sentiment de vulnérabilité se dissipe au regard de trois facteurs principaux : le premier tient de l'acquisition d'un parapluie militaire américain, mais également du réseau d'alliances sécuritaires que l'émirat a tissé avec d'autres puissances occidentales (la France et le Royaume-Uni) ; le deuxième, de l'affaiblissement d'une menace émanant des États pivots

(32) G. KEPPEL, *op. cit.*, pp. 289-315.

(33) M. LAZAR, « Qatar 2008-2014 : du soft au *smart power* », 23 mars 2014, disponible à l'adresse Internet www.diploweb.com/Qatar-2008-2014-du-soft-au-smart.html#nb2.

(34) Il est fait ici référence à la démission de Wadah Khanfar de la direction d'Al Jazeera, sous l'effet probable d'une pression de la Maison-Banche ou bien encore, au printemps 2012, lorsque le président Nicolas Sarkozy refusa d'accorder au cheikh Youssouf Qaradawi un droit d'entrée sur le sol français pour que ce dernier puisse s'exprimer au cours du *meeting* annuel de l'Union des organisations islamiques de France.

(35) A. HAMMOND, « Qatar's leadership transition: like father, like son », European Council on Foreign Relations (*Policy Brief*), 11 fév. 2014, p. 1.

de la région ; enfin, le troisième, des effets sécurisants de la notoriété internationale acquise par les investissements dans différentes niches diplomatiques telles que le sport, la culture, les médias. La combinaison de ces trois facteurs offre une conjoncture favorable à l'Etat pour dépasser sa condition et l'opportunité créée par les mouvements de 2011 est trop forte pour que le micro-Etat ne la saisisse pas.

Ce changement abrupt pour les observateurs laisse apparaître un décalage entre l'identité micro-étatique renvoyée par-delà les frontières de l'émirat et l'évolution de la nouvelle « identité pour soi » qatarie, construite autour de l'affranchissement ou, en d'autres termes, du refus de la domination. Il est probable que ce soit ce décalage qui gouverne la suspicion et la crainte de la communauté internationale envers le riche émirat.

LA CRISE DE 2017 OU LA FIN DES OPPORTUNITÉS

L'offensive diplomatique lancée par l'Arabie saoudite, les Emirats arabes unis, l'Égypte et le Bahreïn illustre ce décalage entre le rôle attribué *de facto* par l'identité micro-étatique du Qatar et son aventurisme diplomatique au cours des révolutions arabes. De plus, les sanctions adoptées par le Quartet arabe ont confirmé d'éclatante manière la volonté de faire rentrer dans le rang le micro-Etat.

Accusé de soutenir le terrorisme et d'être un allié de l'Iran, l'émirat subit en réalité les conséquences d'un rapprochement opéré entre Washington, Riyad, et Abou Dhabi le 20 mai 2017, lors de la première visite officielle du président Trump dans la capitale saoudienne. A la fin du mois de juin 2017, l'Arabie saoudite et ses alliés adressent à Doha une série de requêtes pour mettre fin au blocus économique et diplomatique. Dans cette liste de doléance figure notamment la fermeture de la chaîne Al Jazeera et la rupture des liens diplomatiques avec Téhéran.

Les perspectives de la crise de 2017 sont les conséquences directes de la volonté de Doha de conjurer son sort de micro-Etat. Jusque-là, l'éclatement régional avait constitué une opportunité au développement de la diplomatie qatarie. Les puissances régionales et les puissances internationales perdaient pied pendant la parenthèse des révolutions arabes. Le Qatar, lui, va tirer profit de ces circonstances. Toutefois, en 2017, la redécouverte d'un axe entre Washington et Riyad, dont la lune de miel s'était amorcée le 14 février 1945, va mettre un terme à cette situation.

Ensuite, la crise de 2017 met en lumière la complexité des liens entre un Etat et des acteurs transnationaux. Si la relation peut constituer un avantage à la réalisation des objectifs fixés par les deux acteurs dans certains cas, dans d'autres, elle est un handicap. Ici, les liens avec les Frères musulmans, bien plus que la condamnation des relations avec l'Iran, sont la cause principale de la crise avec ses voisins du Golfe.

Enfin, pour certains, la crise illustre les effets du changement de génération de décideurs dans cette région. Dans le cas des gouvernements précédents, les différends étaient réglés au sein de structures tribales et familiales par-delà les frontières étatiques. Plus agressifs dans leurs méthodes et plus déterminés dans leurs objectifs, selon Fatiha Dazi-Héni (36), les jeunes princes de la péninsule (Tamim ben Hamad Al Thani au Qatar, Mohammed Ben Salmane en Arabie saoudite et Mohammed ben Zayed Al Nahyane aux Emirats arabes unis) marquent un changement de culture politique. La politique étrangère menée par le prince saoudien traduit ainsi sa volonté de réaffirmer la place dominante du royaume saoudien dans l'espace régional. Ainsi, devant les injonctions de puissances plus imposantes, le rapport de force oblige le micro-Etat qatari « à *subir ce qu'il doit subir* », comme le rappelait Thucydide (37).

A première vue néanmoins, la récolte est maigre pour les pays à l'offensive. Malgré les sanctions, l'émirat du Qatar confirme sa volonté de poursuivre une politique étrangère indépendante de celles de ses voisins, en multipliant les sommets diplomatiques, de Berlin à Ankara en passant par Paris, tout en cumulant les nouveaux contrats d'armements (24 Rafales et 36 Boeing F-15) (38). Le blocus économique imposé par les pays du Quartet semble inopérant face à la capacité de résilience du micro-Etat. Le Qatar maniant successivement des taux d'intérêt avantageux et une augmentation des exportations du gaz qui stimulent l'investissement et encadrant le tout par une politique de dévaluation monétaire, les effets économiques du blocus restent pour l'heure maîtrisés par la stratégie de crise adoptée par le gouvernement de l'émir Tamim ben Hamad Al Thani.

L'embargo peine également à convaincre par ses résultats. Les sanctions ne sont pas parvenues à isoler totalement l'émirat. Les avions-cargos chargés de denrées en provenance de la Turquie et de l'Iran, puis l'inauguration du nouveau port Hamad le 5 septembre 2017 – opérationnel depuis juillet de la même année – ont rapidement jugulé les effets imputables à la fermeture des frontières terrestres et aériennes du Qatar.

Enfin, les exigences adressées – stupéfiantes d'irréalisme – n'ont, pour l'heure, pas été honorées par la monarchie qatarie : Al Jazeera continue d'émettre depuis Doha, les Frères musulmans ne sont toujours pas interdits de territoire et les relations avec le voisin iranien se sont même renforcées depuis le début de la crise de 2017.

Toutefois, le tropisme des pays du Quartet a profondément affecté les équilibres régionaux. D'abord, l'isolement diplomatique du Qatar profite à la diplomatie turque, laquelle, désireuse d'accroître sa valeur stratégique au Moyen-Orient, mise, pour ce faire, sur les intérêts réciproques qui

(36) F. DAZI-HENI, « Drôle de guerre dans le Golfe », *Le Monde diplomatique*, juil. 2017.

(37) Thucydide, *L'Histoire de la guerre du Péloponnèse*.

(38) Accords signés respectivement le 4 septembre 2017 avec la France et le 14 juin 2017 avec les États-Unis.

l'unissent, avec le Qatar, à la confrérie des Frères musulmans. L'Iran, de son côté, profite des erreurs de la diplomatie américaine et des difficultés de l'Arabie saoudite à imposer son autorité au sein du Conseil de Coopération du Golfe (CCG). Enfin, cela augure un possible rapprochement des intérêts stratégiques entre les pays du Quartet anti-Qatar et l'Etat d'Israël, très réceptif à toutes rhétoriques condamnant l'influence de l'Iran et des Frères musulmans dans la région.

Au-delà du cercle régional, la tournée diplomatique de l'émir Tamim ben Hamad Al Thani dans plusieurs pays européens, dont l'Allemagne (9 juin 2017) et la France (15 septembre 2017), mais aussi en Russie (10 juin 2017), illustre, d'une part, la volonté du jeune émir de trouver de nouveaux soutiens devant l'atonie de la médiation koweïtienne – la France nomme Bertrand Besancenot, ancien ambassadeur de France au Qatar et en Arabie saoudite, émissaire du Quai d'Orsay sur la crise du Golfe – et signifie, d'autre part, la détermination de l'émirat d'alléger sa trop forte dépendance à la puissance américaine.

La robustesse qu'affiche l'émirat aux yeux de la communauté internationale demeure l'une des stratégies du Qatar afin de tenter de conjurer son sort. Toutefois, la lutte promet d'être longue et il n'est pas certain que le micro-Etat ait les capacités de tenir la distance.

En outre, l'offensive laisse craindre plusieurs effets pervers, notamment sur l'équilibre des structures tribales, sociales et démographiques, extrêmement fragiles dans le micro-Etat.

En effet, la remise en cause de la légitimité du clan des Al Thani face aux forces conservatrices présentes au Qatar est ici en jeu. Derrière le vernis fragile d'une nation unie derrière son *leader*, dont le dessin, symbole du *Tamim al Majd* (Tamim la gloire) (39), en constitue l'étendard, le tissu tribal qatari demeure labile. L'histoire du Golfe nous rappelle que les luttes intestines sont récurrentes et particulièrement virulentes dans la région. Elles ont notamment permis au père de l'émir actuel d'atteindre le trône en destituant son propre père, le soir du 27 juin 1995.

Enfin, il faut également rappeler la faiblesse d'un micro-Etat dont la population nationale représente une extrême minorité. Le risque existe désormais de voir ces populations plus affectées par les effets de la crise du Qatar que des nationaux choyés par la généreuse redistribution de la rente. La violence des attaques menées contre l'émirat laisse craindre que ce soit la partie pauvre de la main-d'œuvre étrangère du Qatar qui devienne la première victime de cette crise du Golfe.

* *
*

(39) « Almaalheed's 'Tamim Al Majd' creates huge impact », *The Peninsula*, 10 juil. 2017, disponible à l'adresse Internet thepeninsulaqatar.com/article/10/07/2017/Almaalheed-s-Tamim-Al-Majd-creates-huge-impact.

Terminal de toutes les peurs, Doha inquiète par le manque de visibilité qui entoure tant le processus décisionnel que la direction stratégique de sa politique étrangère. Dans un article d'Alexandre Kazerouni, ce dernier montre comment la fondation des musées au Qatar et à Abu Dhabi, qu'il nomme des « musées miroirs », est destinée à « *maximiser les chances de réflexion des attentes occidentales vis-à-vis d'un prince arabe et musulman idéal* » (40). Pour ce qui est de la politique étrangère du Qatar, nous avons cherché à montrer que ce miroir peut être retourné sur celui qui le porte et que l'évolution de la diplomatie des micro-Etats en général, du Qatar en particulier, et des nations dominées dans l'absolu est aussi le reflet d'une crispation dont la recherche sociologique nous aide indéniablement à saisir les mécanismes.

(40) A. KAZEROUNI, *Musées et soft power dans le Golfe persique*, *Pouvoirs* 1/2015 (n° 152), pp. 87-97.

UNE NOUVELLE COURSE AUX ARMEMENTS

Tableau des dépenses militaires des principaux Etats

Yves BOYER

L'effort de défense américain.

La sécurité dans la démesure

Franck MAIRE

Arsenalisation des espaces maritimes.

Un signe du retour des stratégies navales et une réalité à nuancer

Pierre RAZOUX

Nouvelle course aux armements au Moyen-Orient

Marianne PÉRON-DOISE

Course aux armements en Asie : mythes et réalités

Eric BRUNAT et Jacques FONTANEL

La Russie de retour comme puissance militaire ?

TABLEAU DES DÉPENSES MILITAIRES DES PRINCIPAUX ETATS (*)

Dépenses de défense en termes réels, en milliards US\$ constants (2010),
entre 2010 et 2018

Country	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Etats-Unis	693,6	691,4	652,1	599,7	561,3	542,5	539,1	538,3	571,6
France	52,1	50,5	50,8	50,8	50,2	53,3	53,4	54,0	55,7
Allemagne	42,4	42,0	41,3	42,3	40,5	40,3	41,3	44,2	45,3
Italie	28,7	26,4	24,1	24,2	23,3	24,3	24,9	25,1	24,6
Turquie	10,1	10,5	10,5	11,0	10,9	10,6	11,3	11,2	14,4
Royaume-Uni	69,2	64,2	57,5	55,3	53,9	54,6	54,6	54,9	n/a
Russie	42,0	43,3	47,4	52,3	57,3	67,9	61,5	56,0	51,9
Chine	76,5	79,7	85,8	92,9	103,2	112,4	121,0	127,2	n/a
Japon	54,6	55,3	55,0	55,7	56,2	56,2	56,9	57,8	58,7
Egypte	5,6	5,4	5,2	5,9	5,8	5,6	5,7	5,2	4,8
Iran	14,8	16,6	18,8	16,4	17,0	16,9	19,7	19,5	n/a
Israël	17,2	17,2	19,5	19,8	20,8	17,4	21,2	19,0	3,1
Arabie saoudite	45,2	42,0	47,2	56,4	69,6	84,9	87,1	90,8	81,9

Sources : pour les budgets de défense, *Military Balance Plus*, International Institute for Strategic Studies (IISS), disponible sur le site Internet milbalplus.iiss.org/ ; pour les déflateurs du PIB, Fonds monétaire international, World Economic Outlook Database, disponible sur le site Internet www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx.

Notes sur les données :

Le tableau ci-dessus représente l'évolution des dépenses militaires dans certains Etats-clefs. Les dépenses sont mesurées en milliards de dollars américains constants (2010).

En ce qui concerne la Chine, la Russie et la Turquie, les chiffres indiqués sont les budgets officiels annoncés par ces Etats. Cependant, il est généralement estimé que ces chiffres sont sous-estimés et que la totalité des dépenses militaires de ces Etats serait en réalité supérieure.

(*) Le tableau et ses commentaires ont été préparés par Lucie Béraud-Sudreau, docteur de l'Université Panthéon-Assas et chercheur à l'International Institute for Strategic Studies (IISS, Royaume-Uni), que l'AFRI remercie pour sa contribution.

Dans le cas des pays européens représentés dans ce tableau (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni), les chiffres incluent le montant alloué aux pensions militaires.

Il est dans l'ensemble difficile d'obtenir des informations fiables concernant les pays de la région Moyen-Orient. Les données concernant l'Arabie saoudite représentent le budget alloué à la « défense et à la sécurité », cependant il est probable que des fonds hors-budget soient également consacrés à la politique de défense du pays. Le Qatar et les Emirats arabes unis font partie des principaux Etats de la région sur le plan des dépenses militaires, cependant, ces pays ne révèlent aucune donnée publiquement sur leurs budgets de défense, c'est pourquoi ils ne sont pas inclus dans ce tableau. Les données concernant l'Iran sont une estimation.

L'EFFORT DE DÉFENSE AMÉRICAIN

LA SÉCURITÉ DANS LA DÉMESURE

PAR

YVES BOYER (*)

La puissance militaire américaine demeure sans égale. La cohérence des forces reste bien établie, les stocks de matériels approvisionnés en qualité et abondance, la formation des officiers continue à être, globalement, de premier plan. L'avance technologique des Etats-Unis en matière de défense est incontestable. Les moyens de renseignement de reconnaissance, de traitement de l'information, de planification et de conduite des opérations (C4ISR) restent à l'avant-garde et imposent leurs standards. Les investissements dans la recherche-développement (R&D) militaire sont sans équivalents : l'Etat fédéral y consacrait 73,7 milliards de dollars (Mds \$) en 2017. En parallèle, les grandes firmes du complexe militaro-industriel (Boeing, General Dynamics, United Technologies, Northrop Grumman et Lockheed Martin, *etc.*) consacraient, cette même année, 12 Mds \$ de leurs fonds propres à la R&D militaire, surpassant de loin leurs rivales européennes ou asiatiques.

Le Département à la Défense (Department of Defense ou DoD) est une énorme machine, qui emploie 2,9 millions de personnes (2017), dont 1 281 900 militaires d'active et 786 800 civils, auxquels il convient d'ajouter 440 700 personnes membres de la Garde nationale et 360 500 de la réserve. C'était ainsi, en 2016, le principal employeur au monde, devant l'Armée populaire de libération chinoise et Walmart. Aux emplois directs du Pentagone s'ajoutent ceux des *contractors* (1) : en 2015, 50 000 sociétés de nature très diverse travaillaient en relation avec l'armée américaine et les 30 premières d'entre elles avaient contracté chacune pour plus d'un milliard de dollars. En tête du peloton se trouvent Lockheed Martin (2) (71% de ses ventes étaient au profit du gouvernement américain pour un

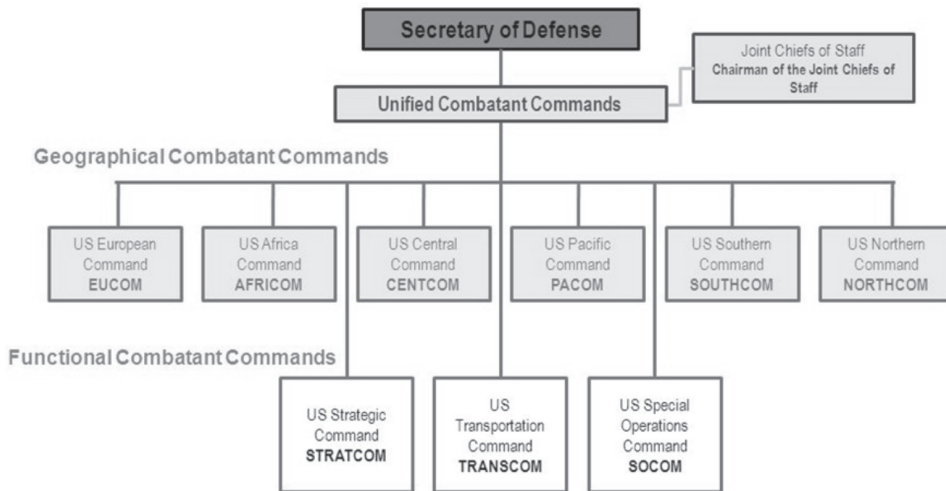
(*) Professeur émérite de l'Ecole polytechnique (France) et directeur scientifique du Forum du Futur.

(1) « Defense primer: DOD contractors », *Congressional Research Service*, 10 fév. 2017, disponible sur le site Internet fas.org/sgp/crs/natsec/IF10600.pdf.

(2) 97 000 employés en 2016, 16 000 firmes sous-traitantes. Cf. le site Internet de Lockheed Martin, www.lockheedmartin.com/us/who-we-are.html.

total de 33,5 Mds \$ en 2016), Boeing (3), Raytheon, General Dynamics (4), United Technologies (5) et Northrop Grumman. La valeur boursière de ces différentes compagnies s'est fortement accrue depuis l'arrivée au pouvoir de Donald Trump et sa promesse d'augmenter significativement le budget militaire. C'est ainsi, par exemple, que dans les deux mois qui suivirent l'investiture de Trump, l'action de Boeing a augmenté de 21% et celle de General Dynamics de 11% (6). L'effectif des personnels « *contractors* » est plus difficile à évaluer, puisqu'il fluctue d'une année sur l'autre. Il s'élevait à 641 428 personnes en 2015, dont 26 435 en Afghanistan et 2 485 en Iraq. Si on additionne les effectifs du DoD à ceux des « *contractors* » et des employés des firmes industrielles qui travaillent au profit de la défense, le chiffre des 4 millions de personnes est pratiquement atteint.

La « règle du jeu » en usage au sein du Pentagone pour assurer son fonctionnement est extraordinairement complexe. D'une façon très simplifiée, elle met au prise les quatre acteurs suivants : le Secrétaire à la Défense (Office of the Secretary of Defense ou OSD (7)), le Comité des chefs d'état-major (Joint Chiefs of Staff ou JCS), les Services (Army, Navy et Marine Corps, Air Force) et les Unified Combatant Commands.



(3) 140 000 employés répartis dans les 50 Etats de l'Union ; les sous-traitances fournissaient des emplois à 1 300 000 personnes au Etats-Unis en 2016. La division défense générait 29,5 Mds \$ de revenus en 2016 et employait 35 000 personnes. Cf. le site Internet www.boeing.com/resources/boeingdotcom/company/general_info/pdf/boeing_overview.pdf.

(4) General Dynamics possède les principaux chantiers navals militaires américain (*Bath Iron ; Electric Boat*, qui construit les sous-marins d'attaques et ceux de la force nucléaire ; *NASCO*) et est très impliquée dans les systèmes de commandement et de reconnaissance. Ses revenus liés aux contrats avec la défense étaient de 31 Mds \$ en 2016. .

(5) Pratt & Whitney est spécialisé dans les moteurs d'avion, dont le turboréacteur F-135 du chasseur F-35 ; la compagnie appartient à United Technologies.

(6) « Syria airstrikes instantly added nearly \$5 billion to missile-makers' stock value », *Fortune*, 7 avr. 2017, disponible sur le site Internet fortune.com/2017/04/07/syria-airstrikes-tomahawk-missile-boeing-raytheon-stock/?iid=recirc_f500profile-zone1.

(7) De l'ordre de 2 500 personnes.

Chacun joue sa partition de telle sorte qu'il puisse maximiser ses avantages. OSD contre les Services pour la répartition du « gâteau » budgétaire, notamment à travers un intense travail de *lobbying* au sein du Congrès. JCS contre les Unified Combatant Commands pour la conduite des opérations. Le Secrétaire à la Défense est le seul à devoir intégrer des aspects plus politiques dans ses choix. Il veille, par exemple, à une répartition des dépenses dans les différents Etats afin de ne pas léser les sénateurs ou les membres de la Chambre des représentants de son parti. Traditionnellement, c'est la marine (Navy) qui reçoit la part la plus importante du budget, suivie de très peu par l'Air Force et l'Army. Les Unified Combatants Commands sont au cœur du dispositif, dans la mesure où ils incarnent le bras armé de l'Amérique. Leur poids relatif au sein du Pentagone est fonction des évolutions de la scène internationale. C'est ainsi que, durant la Guerre froide, le European Command disposait d'une influence considérable ; il n'en est plus de même aujourd'hui, où le Pacific Command (8) et le Central Command (Proche-Orient-Pakistan) ont pris une place prépondérante tant dans l'attribution des effectifs que des moyens. Le financement des opérations du Central Command en Afghanistan (Operation Freedom Sentinel ou OFS), soit 45,9 Mds \$ pour 2018, ou en Iraq (Operation Inherent Resolve ou OIR), 13 Mds \$, dépasse de loin les sommes allouées (4,8 Mds \$) au soutien américain en faveur des pays d'Europe centrale et orientale (European Reassurance Initiative ou ERI). Les effectifs des quartiers généraux de ces commandements montrent la place qu'ils occupent dans la hiérarchie du DoD. PACOM, le Commandement Pacifique des Etats-Unis, dispose ainsi de 1 119 personnes (militaires et civils), le Commandement central (CENTCOM) de 773, le Commandement des opérations spéciales (SOCOM) de 711 et le Commandement des forces américaines en Europe (EUCOM) de 522. Les grands Commandements à vocation fonctionnelle ne sont pas en reste. C'est ainsi que le Commandement stratégique, le STRATCOM (9), fort de 4 200 personnes et en charge de la dissuasion nucléaire, va voir les moyens qui lui sont attribués entièrement modernisés dans les 15 années à venir. Les missiles intercontinentaux *Minuteman II* vont être remplacés par 400 nouveaux missiles (GBSD) pour un total prévisionnel de 80 Mds \$, les bombardiers B-52 par le B-21 (Long Range Strike Bomber ou LRSB) pour 100 Mds \$, les 12 sous-marins lanceurs d'engins de la classe *Ohio* par 10 d'une nouvelle génération (*Columbus*) pour 140 Mds \$ et les missiles de croisière aéroportés par 1 000 Long-Range Standoff Missile (LRSO) pour 11 Mds \$.

Les unités militaires américaines restent pour la plupart d'entre elles stationnées aux Etats-Unis (CONUS-Based), 195 000 militaires et civils du

(8) La zone de responsabilité de US PACOM comprend 36 Etats dans la zone Asie-Pacifique (50% de la population mondiale), dont la Chine, l'Inde et le Japon et cinq pays directement liés aux Etats-Unis par des traités d'alliance militaire.

(9) Son nouveau quartier général à Offut (Nebraska), inauguré en 2017, a coûté 1,2 Mds \$.

DoD sont seulement déployés à l'étranger, où ils devraient attendre des renforts pour remplir pleinement leur mission selon le degré de menace enregistré.

Les forces armées américaines par type d'unités (10)

Service	FY 2017 Estimate ^{1/}	FY 2018	Delta
			FY17- FY18
Army Active			
Brigade Combat Teams (BCT)	31	31	-
Combat Aviation Brigades (CAB)	11	11	-
Army National Guard			
BCT	26	26	-
CAB/Aviation Restructure Initiative	8	8	-
Army Reserve			
CAB/Theater Aviation Brigade	2	2	-
Navy			
Number of Ships	282	292	+10
Carrier Strike Groups	11	11	-
Marine Corps Active			
Marine Expeditionary Forces	3	3	-
Infantry Battalions	24	24	-
Marine Corps Reserve			
Marine Expeditionary Forces	-	-	-
Infantry Battalions	8	8	-
Air Force Active			
Combat Coded Squadrons	40	40	-
Aircraft Inventory (TAI)	4,101	4,015	-86
Air Force Reserve			
Combat Coded Squadrons	3	3	-
Aircraft Inventory (TAI)	326	328	+2
Air National Guard			
Combat Coded Squadrons	21	21	-
Aircraft Inventory (TAI)	1,090	1,073	-17

Ce panorama général ne doit pas masquer l'existence de zones d'ombres. Ces dernières pourraient s'accroître face à des compétiteurs dont le retard technologique avec les Américains s'amenuise. Elles sont nombreuses, à commencer par la modicité des résultats obtenus lors

(10) *Defense Budget Overview*, United States Department of Defense Fiscal Year 2018 Budget Request, mai 2017, disponible sur le site Internet comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2018/fy2018_Budget_Request_Overview_Book.pdf.

des guerres récentes, à moitié conclues et n'apportant pas de véritables victoires. Les forces armées éprouvent par ailleurs une certaine fatigue après des années d'interventions outre-mer coûteuses financièrement et humainement éreintantes. L'essor d'un budget militaire qui atteint des sommes exorbitantes, pour ne pas dire démesurées, bien que raisonnables si on les rapporte au produit national brut (PNB) américain (4% en 2018), est l'arbre qui cache la forêt. Pourquoi une telle importance ? Y a-t-il une logique qui préside à l'actuelle démesure du budget militaire américain ?

UN BUDGET DÉMESURÉ AU SERVICE DE L'EXCEPTIONNALISME AMÉRICAIN

Les dépenses militaires américaines n'ont cessé d'augmenter depuis 2001 (312 Mds \$). Malgré un léger tassement entre 2012 et 2016, elles atteignent 700 Mds en 2018 (11). Alors même que les Etats-Unis ne représentent que 5% de la population et 20% de la richesse mondiale, ils continuent à être la superpuissance stratégique du début du XXI^e siècle, dépassant de très loin les principales puissances militaires. Selon les évaluations de la Defense Intelligence Agency (DIA) (12), le budget militaire russe lui est 16 fois inférieur et celui de la Chine, estimé à 180 Mds \$, 4 fois inférieur (13). Les commandes de matériels pour 2018 (125,2 Mds \$) représentent près de 3 fois le budget militaire de la Russie pour cette même année, Russie présentée, pour autant, comme un danger (14). Autrement dit, les Etats-Unis consacrent à leur défense autant que les 10 principales puissances militaires réunies : Chine, Royaume-Uni, Japon, France, Inde, Allemagne, Israël, Brésil, Italie, Espagne.

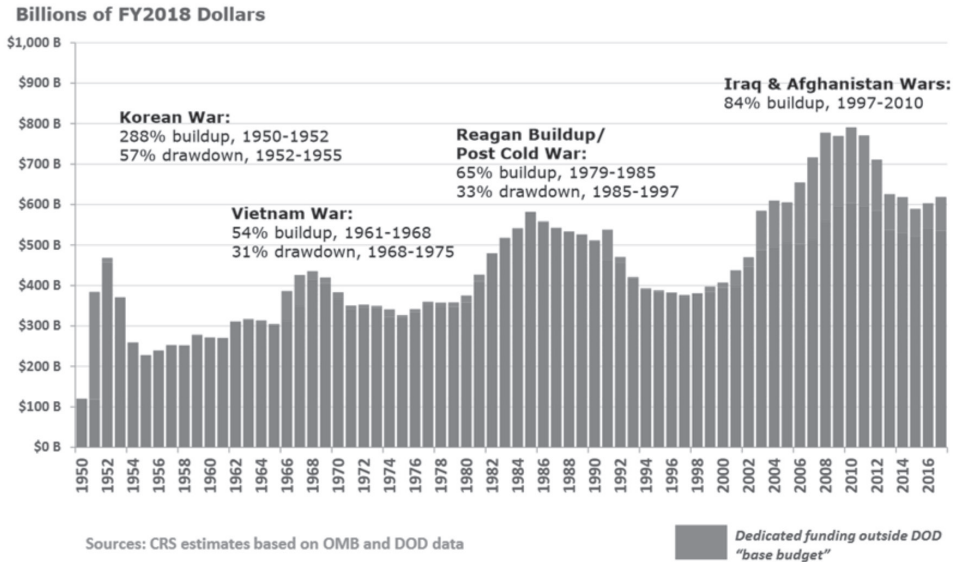
(11) Le 12 décembre 2017, le président Trump signait le *National Defense Authorization Act*, qui arrêta le budget du Pentagone à 700 Mds de dollars. A cette fin, le Congrès a levé les restrictions (*sequestrations*) qu'il avait placées à l'augmentation du budget militaire dans le cadre des mesures destinées à stabiliser la dette de l'Etat américain.

(12) Defense Intelligence Agency, *Russia Military Power*, 2017, disponible sur le site Internet www.dia.mil/Portals/27/Documents/News/Military%20Power%20Publications/Russia%20Military%20Power%20Report%202017.pdf.

(13) *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2017*, Report to the Congress, disponible sur le site Internet www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2017_China_Military_Power_Report.PDF.

(14) Déclaration du général Joe Dunford, président du Comité des chefs d'état-major (JCS), Aspen Security Forum, Colorado, 22 juil. 2017, disponible sur le site Internet aspensecurityforum.org/wp-content/uploads/2017/07/Tank-Talk.pdf.

DOD Spending in a Historical Perspective FY1950-2017



Un tel effort budgétaire correspond sans doute à des besoins et répond à des exigences de modernisation et, cependant, il ne lève pas les doutes qui planent sur les capacités américaines à remplir les missions assignées aux forces en Asie, au Proche-Orient et en Europe si elles devaient intervenir simultanément dans ces trois zones.

L'appareil militaire américain, sans égal depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et si impressionnant, a confirmé les dirigeants américains (Maison-Blanche et Congrès) dans l'idée qu'une politique militaire interventionniste permettait de régler nombre de problèmes sécuritaires internationaux auxquels l'Amérique pouvait être confrontée, soit directement soit par alliés interposés. Les années récentes ont montré que les interventions militaires outre-mer au nom de la démocratie humanitaire, destinées à favoriser des changements de régime et à reconstruire des pays effondrés (*nation-building*), se sont en fait avérées coûteuses et sans résultats probants, soulevant ainsi l'inquiétude de Washington quant à l'apparition d'un monde multipolaire synonyme de déclin de sa puissance et du rétrécissement de sa marge de manœuvre politico-stratégique à l'échelle mondiale. Comment, par exemple, les Etats-Unis réagiraient si, par exemple, la Chine commençait à mener des exercices navals dans les Caraïbes au large des côtes américaines ?

Utiliser l'outil militaire pour atteindre des objectifs politiques sans que soient mis en péril les intérêts vitaux du pays ou qu'aucune menace directe ne pèse sur l'Amérique révèle un penchant « impérialiste » : un des traits caractéristiques de la politique étrangère américaine depuis la politique

du *Big Stick* de Theodore Roosevelt et des « impérialistes » comme Henry Cabot Lodge (15) ou Albert Beveridge. Supériorité et *leadership* sont devenus les mots-clefs du vocabulaire politique et stratégique américain et de la conception du rôle international de Washington, « *Rome on the Potomac* ». L'« aventure impériale » américaine a pris son essor avec la guerre contre l'Espagne en 1898 et se concrétisa d'une façon symbolique, au début du XX^e siècle, par l'envoi (16) autour du monde de la *Great White Fleet*, avec 16 cuirassés flambants neufs que Theodore Roosevelt avait tenu à faire peindre en blanc pour en faire ressortir la visibilité lors des différentes escales. Cet activisme militaire américain outre-mer a été le plus souvent justifié sur le plan des principes par le caractère « exceptionnel » de l'Amérique, seule puissance à maintenir depuis 1947 un partage de la planète en différents théâtres d'opérations potentiels. Une telle mécanique est une vraie machine à réagir, en continu, à des menaces directes ou indirectes, y compris sur les alliés, justifiant, année après année, des réponses budgétaires en constante augmentation pour donner aux forces armées les moyens exigés pour y faire face le cas échéant.

Cette attitude « impériale » est teintée de moralisme. « Nouvelle Jérusalem », l'Amérique a toujours estimé avoir vocation à « régénérer » le monde et a fini par croire que le monde attendait cette assistance réformatrice. Cette conviction est profondément enracinée dans l'imaginaire politique américain. Elle remonte aux origines de la République américaine. John Winthrop, avant de débarquer dans la Baie du Massachusetts en 1630, proclamait que les colons allaient créer « *the city upon the Hill* » (17). Elle sera perpétuée par des intellectuels ou des responsables politiques comme, au XVIII^e siècle, Jonathan Edwards (18) ou, plus tard, Abraham Lincoln (19), selon lequel aucune puissance extérieure ne viendra à bout des Etats-Unis. L'exceptionnalisme américain exonère les interventions militaires américaines de toute « impureté ». Cabot Lodge pouvait écrire ainsi, peu de temps avant que les Etats-Unis entrent en guerre contre l'Espagne en avril 1898 et finissent par « coloniser » les Philippines et

(15) Sénateur du Massachusetts de 1893 à 1924.

(16) 16 décembre 1907-22 février 1909.

(17) John Winthrop, gouverneur de la Baie du Massachusetts, discours sur l'*Arbella* au moment de débarquer à Boston en 1630 : « *we shall find that the God of Israel is among us, when tens of us shall be able to resist a thousand of our enemies, when he shall make us a praise and a glory, that men shall say of succeeding plantations: the lord make it like New England, for we must consider that we shall be as a City upon a Hill, the eyes of all people upon us* ».

(18) Un des propagateurs du « deuxième réveil » (*second great awakening*).

(19) Cf. à cet égard le remarquable discours d'Abraham Lincoln, « The perpetuation of our political institutions » (address before the Young Men's Lyceum of Springfield, Illinois), 27 janv. 1838 : « *Shall we expect some transatlantic military giant, to step the Ocean, and crush us at a blow? Never! All the armies of Europe, Asia and Africa combined, with all the treasure of the earth (our own excepted) in their military chest; with a Buonaparte for a commander, could not by force, take a drink from the Ohio, or make a track on the Blue Ridge, in a trial of a thousand years. At what point then is the approach of danger to be expected? I answer, if it ever reach us, it must spring up amongst us. It cannot come from abroad. If destruction be our lot, we must ourselves be its author and finisher. As a nation of freemen, we must live through all time, or die by suicide.* », disponible sur le site Internet www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/lyceum.htm.

contrôler Cuba : « *nous incarnons l'esprit de la liberté et l'esprit des temps nouveaux, l'Espagne est finie face à nous car elle reste médiévale et cruelle* ». A quelques mots près, cette phrase pourrait être reprise aujourd'hui à propos des puissances « révisionnistes » de l'ordre libéral mondial comme la Chine et la Russie.

Voguant de succès en succès, acquérant un rôle de *leadership* à l'échelle mondiale tout au long du XX^e siècle, l'Amérique a vu sa politique étrangère graduellement déséquilibrée par un poids toujours plus important accordé à la composante militaire et sécuritaire (Central Intelligence Agency ou CIA) au détriment du Département d'Etat (37,6 Mds \$ de budget en 2018). Le poids excessif des affaires de défense dans la politique extérieure contemporaine américaine résulte de la concentration de pouvoirs considérables entre les mains de l'exécutif (20) à tel point qu'avec la présidence Trump, de nombreuses interrogations ont émergé sur le droit du président à ordonner le feu nucléaire. Le Comité des Affaires étrangères du Sénat a d'ailleurs décidé d'organiser des *hearings* sur ce sujet au cours de 2018 – les premiers depuis 41 ans. Les pouvoirs sécuritaires de l'exécutif ont été encore accrus après le 11 septembre. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions de voir, en 2018, que les principaux conseillers du Président (le chef d'état-major de la Maison-Blanche et le Conseiller pour les affaires de sécurité nationale), ainsi que le Secrétaire à la Défense soient d'anciens militaires. La guerre contre la terreur, « *War on Terror* », est à l'origine d'excès qui, aujourd'hui, affectent le statut international des Etats-Unis et expliquent, en partie, le caractère démesuré, pour ne pas dire irrationnel, que prennent les dépenses militaires.

Profitant de cette situation, l'*establishment* militaire tend à se raidir non pas tant à l'égard d'engagements militaires à l'extérieur, qu'il continue à envisager avec circonspection, que dans sa relation avec, notamment, les mondes politiques – américains et alliés – et médiatiques. L'ancien Commandant en chef des forces américaines en Europe, le général Ben Hodges s'étonnait, en 2017, qu'il ne puisse pas déplacer ses forces en Europe aussi librement qu'il le souhaiterait et plaidait pour une sorte de Schengen – comme si cela était de son ressort – pour faciliter le déplacement sans frontières des unités de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), à commencer par celles de l'US Army, faisant ainsi fi de la souveraineté des différents Etats européens assimilés, en l'occurrence aux Etats-Unis, (« *je ne peux pas déplacer en Europe mes unités comme je le ferais aux Etats-Unis où, pour transférer des moyens de Floride en Virginie, il me suffit de prendre l'autoroute I-95* » (21)). Une mesure qui aurait du mal à passer en Allemagne.

(20) Cf. l'article de Garry WELLS, « Entangled giant », *The New York Review of Books*, 8 oct. 2009.

(21) « Call for 'military Schengen' to get troops moving », *Atlantico*, 4 août 2017, disponible sur le site Internet www.politico.eu/article/call-for-military-border-schengen-to-get-troops-moving-nato-eu-defense-ministers/.

A cela s'ajoute une politique de communication assez restrictive des forces armées. En mars 2017, par exemple, le chef d'état-major de la marine (Chief of Naval Operation ou CNO) l'amiral John Richardson recommandait d'être très prudent et circonspect dans les relations avec la presse, suggérant que, la plupart du temps, il convenait d'en dire le minimum (« *very often, less is more* ») (22). Cette attitude commence à exaspérer les membres du Congrès, qui jugent cette attitude « *catastrophique* » (23). Elle finit par soulever des questions sur l'état réel de certains programmes extrêmement dispendieux. C'est le cas du chasseur F-35 qui, à lui seul, révèle les dysfonctionnements programmatiques et managériaux qui affectent le Pentagone.

DES PROGRAMMES MILITAIRES DISPENDIEUX A L'EXCÈS : LE CAS EMBLÉMATIQUE DU F-35

Cet avion, réputé être le meilleur chasseur-bombardier au monde des prochaines décennies, connaît de multiples déboires dans sa mise au point (24) qui n'empêchent pas le Congrès de voter les crédits nécessaires à son acquisition par l'Air Force (F-35A), la Navy (F-35C) et le Corps des Marines (F-35B). Comment pourrait-il en être autrement ? Lockheed Martin, constructeur de l'appareil, a pris soin de répartir sa construction dans 45 Etats de l'Union, notamment la Géorgie, la Californie, l'Arizona, la Floride et le Texas, où l'usine qui produit le F-35 est située dans le district de Kay Granger, membre de la Chambre des représentants où elle occupe le poste de vice-présidente du sous-comité des achats de défense (Defense Appropriations Subcommittee). Le président du Comité des forces armées de la Chambre, Mac Thornberry est, quant à lui, élu du district voisin de celui de Granger. Le sénateur John McCain (R-Arizona) avait manifesté, en 2011, son exaspération devant les nombreux dérapages du programme : le Marine Corps décidait alors de baser un escadron de F-35 en Arizona et d'y faire travailler des sous-contractants, créant ainsi près de 5 000 emplois. En 2012, McCain affirmait dès lors qu'il s'agissait là du « *plus grand avion de combat qui ait jamais existé* ». Selon Lockheed Martin, le F-35 permet d'employer 146 000 personnes directement ou au travers des 1 200 sociétés sous-traitantes.

Le F-35 est l'un des plus ambitieux et coûteux programme militaire : le coût d'acquisition est estimé (2017) à 400 Mds \$ et celui de sa mise en

(22) Barbara STARR, « Admiral warns staff against talking too freely », Barbara Starr, CNN Politics, 18 mars 2017, disponible sur le site Internet edition.cnn.com/2017/03/08/politics/admiral-warns-navy-of-speaking-freely/index.html.

(23) Mike GALLAGHER (R-Wisc), Déclaration à la Chambre des Représentants.

(24) Ils n'ont cessé d'émailler le développement du programme : cockpit conçu de telle façon que les pilotes d'un poids inférieures à 70 kg risquent, sous l'effet de leur casque, une rupture des vertèbres cervicales en cas d'éjection ; vibrations considérables lors du catapultage préjudiciables à la concentration du pilote ; système de gestion des pannes ALIS défaillant ; emports d'armements et rayon d'action insuffisants si on veut réserver la furtivité de l'avion, etc.

œuvre dans les 20 prochaines années d'1 trillion de dollars. Les déboires rencontrés par la mise au point du F-35, « *une erreur à 1 000 milliards de dollars* » (« *a trillion mistake* ») (25) ont pratiquement doublé son coût unitaire entre 2001 (81 millions) et 2015 (153 millions) (26). Les enjeux politiques, industriels, financiers et économiques sont tels que règne une forme d'omerta sur cet avion qui devrait constituer le gros des chasseurs-bombardiers américains dans les décennies à venir et qui, pour l'instant, reste soumis à de nombreuses restrictions d'emploi du fait de problèmes non résolus dont le General Accountability Office (GAO) estimait que 158 d'entre eux étaient très graves (27).

La plupart des acheteurs du chasseur-bombardier américain F-35, à l'exception du Royaume-Uni (28) – et sans doute d'Israël –, utilisent des standards décidés par le seul constructeur, selon les desideratas émis par le client principal, l'armée américaine. Une partie des équipements (les *Black Boxes* ; les codes sources) leur sont inaccessibles, soit pour la maintenance, soit pour l'évolution de l'avion. De plus, les utilisateurs de cet appareil devront recourir à des aides sophistiquées pour l'accomplissement de certaines missions, plaçant davantage encore les utilisateurs non américains dans une situation de dépendance. A cela s'ajoute le coût de mise en œuvre, qui va épuiser littéralement les budgets des armées de l'Air qui en feront l'acquisition : de l'ordre de 67 000 \$ (29), soit pratiquement le double de celui des chasseurs de la 4^e génération comme, par exemple, le *Super Hornet* F-18 (35 000 \$). Il s'ensuit une réduction sensible du format des armées de l'Air, qui ont choisi, pour des raisons d'opportunité politique appuyées par de fortes pressions des milieux industriels américains, de s'équiper avec cet appareil. Le Danemark, par exemple, a confirmé en mai 2016 le remplacement de ses 77 chasseurs F-16 (dont 44 modernisés en service) par seulement 27 F-35A. L'engouement, précipité, pour le F-35 illustre la fascination liée au mirage technologique et à l'exercice du *leadership* militaire américain sur les alliés les plus dociles ou les plus attachés à la protection américaine.

(25) Paul BARRETT, « Is the F-35 a trillion-dollar mistake? », *Bloomberg*, 4 avr 2017, disponible sur le site Internet www.bloomberg.com/news/features/2017-04-04/is-the-f-35-a-trillion-dollar-mistake.

(26) « F-35 joint strike fighter, DoD needs to complete developmental testing before making significant new investments », *General Accountability Office*, avr. 2017, disponible sur le site Internet www.gao.gov/assets/690/684207.pdf.

(27) Statement by Michael Gilmore, Director Operational Test and Evaluation, Office of the Secretary of Defense, House Armed Services Committee, Tactical Air and Land Subcommittee, 23 mars 2016, disponible sur le site Internet docs.house.gov/meetings/AS/AS25/20160323/104712/HHRG-114-AS25-Wstate-GilmoreM-20160323.pdf.

(28) Un rapport du quotidien londonien *The Times* de juillet 2017 mentionnait que le F-35 « *is way over budget, unreliable, full of software glitches and potentially unsafe* », extrait cité dans le rapport de la Chambre des Communes, *Unclear for takeoff? F35 Procurement*, disponible sur le site Internet publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmdfence/326/32602.htm.

(29) « Costs of operating the USAir Force's most expensive planes », *Business Insider*, 3 mars 2016. Il convient de souligner que l'évaluation du coût d'une heure de vol du F-35 varie d'une source à l'autre en fonction des paramètres utilisés.

La modernisation de l'appareil américain est autant justifiée par le remplacement de matériels, devenus au fil des ans obsolètes ou se trouvant en fin de vie opérationnelle, que par une course sans fin à la modernisation et aussi, pour les alliés à une forme de réassurance fondée sur le sentiment de la suprématie américaine. C'est un pari sur l'avenir qui est autant prometteur que risqué. L'idée selon laquelle l'évolution technologique garantit une marge de supériorité sur tout adversaire qui viendrait à défier les Etats-Unis est profondément ancrée dans la mentalité américaine. Au début des années 1980, la notion de révolution technologique et de surprise militaire prirent une dimension politique sous la présidence de Ronald Reagan, qui lança aux Soviétiques un défi technologique tous azimuts, afin de les essouffler en vue de précipiter leur chute dans cette course à la suprématie technologique. C'est ainsi qu'apparut la notion de « *stratégie compétitive* » définie, aux Etats-Unis, comme le moyen d'exploiter, grâce à l'évolution technologique incessante, les avantages américains. Autrement dit, dans la dernière phase de la Guerre froide, les Etats-Unis ont fini par placer l'accent non plus seulement sur les évolutions technologiques en tant que telles, mais plutôt sur leurs effets virtuels. Cette thématique a largement été à l'origine de l'idée de « révolution dans les affaires militaires » (RMA) débattue dans les années 1990. Les tenants de cette école de pensée affirmaient que, du fait de l'essor sans précédent de l'électro-informatique, les façons de penser, de mener la guerre, d'organiser les forces et leurs doctrines d'emploi seraient en passe d'être totalement bouleversées. Dans sa forme la plus explicite, la RMA déboucherait sur la mise au point d'un « système de systèmes » qui combinerait capteurs et effecteurs dans une synergie aux effets proprement « révolutionnaires » ; le F-35 s'inscrit dans cette thématique.

Le maintien de compétences technologiques et de savoir-faire dans la conception et l'assemblage de systèmes complexes (avion de dernières générations, sous-marins à propulsion nucléaire, systèmes spatiaux de reconnaissance et d'écoutes, *etc.*) supposent de très nombreux savoir-faire mais aussi des centres d'essais dont l'importance ne doit pas être sous-estimée dans l'exercice du *leadership* militaire américain. Leur absence a des implications politico-stratégiques considérables et crée deux classes de pays. Ceux qui en sont dépourvus sont dans une dépendance qui, de fait, peut obérer leur souveraineté. C'est le cas parmi ceux qui ont commandé le F-35 : interdiction d'en modifier les standards, comme cela a déjà été mentionné, d'accéder aux « boîtes noires » et obligation de gérer la maintenance par le système ALIS (Autonomic Logistics Information System). Implanté aux Etats-Unis, ALIS est destiné à gérer la chaîne d'approvisionnement en pièces détachées et la maintenance de l'appareil. Son fonctionnement n'est cependant toujours pas au point et de sérieux doutes subsistent sur sa sécurité, rien ne garantit – pour l'instant – qu'il ne puisse pas être dégradé ou neutralisé par des adversaires dotés d'outils de guerre cybernétique performants.

Face à ces dépassements de coûts n'apportant pas les performances escomptées des matériels commandés (au-delà du F-35, c'est le cas du *Littoral Combattant Ship*, de l'hélicoptère *Osprey*, etc.) et après des années de tergiversations, le DoD a lancé un audit général le 1^{er} janvier 2018. Un rapport est attendu en novembre de la même année. Depuis trop longtemps, au moins depuis les années Reagan, le Pentagone est réputé pour être une bureaucratie lourde, mal gérée et où la corruption affleure parfois dans les liens avec les contractants du DoD, à tel point que des sobriquets comme « *malfunction junction* » sont parfois utilisés pour en caractériser le mode de fonctionnement défectueux. Face à l'inertie du Congrès, incapable de mettre de l'ordre comme par exemple décider la fermeture de bases ou d'installations militaires dont plus de 20% sont inutiles, l'audit devrait, s'il est mené à bien, se traduire par la préconisation de mesures drastiques dans le *management* de cette énorme machine. Conduite par un gestionnaire, John H. Gibson II, ancien président-directeur général de *XCOR Aerospace* (30), il devrait susciter « *des grincements de dents et des pleurs* » selon le numéro 2 du Pentagone, Patrick M. Shanahan (31).

Mener des « petites guerres » où l'intérêt national n'est pas directement en jeu et dans des terres lointaines dont on ne sait pas grand-chose a fini par avoir un effet corrosif sur la façon dont les Américains pensent et font la guerre sous l'emprise d'un très fort déterminisme technologique. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ils se sont préparés à affronter l'Union soviétique et la Chine de Mao en construisant une énorme machine guerrière, laquelle, lorsqu'elle fut employée ailleurs que là où on pensait qu'elle le serait face à des adversaires de la taille de l'Amérique, a provoqué des déboires qui se sont accumulés. L'intervention au Vietnam dans la décennie 1960 inaugure cette ère de doutes, masquée par de réels succès tactiques. Malgré dix ans de guerre, essentiellement des bombardements aériens, Hanoï n'a pas été défaite. Washington a fini par abandonner Saïgon à son sort. Par la suite, les multiples interventions militaires américaines, si elles ont confirmé l'avance technologique américaine, notamment celle liée à la connaissance du contexte d'un théâtre d'opération, n'ont ni apporté de succès sans appel ni attesté de la solidité et de la résilience de l'armée américaine confrontée à des adversaires asymétriques mais déterminés à défendre leur terre ou leurs idées. Les opposants auxquels se sont heurtés les Américains étaient militairement, technologiquement et économiquement considérablement inférieurs aux États-Unis et sans alliés susceptibles de leur venir en aide d'une façon décisive.

Les victoires américaines, si décisives soient-elles depuis l'opération « Desert Storm » (32), devaient autant au caractère décisif de l'engagement

(30) « XCOR Aerospace files for bankruptcy », *Spacenews*, 9 nov. 2017, disponible sur le site Internet spacenews.com/xcor-aerospace-files-for-bankruptcy/.

(31) Cf. sa biographie sur le site Internet du DoD, www.defense.gov/About/Biographies/Biography-View/Article/1252116/patrick-shanahan/.

(32) 17 janvier 1991-28 février 1991.

américain, illustré par la guerre de 1991 en Iraq, 43 jours de campagne aérienne, 96 heures d'opérations terrestres, qu'à l'état de déliquescence des forces adverses. Les Serbes seront également repoussés dans leurs retranchements tant lors de la crise en Bosnie-Herzégovine que, quelques années plus tard, au Kosovo (33). En 2003, passée l'euphorie du succès de la première phase de l'opération « Iraqi Freedom », les Etats-Unis vont toucher les limites de leurs capacités à modifier l'environnement local par l'usage combiné d'un outil militaire au mieux de ses capacités et de l'exercice du *leadership* d'une coalition *ad hoc* qu'ils avaient alors pu constituer. L'enlèvement en Iraq va justifier une augmentation sensible du budget militaire pour les opérations épaulées par des sociétés militaires privées (« *contractor* »).

En Afghanistan, depuis septembre 2001, les Américains (avec le concours d'alliés, notamment ceux de l'OTAN) ne sont pas parvenus, malgré des sommes considérables et la mise en œuvre de moyens militaires conséquents, à éradiquer la présence talibane qui demeure toujours très active. La complexité de la situation en Afghanistan (reconstruction du pays ; lutte contre un adversaire évanescent et aux multiples identités – Talibans, insurgés, trafiquants, affidés d'Al Qaïda, *etc.* ; opacité du jeu politique interne combiné avec une corruption endémique ; implication du Pakistan, notamment à travers l'action extrêmement trouble des services de renseignement) va modifier les conditions de l'engagement américain. Au côté des acteurs militaires traditionnels, la CIA va s'imposer et peser considérablement sur la politique afghane à partir de la présidence de Barack Obama : elle sera responsable de la plupart des attaques de drones – sur les quelque 390 attaques de cette nature lancées entre 2008 et 2012, au moins 340 lui sont imputables. La présidence Obama avait, dans une certaine mesure, reconnu la limite de la puissance militaire américaine. Le recours intensif aux drones pour frapper des adversaires ciblés répondait aux interrogations sur l'emploi de l'outil militaire *stricto sensu*, alors même que les guerres d'Iraq et d'Afghanistan avaient fini par épuiser les forces, notamment celles des armées de Terre et de l'Air, épuisées, certes dans une moindre ampleur que l'armée britannique, et contraintes d'utiliser le matériel à un rythme soutenu accélérant son usure mais aussi de rogner sur les temps d'entraînement.

De ce point de vue, hormis certaines unités, notamment celles des forces spéciales et de l'aviation, le *tempo* des opérations a fini par faire négliger la formation. De nombreux exemples existent pour en illustrer les effets négatifs. C'est le cas, par exemple, des deux accidents impliquant, en 2017, deux *destroyers* américains, le *John S. McCain* et le *Fitzgerald* à quelques semaines d'intervalles. Ces deux accidents, qui ont provoqué la mort de 17 marins, sont essentiellement imputables à une déficience de l'équipage

(33) 6 mars 1998-10 juin 1999,

à utiliser correctement les deux bâtiments, ainsi que l'indique le rapport d'enquête publié par l'US Navy (34).

Certes, d'un point de vue militaire, l'Amérique demeure la première puissance mondiale en termes de moyens projetables, d'avancées technologiques et de savoir-faire, mais la mobilisation du pays dans le cadre de la « guerre contre la terreur » a exercé une énorme pression sur les forces armées. Elle a épuisé l'armée de Terre, dont toutes les unités ont été à un titre ou un autre mobilisées pour agir en Iraq ou en Afghanistan. Il a même fallu faire appel aux unités de la Garde nationale pour assurer certaines relèves. Le prix humain a été conséquent avec, pour la période 2001-2012, 6 587 morts (dont 2 174 en Afghanistan) et 50 114 blessés, dont une part importante avec d'énormes séquelles physiques (amputation) (35). Le matériel a été soumis à de rudes contraintes, renchérissant les coûts d'entretien au détriment du rythme des modernisations attendues, alors même que les industriels continuent à promouvoir des matériels aux prix exorbitants et parfois hors de proportion avec les besoins immédiats. Depuis 2001, les Etats-Unis ont dépensé (2017) de l'ordre de 5 600 milliards de dollars dans les guerres (36) auxquelles ils ont participé, dont 1 900 milliards en seules dépenses militaires. Les coûts pris en compte sont ceux du DoD, mais aussi ceux du Département d'Etat, des vétérans, du Homeland Security, ainsi que les intérêts versés dans le cadre des emprunts nécessaires au financement des guerres (37).

Coûts directs des guerres américaines, 2001-2017 (38)

War Zone/Operation	Cumulative Total FY2001-FY2017	Request for FY 2018	Total Through FY2018
Iraq	\$819.1	1	820.1
Syria	28.1	13	41.1
Afghanistan (incl. Pakistan CSF) ³⁰	877.4	48.9	926.3
Pakistan ³¹	9.9	.9	10.8
Operation Noble Eagle (ONE) ³²	25.1	-	25.1
Other OCO missions and the Bipartisan Budget Act ³³	118.5	5.7	124.2
Total	\$1,878 billion	\$69.6 billion	\$1,947.6 billion

(34) Cf. le site Internet news.usni.org/2017/11/01/uss-fitzgerald-uss-john-s-mccain-collision-report.

(35) Cf. le site Internet www.defense.gov/news/casualty.pdf. Ces chiffres s'étendent jusqu'au 11 janvier 2013.

(36) Iraq, Afghanistan, Pakistan, Syrie.

(37) Neta C. CRAWFORD, *United States Budgetary Costs of Post -- 9/11 Wars Through FY2018*, Watson Institute, Brown University, nov. 2017. Le Pentagone a publié un rapport qui, sur la même période, estimait à 1 520 milliards de dollars les dépenses militaires directes pour ces quatre guerres : *Estimated Cost to Each Taxpayer for the Wars in Afghanistan, Iraq and Syria*, juil. 2017, disponible sur le site Internet www.govexec.com/media/gbc/docs/pdfs_edit/section_1090_fy17_ndaa_cost_of_wars_to_per_taxpayer-july_2017.pdf.

(38) Neta C. CRAWFORD, *op. cit.*

* *

*

Depuis qu'en 2001 le président George W. Bush a déclaré la guerre au terrorisme, les forces américaines ont vu leurs missions considérablement élargies : à l'affrontement de haute intensité contre un adversaire classique s'est ajoutée la lutte contre des mouvements terroristes, qui s'est accompagnée de missions aux contours flous, comme celles de santé publique, de réforme agricole, de développement de micro-projets entrepreneuriaux, *etc.* Toutes ces missions ont nécessité une augmentation sensible du budget du Pentagone, alors même que les agences américaines comme l'Agence américaine pour le développement international(USAID) ou le Département d'Etat finançaient traditionnellement ce type d'activités. Les forces armées sont devenues une sorte de super « Walmart », à qui il est demandé de répondre à toutes les sollicitations liées à la conduite de la politique étrangère avec, comme double résultat, une emprise croissante des militaires sur de nombreux domaines de l'action extérieure des Etats-Unis et le maintien d'un budget militaire boulimique.

ARSENALISATION DES ESPACES MARITIMES

PAR

FRANCK MAIRE (*)

UN SIGNE DU RETOUR DES STRATÉGIES NAVALES
ET UNE RÉALITÉ A NUANCER

Depuis une vingtaine d'années, une militarisation, voire une remilitarisation, des océans sont devenues une réalité palpable et indubitable. C'est un phénomène cyclique. Tout au long de l'Histoire, les thalassocraties ont bien compris l'importance de la mer pour pouvoir exister en tant que puissances. Malgré la mondialisation des échanges et la création d'interdépendances irréversibles, chaque nation continue de chercher à protéger ses intérêts économiques, certaines tentant de s'appropriier ou de territorialiser des zones géographiques et leurs espaces maritimes adjacents, alors que les ressources se font plus rares et que les risques que sont la piraterie, le terrorisme et l'usage illicite de la mer (trafic de migrants, pêche illégale, pillage halieutique...) se multiplient.

L'application du Droit, envisagée comme une évidence qui serait *in fine* admise par tous, n'est plus désormais une certitude. Loin de là. Que ce soit en mer, dans l'espace ou dans le domaine cyber, la perspective de gains plus faciles met en péril la sécurité de ces espaces communs. Le droit y est en effet, par construction, relativement libéral et, par conséquent, est sujet à interprétation. La mer de Chine méridionale vient immédiatement à l'esprit, mais ce n'est pas la seule zone où l'ordre international est en danger. Il a suffi qu'on découvre du gaz à l'est de la Méditerranée pour réveiller des différends territoriaux et raviver les convoitises.

Les espaces maritimes, ayant ainsi rappelé qu'ils permettaient l'expression de la « loi du plus fort », redeviennent un enjeu de puissance, ce qui s'exprime à nouveau au travers du développement de forces navales, représentant dans certains cas plus de 50% des investissements de défense. La stratégie du tonnage et du nombre de bâtiments a toujours figuré au premier rang des critères permettant de définir une grande puissance navale. La flotte anglaise devait dépasser en nombre la flotte française et la flotte italienne réunies, puis la flotte américaine a eu pour ambition de surclasser en nombre toutes les autres flottes. Alors qu'elle peine à viser 350 bâtiments – soit tout de même plus de 10 fois la flotte française –,

(*) Capitaine de frégate.

c'est désormais la flotte chinoise qui a pour ambition d'être la première au monde.

ETAT DES LIEUX

Zone Asie-océans Indien et Pacifique

« *L'idée traditionnelle selon laquelle les enjeux terrestres auraient plus de poids que les enjeux maritimes doit être abandonnée* », peut-on lire dans le Livre blanc de mai 2015 de la Chine. On voit que la vision chinoise s'est clairement orientée vers une logique maritime. En 2008, Liu Huaqing lance cette ouverture vers la mer, avec un développement considérable de la flotte commerciale et militaire. De 2013 à 2017, 80 navires ont été construits, dont 31 frégates, c'est-à-dire le double de la flotte française. Sur l'année 2016, 60 navires ont été commandés, lancés ou mis en service, avec une ambition, à terme (2030), de quatre groupes aéronavals. Le premier navigue, le deuxième est en fin de construction et les deux porte-avions suivants seront à catapulte « brin d'arrêt », comme ceux de la France et des Etats-Unis.

La marine chinoise, avec plus d'1 million de tonnes, occupe quantitativement le deuxième rang mondial. Elle dispose d'un effectif de 235 000 hommes, d'un nombre croissant de sous-marins avec 4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) (1), un sous-marin classique lanceur d'engins, 6 sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) et 53 sous-marins classiques. Pour les bâtiments de surface, l'essor est spectaculaire : 80 *destroyers* et frégates, cinq bâtiments amphibies majeurs et onze pétroliers ravitailleurs pour ne citer que les unités principales. La flotte est récente : sur les treize *destroyers* type 052D prévus, sept ont été admis au service actif entre 2014 et 2017 et six le seront en 2018 et 2019, de même les 26 frégates type 054 ont été réceptionnées entre 2008 et 2017.

Ce développement constant et ambitieux de la marine militaire est accompagné par celui des forces maritimes paramilitaires, avec des transferts de bâtiments de la flotte de combat vers les garde-côtes, et avec la mobilisation des pêcheurs chinois constitués en forces de surveillance maritime de l'Administration océanique d'Etat ou du Bureau des pêches du ministère de l'Agriculture.

En parallèle, la politique maritime et, par conséquent, diplomatique de l'Empire du Milieu en mer de Chine méridionale et plus largement en Asie orientale a fait l'objet de nombreuses publications et interventions médiatiques. Il est évident que le volet naval de la « stratégie des neuf traits » et de son extension jusqu'au Japon septentrional et à l'Indonésie

(1) Si le statut de puissance disposant d'une force océanique stratégique n'est pas remis en cause pour la Chine, il reste néanmoins des doutes sur les aptitudes opérationnelles réelles du pays, en particulier dans le domaine du commandement du contrôle et des communications (C3) très spécifique de la dissuasion nucléaire.

en passant par les Mariannes est, tout comme la sécurisation des voies maritimes commerciales, un axe central de la politique extérieure chinoise (2). La militarisation des îles au sud-ouest de la Chine par l'appropriation de points d'appui aéronavals et l'intégration dans un système de « défense par couches » sont prolongées par une volonté plus globale : celle d'une présence maritime mondiale. La marine chinoise est intervenue en évacuation de ses ressortissants au Yémen, elle est intervenue en Libye, elle est de plus en plus présente en Méditerranée, elle s'aventure désormais en Baltique. La Chine investit financièrement dans les ports de commerce comme Gwadar, Cherchell ou Le Pirée, ce qui se traduit parfois, comme à Djibouti, par des installations militaires, donc un maillage, avec la volonté affichée de venir dans le golfe de Guinée.

Cette montée en puissance spectaculaire, si elle n'a pas déclenché le réarmement naval de l'Asie du sud – l'Inde et le Pakistan avaient déjà entamé leur compétition bien avant –, a néanmoins constitué un accélérateur dans la course à la puissance naval dans toute la zone et a nourri des inquiétudes régionales.

Ainsi, le Japon, la Corée du Sud et l'Australie développent leurs capacités navales en mettant en service des unités modernes, principalement des sous-marins (3), mais aussi des porte-aéronefs (4), des *destroyers* (5) soutenus par des forces aéronavales solides. Parallèlement, Séoul développe une politique d'exportation de matériel naval agressive, en particulier dans le domaine des sous-marins (exportation vers l'Indonésie de bâtiments de conception allemande mais produits en Corée) et se positionne sur le marché des unités logistiques mais aussi dans le domaine des missiles (antinavires et de croisière) et des torpilles. Pour l'Empire du Soleil Levant, la « réinterprétation » de l'article 9 de la constitution voulue par le premier ministre Shinzo Abe autorise désormais l'exportation d'armement.

Le cas de Singapour est assez particulier. Pleinement consciente de l'importance de ses installations portuaires pour son économie et de sa

(2) Pour asseoir la stabilité du pays en maintenant une croissance économique forte, le PCC met tout en œuvre pour garantir un approvisionnement énergétique diversifié et pérenne, tant par ses fournisseurs que par les modes de transport. L'initiative Belt and Road (BRI) se décompose en une ceinture économique et logistique continentale (One Belt) et une route maritime (One Road). C'est à la fois un projet économique, qui vise à multiplier les partenaires et les voies d'accès pour ses approvisionnements, notamment énergétiques – 80% des importations chinoises de pétrole brut passent par le détroit de Malacca et la mer de Chine méridionale –, et un projet politique – le Japon en est exclu, l'Inde est contournée.

(3) Le Japon admet au service actif un sous-marin d'attaque classique océanique par an et maintient sa force à 19 unités, toutes postérieures à 1998. L'Australie a opté pour 12 sous-marins classiques de construction française et la Corée du Sud aligne 13 unités de *design* allemand mais construites localement, dont la moitié très récentes.

(4) L'Izumo nippon et son *sister-ship*, qualifiés de *destroyers* anti-sous-marins, sont en fait de véritables porte-hélicoptères déplaçant 20 000 t, les Canberra australiens (27 500 t) et les Dokdo sud-coréens (15 000 t) sont parmi les unités porte-aéronefs les plus importantes dans cette zone.

(5) Pour le Japon, 40 *destroyers* (dont six dotés de capacités de défense antimissiles balistiques ou DAMB) et six frégates, pour la Corée du Sud 12 *destroyers* (trois aptes à la DAMB) et six frégates, pour l'Australie 11 *destroyers* et frégates.

vulnérabilité potentielle, l'île-cité-Etat (6) a graduellement développé une force navale de dimension modeste mais très sophistiquée, bien équilibrée au plan capacitaire (7) et très entraînée. Cette force constitue l'épine dorsale d'une stratégie fondée sur un concept de dissuasion active calqué sur le modèle israélien. Elle a désormais pour ambition, au-delà de l'interdiction de zone aux abords de la cité, de pouvoir exercer un contrôle naval défensif sur l'ensemble du détroit de Malacca. Son objectif est également de garder une marge d'avance capacitaire sur l'Indonésie et la Malaisie.

Après l'accession à l'arme sous-marine par la Malaisie en 2009 (deux Scorpène), celle du Vietnam avec six Kilo 636 MV admis au service entre 2014 et 2017, la volonté de modernisation ou d'acquisition d'unités neuves (Taïwan et Indonésie) et les velléités d'accès à ces systèmes d'armes par le Myanmar, la Thaïlande le Bangladesh ou les Philippines, nous assistons à une dissémination de ce type de bâtiment en Asie du Sud-Est. Sur les 46 Etats qui disposent ou vont disposer très prochainement de sous-marins, 14 sont dans cette zone (16 si on ajoute l'Inde et le Pakistan). Sur les 418 unités en service dans le monde (8), 161 sont alignés par les pays asiatiques.

Plus à l'Ouest, en océan Indien, deux grandes zones peuvent être distinguées: celle centrée sur le sous-continent indien et celle autour du golfe arabo-persique (GAP). Elles s'interpénètrent et interfèrent mutuellement et donc ne peuvent être ni économiquement, ni politiquement et encore moins militairement isolées.

La première est le théâtre d'une double rivalité et de jeux d'alliances sous-jacents qui se traduisent par une militarisation de l'espace maritime :

- la rivalité indo-pakistanaise reste très vive et si elle se traduit actuellement surtout par des incidents au Cachemire, la compétition dans le domaine naval est bien réelle. Le renouveau de la flotte indienne (deux sous-marins nucléaires d'attaque hybride Arihant à capacité stratégique en 2018 (9), deux sous-marins classiques Scorpène sur six prévus en 2021, un porte-aéronefs, le *Vikramaditya* ex-soviétique, qui sera rejoint en 2018 par une unité de conception nationale, et une série de *destroyers* et de frégates modernes à l'horizon 2024), favorisé par un soutien technologique russe, a entraîné une riposte asymétrique de la part d'Islamabad, avec l'acquisition de sous-marins de conception chinoise (huit unités classiques livrables entre 2022 et 2028) qui renforceront les trois Agosta 90 en service (10).

(6) Singapour a réalisé entre 2007 et 2011 pas moins de 4% des acquisitions mondiales d'avions de chasse, de missiles et autres chars d'assaut, juste derrière des pays plus attendus, comme l'Inde, la Corée du Sud, le Pakistan et la Chine.

(7) Six frégates classe Formidable dérivées des FLF (programme Delta), avec capacités AA renforcées, quatre LPD classe Endurance de construction locale de 8 500 t, six sous-marins.

(8) Les sous-marins « de poche », les sous-marins de sauvetage sont exclus du décompte – en Corée du Nord, 77 engins seraient en service, ce qui ferait de la flotte sous-marine de Pyongyang la plus nombreuse au monde.

(9) Avec la location à la Russie du SNA Chakra (ex-Nerpa), l'Inde devenait en 2012 le 6^e pays au monde à opérer un sous-marin à propulsion nucléaire et le 1^{er} en dehors des 5 pays du Conseil de sécurité des Nations Unies.

(10) Bâtiments susceptibles de mettre en œuvre des missiles de croisière à tête nucléaire Babur.

Le Pakistan, ne pouvant rivaliser en termes d'unités de surface, mise sur le pouvoir de nuisance de ses forces sous-marines (action vers la terre, blocage des ports et voies maritimes indiens).

– la compétition d'influence sur la zone que se livrent l'Inde et la Chine est de plus en plus palpable. Ces deux puissances concentrent à elles seules près de 95% des dépenses d'acquisition navales réalisées dans la région indopacifique. A l'exception d'une baisse en 2017, la progression est passée de \$6 milliards en 2009 à plus de \$14 milliards en 2020. Sur l'ensemble de la période 2009-2020, les dépenses chinoises devraient être largement supérieures à celles de l'Inde. Les dépenses sont majoritairement consacrées à des programmes haut de gamme, dont certains nécessitent des compétences pointues et une grande maîtrise technologique que ces pays n'ont pas encore ou qu'ils possèdent depuis peu de temps (porte-avions Stobar puis Catobar (11) pour la Chine et l'Inde, sous-marins nucléaires, d'attaque et stratégiques, pour former la composante sous-marine de dissuasion chinoise et indienne).

Le golfe du Bengale, bien que moins médiatisé, est une zone en pleine évolution avec les ambitions birmanes, bengalaises et thaïlandaises (sous-marins) et une réaction indienne qui se traduit par la militarisation (bases navales et aériennes) des îles Andaman et Nicobar à l'ouvert du golfe.

En ce qui concerne le GAP et la mer d'Arabie, les programmes conventionnels et nucléaires iraniens (probables acquisition de missiles de croisières pour équiper les sous-marins achetés à la Russie, développement de constructions nationales dans le domaine des frégates et des sous-marins hauturiers, ambitions dans le domaine des missiles balistiques) ont des conséquences qui dépassent l'environnement immédiat. L'Iran a récemment annoncé que son programme de réacteurs nucléaires pour sous-marin et *destroyers* était lancé. Cette déclaration, assez présomptueuse et habituelle dans la communication de Téhéran, est une menace pour le Joint Comprehensive Plan of Action (arrêt des programmes nucléaires contre levée des sanctions économiques).

Une course aux armements navals locale (Arabie saoudite, Emirats arabes unis et sultanat d'Oman notamment) s'accompagne d'un renforcement des capacités israéliennes, en particulier dans le domaine des sous-marins lanceurs de missiles de croisière équipés de Turbo Popeye à tête nucléaire.

Pour clore le panorama du vigoureux réarmement de la sphère indopacifique élargie au Moyen-Orient, même si cela ne se traduit pas par des mises en service massives de nouvelles unités, les Etats-Unis et la Russie ont rééquilibré, partiellement, leurs dispositifs navals vers le Pacifique.

Ainsi, on a pu assister à une bascule des moyens de l'US Navy (60%) vers le Pacifique, principalement côte ouest (Hawaï, Guam et le Japon),

(11) Stobar décollage court et appontage par brins d'arrêt, Catobar décollage avec catapulte, comme les porte-avions américains et français.

mais aussi une présence logistique à Singapour et la présence de *marines* en Australie, à Darwin, au nord. Le Département de la Défense (DoD) s'est fixé quatre objectifs : renforcer ses capacités militaires ; développer les capacités maritimes des alliés et partenaires ; utiliser la diplomatie militaire comme levier de gestion des risques ; renforcer le développement d'une architecture de sécurité régionale efficace.

Un renforcement des capacités de projection maritimes et aériennes dans la région est engagé : déploiement de deux nouveaux *destroyers* lance-missiles Aegis à capacité de défense anti-missiles balistiques (DAMB) au Japon, envoi du navire d'assaut amphibie USS America, affectation à la flotte du Pacifique de trois *destroyers* à vocation d'action vers la terre (AVT) de classe Zumwalt. Le dispositif est complété dans les airs par l'envoi de F-22 Raptor, le déploiement continu de bombardiers stratégiques B-2 Spirit et B-52 Stratofortress, ainsi que prochainement le déploiement d'une partie des 395 F-35 Lightning II qui entrent en service. Enfin, un SNA supplémentaire figure dans l'ordre de bataille de la base navale de Guam et deux SNA Virginia Block V (équipés du Virginia Payload Module, qui triple la capacité AVT en missiles Tomahawk) doivent rejoindre la flotte du Pacifique dans les années à venir.

En accentuant la présence de forces navales dans la région et en privilégiant les déploiements ou les coopérations (Japon et Corée du Sud) dans le domaine de la DAMB, Washington s'adresse à la fois à la Corée du Nord et à Pékin.

Pour ne pas être distancé, Moscou a renforcé sa posture en Extrême-Orient en renouvelant son ordre de bataille de la flotte du Pacifique. Tout d'abord en rajeunissant sa force de dissuasion : la nouvelle génération de SNLE, de la classe Borey, est affectée en priorité à ce théâtre. De même, en termes d'activités militaires, on peut assister à des exercices conjoints avec la marine chinoise (en 2017 en mer d'Okhotsk), celle-ci participant aussi à des entraînements lors de déploiements en Atlantique Nord et en Baltique. En Océan Indien et dans le Pacifique, la politique maritime de la Russie se veut pragmatique face au poids stratégique de la Chine, des Etats-Unis et dans une moindre mesure du Japon : montrer qu'elle joue un rôle diplomatique et sécuritaire utile aux pays de la région ; afficher que ses intérêts se situent avant tout dans le domaine économique ; éviter d'être prise à parti et d'avoir à se positionner clairement sur les différends stratégiques régionaux ; conserver un profil bas en Asie-Pacifique sur le plan militaire pour ne pas inquiéter certains pays asiatiques, mais ne pas se soumettre à une emprise excessive de Pékin ; continuer de pratiquer un jeu d'équilibre Chine-Inde en déployant un « partenariat stratégique particulièrement privilégié » avec cette dernière.

Si le renouvellement global de la marine russe est lancé (12), cette dernière conserve néanmoins des bâtiments vétustes. Les nouvelles unités qui entrent en service (13) sont de dimensions modestes mais bien équipées. La conjoncture (Ukraine, Syrie) a imposé le déploiement de ces frégates et corvettes ainsi que les plus récents sous-marins conventionnels en zones de crise ouverte.

Zone Méditerranée-mer Noire

Carrefours humain, économique et culturel, la Méditerranée et la mer Noire restent des zones de turbulences traditionnelles. Au conflit « historique » opposant Israël à ses voisins se sont ajoutées des crises multiples d'origines variées, qui affectent tout le bassin : « printemps arabes », crise russo-ukrainienne, guerres civiles en Syrie et en Iraq et flux migratoires incontrôlés. Elles se traduisent de manière sensible par des acquisitions d'armements navals mais aussi par un développement des bases industrielles et technologiques de défense (BITD) des pays de la zone.

Ainsi, on peut constater :

– une montée en puissance des forces sous-marines de Tel-Aviv, avec la mise en ligne de six bâtiments conventionnels de *design* allemand, récents (1999-2016), discrets et bien armés. De plus, la protection des champs gaziers de Leviathan et Tamar 2 entre Chypre et Israël a mis en évidence le besoin d'unités hauturières pour assurer la défense des plateformes et terminaux. Fin 2014, Israël a commandé en Allemagne deux corvettes de 2 000 t, qui seront opérationnelles en 2020 ;

– un développement important des forces turques (forces amphibies avec un porte-hélicoptère d'assaut, l'Anadolu de type Juan Carlos espagnol, sous-marins et bâtiments de surface légers), avec de fortes ambitions d'atteindre une forte autonomie dans le domaine de la construction et de l'armement navals ;

– une profonde mutation des forces navales égyptiennes, après l'accession au pouvoir du général Al-Sissi et grâce au soutien saoudien. Le rachat des deux bâtiments de projection et de commandement classe Mistral (initialement prévus pour la Russie), la finalisation du contrat des sous-marins avec l'Allemagne et les livraisons récentes par les Etats-Unis de quatre patrouilleurs lance-missiles Ambassador, puis par la France d'une Fremm et de quatre frégates légères Gowind 2500 (la première en 2017) traduisent la volonté du Caire de diversifier ses soutiens et son ambition de devenir un acteur maritime qui compte dans la région ;

(12) Ce mouvement comprend la modernisation des deux croiseurs nucléaires *Admiral Nakhimov* et *Petr Velikiy*.

(13) La crise avec Kiev a été la source d'un problème majeur qui a retardé de manière très significative les programmes de bâtiments de surface propulsés par turbines à gaz produites en Ukraine. Les nouvelles frégates Steregushciy et Corvettes (Buyan-M) sont diesel, alors que les frégates Krivak IV et Gorshkov ont vu leur mise en service reportée.

– un affichage des ambitions navales algériennes en Méditerranée. Depuis la fin des années 1980 et l'accès à la puissance sous-marine, Alger a renforcé de manière tangible ses capacités navales. Quatre sous-marins de classe Kilo 636 (la plus moderne), un bâtiment amphibie porte-hélicoptères, cinq frégates lance-missiles ont été admises – ou sont sous passe de l'être – dans l'ordre de bataille de la marine algérienne depuis 2010, respectivement de facture russe, italienne, allemande et chinoise ;

– un renforcement modéré de la marine marocaine, probablement en réaction aux velléités algériennes. La flotte chérifienne a acquis seulement une frégate du type Fremm français en 2014. Elle avait déjà réceptionné 3 corvettes lance-missiles du type *Sigma* en 2011 et 2012, ainsi que le patrouilleur océanique en 2011 ;

– un modeste réveil des riverains européens de la façade nord de la Méditerranée. Les événements en Ukraine en 2014 et l'interventionnisme russe en Syrie ont démontré que la recherche des dividendes de la paix et la crise financière avaient fait baisser la garde aux dirigeants européens, prompts à sacrifier leur défense. Seule l'Italie a entamé un réel renouveau naval. Plus moderne que la flotte française, cette dernière se concentre cependant en Méditerranée et ne comporte pas de sous-marins nucléaires. La *Marina* aligne deux porte-aéronefs (le *Cavour* depuis 2009, le *Garibaldi* étant en fin de vie), mais a surtout mis en service depuis moins de 10 ans deux *destroyers* anti-aériens (Horizon) et cinq (bientôt six) frégates polyvalentes (Fremm), a renouvelé sa flotte sous-marine et développe ses forces logistiques et de souveraineté (futurs patrouilleurs de plus de 5 000 tonnes de déplacement ou tpc, un porte-hélicoptères d'assaut de 20 000 tpc et un pétrolier-ravitailleur d'escadre) ;

– un regain d'activité de la marine russe au Levant et en mer Noire. L'affectation d'unités de surface et de sous-marins diesel de conception récente à Sébastopol – mais aussi en mer Caspienne – et leurs interventions dans le domaine AVT (tirs de missiles de croisière) sur la Syrie ont démontré à l'Occident que Moscou avait encore des forces navales opérationnelles pouvant être utilisées dans une politique internationale volontariste. Cet élan se retrouve également sur les façades Atlantique et Arctique, où la flotte du Nord a repris un niveau d'activité inégalé depuis la fin de la Guerre froide, avec le soutien d'avions à long rayon d'action.

Zone Atlantique Nord-Baltique-Arctique

Espace historique de la confrontation Est-Ouest, ce théâtre d'opération, lieu privilégié de patrouille des moyens de dissuasion nucléaire des deux blocs et zone d'activités aéromaritimes intense (patrouille maritime, guerre des mines, sécurisation des voies de communication, renseignement, *etc.*), est quelque peu passé en arrière-plan depuis la fin de la Guerre froide. Pourtant, la volonté russe de redevenir une puissance navale de premier rang s'y exprime dans l'ensemble du spectre opérationnel et dans tous les

milieux, y compris l'espace ou le cybernétique (14). Que ce soit au départ des bases de la mer de Barents ou des celles de la Baltique, Baltiisk dans l'enclave de Kaliningrad notamment, les forces aéronavales russes ont retrouvé un second souffle.

La Russie a repris sa marche vers le Grand Nord. L'annonce concernant la reprise de la construction de brise-glaces nucléaires le montre. Le déploiement d'unités terrestres, aériennes, anti-aériennes et surtout sous-marines révèle l'intérêt de Moscou pour cette zone. Lors d'un sommet international de l'Arctique à Arkhangelsk, en mars 2017, les Etats riverains, membres du Conseil ont fait part de leur volonté d'exploiter cet espace, économiquement et stratégiquement. La Russie a décidé d'être à la pointe dans tous les domaines : exploitation des ressources naturelles, transport avec le passage du Nord-Est, recherches scientifiques et positionnement stratégique avec les aspects militaires afférents, principalement navals. Le manque d'infrastructures reste toutefois un obstacle majeur. Le transport du fret et des hydrocarbures nécessite des ports, des plateformes de stockage, d'approvisionnement et de secours/sauvetage.

Le ministre russe de la Défense a fait savoir que la Russie avait commencé à mettre en place des infrastructures militaires pour retrouver ses capacités de déploiement, pour assurer une présence permanente en Arctique, mais aussi, pour sécuriser les zones d'exploitation et le passage du Nord-Est. Elle reconstruit et réoccupe ses anciennes bases militaires, dont certaines n'ont pas été utilisées depuis la Guerre froide (15) ; elle améliore également les installations portuaires de Mourmansk, port libre de glace toute l'année et base principale de la flotte de brise-glaces, sans oublier bien sûr la flotte de sous-marins (base de Severomorsk). Le tout est abrité sous le parapluie de bases aériennes et de batteries sol-air et sol-mer, continentales et insulaires, pour dissuader d'éventuelles incursions de marines étrangères. Le volet sous-marin de ce volontarisme septentrional est essentiel : sur les 41 sous-marins dont dispose la Russie (SNLE et SNA), 31 sont mis en œuvre par la flotte du Nord et représentent les deux tiers des têtes nucléaires russes.

Les ambitions stratégiques russes en Arctique et Atlantique Nord se traduisent également par un renouveau des unités dont l'entrée en service des nouveaux SNLE type Borey (un pour la flotte du Nord) et des SNA classe Yasen (successeurs des OSCAR II en tant que plateformes AVT). Pour les unités de surface, la modernisation tarde, sauf pour les brise-glaces « étatiques » (16).

(14) On note également une recrudescence suspecte des activités russes à proximité de câbles sous-marins de télécommunications.

(15) En 2017, les hélicoptères Mi-26 de la 11^e armée des forces aériennes russes de la région militaire est ont, dans le cadre de leurs permanences opérationnelles en Arctique, transporté plus de 70 tonnes de fret aux garnisons isolées situées sur l'île de Wrangel et le cap Schmidt (notamment des presses hydro-électriques de 15 tonnes).

(16) Compagnie Rosatom, en particulier pour les bâtiments à propulsion nucléaire.

La Russie aligne une flotte de près de quarante unités océaniques – pouvant être militarisées –, dont sept à propulsion nucléaire (le huitième est en essais). Ce chiffre est à mettre en regard avec les deux bâtiments américains (dont le Polar Star de 1976) et le Louis S. St Laurent canadien (1969, toujours pas remplacé). La Chine, avec le Xue Long a autant de capacité hauturière qu'Ottawa dans ce domaine.

Dans cet espace, de nouveau sur la sellette en raison de l'activisme naval de Moscou, les nations européennes et nord-américaines ont eu un réveil assez difficile. Le regain des incursions sous-marines russes dans les atterrages atlantiques et baltiques des pays de l'OTAN ou de tradition neutre (Suède, Finlande) ont mis en évidence le fait que les nations occidentales avaient baissé la garde dans le domaine de la surveillance et de la lutte au-dessus et en dessous de la surface. Le renoncement de la marine royale danoise, en 2004, à sa composante sous-marine, puis l'abandon par les Pays-Bas, l'Italie et le Royaume-Uni de leurs capacités aériennes de patrouille maritime (PatMar), la décision espagnole de ne pas renouveler ses avions d'assaut embarqués AV-8B sur le Juan Carlos I montrent que le centre de gravité des préoccupations géostratégiques occidentales n'était plus dans l'Atlantique Nord.

Une nouvelle prise de conscience de l'importance stratégique de ce théâtre par les pays occidentaux se fait néanmoins sentir :

- l'admission au service actif des bâtiments de première ligne (*destroyer*, frégates anti-aériennes ou multi-missions), entamée il y a une quinzaine d'année (F-100 espagnoles et LCF néerlandaises en 2002, type 124 allemandes en 2004, Nansen norvégiennes en 2006, FDA Horizon et Type 45 pour l'Italie, la France et le Royaume-Uni en 2008 puis FPS danoises en 2012, Fremm franco-italienne à partir de 2013 et enfin type 125 allemande en 2017), a permis le renouvellement des flottes de combattants hauturiers en Europe de l'Ouest ;

- l'entrée en service d'une nouvelle génération de sous-marins montre que l'activisme russe est pris au sérieux : nucléaires d'attaque pour la Grande-Bretagne et la France ; conventionnels, mais beaucoup plus performants que leurs aînés (propulsion anaérobie, nouvelles torpilles...) pour l'Allemagne, l'Italie et le Portugal. On relève également l'arrivée d'unités de conception récente pour l'Espagne, la Suède, puis la Norvège et les Pays-Bas, voire la Pologne ;

- la commande récente de P-8A Poseidon pour la Royal Air Force marque la renaissance de la patrouille maritime britannique ; la réouverture de la base de Keflavik en Islande confirme ce regain d'intérêt pour la zone Greenland (17)-Islande-Royaume-Uni (GIUK), passage des unités russes.

Néanmoins, la « baisse de la garde » occidentale dans le domaine naval a et aura des conséquences. La marine royale canadienne est un exemple

(17) La base de l'USAF (United States Air Force) de Thulé (nord-ouest Groenland) est toujours en activité.

révéléateur : trop longtemps abritée sous le parapluie américain (stratégique, tactique et technologique), elle a d'importantes difficultés à maintenir son rang de force crédible sur deux façades océaniques – absence de *destroyers* anti-aériens, plus de ravitailleurs d'escadre, des aéronefs anti-sous-marins à bout de souffle et des sous-marins trop souvent indisponibles, autant de problèmes qui ne pourront être résolus dans un avenir proche.

QUELLES CONSÉQUENCES POUR LES MARINES « OCCIDENTALES » ?

On peut légitimement se faire la réflexion suivante : « En quoi est-ce un problème ? Après tout, chaque Etat est libre de développer les capacités navales qui lui semblent utiles à sa défense ».

Toutefois, ce qui peut s'appliquer au Brésil ou à l'Australie est moins clair lorsqu'il s'agit de la Russie, de la Chine ou de l'Iran. Si on définit une menace comme « une capacité et une intention », il importe de s'interroger sur ces deux aspects.

Cette arsenalisation dont nous avons constaté précédemment l'inflation numérique doit-elle nous inquiéter ? L'avance technologique occidentale est-elle encore une réalité ?

Ainsi se pose la question du niveau technico-opérationnel des puissances montantes ou revenant sur le devant de la scène, ainsi que les stratégies poursuivies.

Un fossé capacitaire et technologique qui se comble

Longtemps, la suprématie technologique des forces maritimes occidentales, emmenées par une marine des Etats-Unis (18), qui alliait supériorité qualitative et quantitative, apparaissait comme hors de portée. Cette époque est révolue dans beaucoup de domaines.

Japon-Corée du Sud-Israël : disposer de capacités crédibles d'autodéfense

Pour ces pays qu'on peut rattacher à la sphère occidentale dans le domaine des armements, un affranchissement de la tutelle américaine s'est fait sentir dans le domaine aéronaval. Ces puissances ont développé des bases de données industrielles et technologiques (BITD) qui incluent savoir-faire et compétences commerciales, leur permettant d'équiper en grande partie leurs propres forces, mais aussi de se positionner comme exportateurs (19) compétitifs vers des pays aux moyens financiers limités. Dans le domaine de la construction d'unités lourdes, le Japon et son voisin coréen n'ont rien à envier aux chantiers occidentaux. Concernant les armes et équipements, les radars, les suites sonars, les missiles – y compris de croisière, les torpilles (Corée du Sud) –, mais aussi les systèmes

(18) Grands pourvoyeurs d'armes et d'équipements aéronavals depuis la Seconde Guerre mondiale non seulement pour les forces de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), mais aussi pour de nombreux pays de la zone Asie-Pacifique, du golfe arabo-persique, Israël ou des nations d'Amérique latine.

(19) Pour le Japon, le positionnement sur le marché est très récent.

de propulsion (anaérobie pour le Japon) ou encore les avions de PatMar (également l'Empire du Soleil levant), les concepteurs locaux proposent des systèmes de combat très avancés.

Russie-Chine-Inde : contrer la domination occidentale

Ces grandes nations aux armées puissantes ont longtemps compensé la qualité approximative de leurs unités par le nombre. Si l'Union soviétique était parvenue technologiquement à développer des systèmes complexes, en particulier dans le nucléaire (armes et propulsion), la Chine et l'Inde sont de nouveaux arrivants qui rattrapent leur retard technico-opérationnel rapidement.

La Russie produit et exporte désormais des armes performantes et difficiles à contrer : le missile supersonique antinavires Onyks, l'hypersonique Zircon C spécialement conçu pour lutter contre les groupes aéronavals américains – toujours en développement – ou l'engin de croisière Kalibr utilisé avec succès à partir de sous-marin et de frégate contre des cibles en Syrie. La Chine développe également des vecteurs embarqués, aéroportés ou lancés de la terre (des fameux îlots poldérisés de la mer de Chine méridionale par exemple), comme les missiles antinavires balistiques DF-21D ou DF-26 hypersoniques donnés pour une portée de 2 000 km sur une grosse unité navale. Ayant compris le poids politique que confèrent des marchés d'armement captifs, elle cherche parallèlement à exporter des armements navals (20) concurrençant l'Occident autant que la Russie sur de nouveaux segments de marché.

L'Inde, grâce au soutien « historique » de l'Union soviétique puis de la Russie, est en passe de posséder une force océanique stratégique opérationnelle, mais est confrontée, comme les autres puissances nucléaires en leur temps, à la complexité de la mise en œuvre de SNLE. Elle est encore loin de pouvoir assurer la permanence à la mer de ce type de vecteur, gage de la crédibilité d'une dissuasion. Parallèlement, New Dehli diversifie ses partenariats militaro-industriels avec d'autres pays. Aux missiles supersoniques indo-russes Brahmos (21) PJ-10 s'est ajoutée une version II hypersonique, qui sera proposée à l'exportation. Tout comme le Zircon C, le Brahmos II pourrait s'affranchir des capacités d'interception de missile occidentales. L'Inde a aussi élargi sa palette de fournisseurs : France pour les sous-marins Scorpène, Israël pour les missiles antiaériens Barak 8 sur les nouvelles frégates Kolkota ou Etats-Unis pour les aéronefs de PatMar P-8I Poseidon. Toutefois, le transfert de technologie est devenu l'élément essentiel pour conquérir de nouveaux marchés, les pays émergents comme l'Inde ou le Brésil affichant une ambition d'indigénéisation de leur industrie de défense.

(20) Par exemple, le missile antinavires C-802 est en dotation dans les marines algérienne, bangladaise, iranienne, indonésienne, pakistanaise, birmane et thaïlandaise.

(21) Pour Bramahpoutre Moskva.

Pour ces trois nations, le porte-avions reste l'outil de projection de puissance par excellence : elles ambitionnent ainsi de disposer à terme de trois porte-avions, même si cet objectif paraît irréaliste à l'horizon 2030 (22).

Pakistan-Iran-Corée du Nord : s'imposer régionalement par l'intimidation

Ces trois pays n'ont pas vraiment de forces de surface de valeur militaire significative, sauf peut-être la Pakistan, avec les frégates classe Zulfikar de conception chinoise, entrées en service il y a moins de dix ans. Ces nations ont privilégié le pouvoir de nuisance des forces sous-marines (dont des unités « de poche ») et des stratégies/tactiques de déni d'accès (mines et missiles terre-mer).

La Corée du Nord poursuit son projet de sous-marin conventionnel lanceur d'engin (SLE) (23). Les essais successifs de tirs balistiques et d'éjection depuis des caissons immergés témoignent de l'avancée progressive du projet, qui aboutira, d'ici à 2030, à la détention d'une composante de type missile balistique nucléaire embarquée sur sous-marin (*Submarine Launched Ballistic Missile* ou SLBM). L'engin nord-coréen pourrait porter jusqu'à 2 400 kilomètres et atteindre les bases militaires américaines au Japon, puis celle du Pacifique (Guam). Cette capacité de tirer un missile balistique depuis un sous-marin ouvre la perspective d'une exportation de la technologie du lanceur vers le Pakistan ou l'Iran, voire la Birmanie.

Le Pakistan a fait le choix de sous-marins lanceurs de missiles de croisière tactiques et stratégiques. Le Babur III, variante du missile terrestre Babur II à charge conventionnelle ou nucléaire, portant à plus de 700 km et s'inspirant des Tomahawk américains tombés au Pakistan. Il a des capacités antinavires, mais peut être employé pour des frappes des objectifs terrestres. Un premier essai par un sous-marin Agosta 90B aurait eu lieu en janvier 2017 dans l'océan Indien. Le Pakistan affirme avoir développé cet engin pour contrer la défense DAMB indienne. Une version plus avancée portant à plus de 1 000 km serait à l'étude. S'il reste un doute sur la capacité du Pakistan à miniaturiser une charge nucléaire pour l'insérer dans une tête de missile, cette incertitude assure déjà la dissuasion. Conjointement, Karachi poursuit sa politique de développement de ses forces sous-marines. La vente par la Chine de quatre sous-marins conventionnels type 41 de classe Yuan et un transfert de technologie pour la construction locale de quatre sous-marins supplémentaires a été entérinée en 2016.

Les forces sous-marines de Téhéran comportent deux composantes. La première, mise en œuvre par la Marine iranienne, comprend les trois Tariq

(22) Irréalisable pour la Russie, qui a beaucoup de difficultés financières, surtout pour prolonger de 25 ans le *Kusnetzov*, son seul porte-avions.

(23) Pour mémoire : 6^e essai nucléaire le 3 septembre 2017, avancées rapides du programme balistique, notamment en matière de tracteurs-érecteurs-lanceurs – TEL, propergols solides, ICBM et SLBM.

(classe Kilo russe) qui, ne pouvant opérer dans le golfe Persique, impropre aux opérations de sous-marins de cette taille, patrouillent et peuvent conduire des missions classiques d'interdiction au débouché du détroit d'Ormuz, dans la mer d'Oman et la mer Rouge. Les futurs bâtiments de la classe Besat, de construction locale et d'environ 1 200 tonnes, seront mis en œuvre par la Marine. La seconde est composée de la plupart des sous-marins de poche de type Qadir et peut-être de la nouvelle classe Fateh (24). Cette flotte est sous le contrôle de la branche navale des Gardiens de la Révolution. Employés en combinaison avec les nombreuses embarcations légères, ces sous-marins pourraient mener des attaques à la torpille, des opérations de minage ou d'infiltration de forces spéciales pour contribuer à l'interdiction des débouchés du GAP. La défense côtière iranienne compte plus d'une centaine de missiles antinavires répartis sur quatre sites. Elle peut également mettre en œuvre des essaims de vedettes rapides capables de mouiller des mines, de lancer des torpilles et des roquettes ou des missiles. Cette menace saturante est particulièrement délicate à contrer pour un groupe aéronaval dont la liberté de manœuvre est limitée dans les eaux resserrées du Golfe.

Des modes opératoires très variés pour des ambitions différentes

Dans un environnement géostratégique où compétitions et convoitises s'expriment dans tous les domaines, tout l'éventail des *modus operandi* est envisageable. Du chantage au conflit ouvert en passant par l'intimidation, éventuellement nucléaire ou chimique, les politiques navales offrent des options stratégiques variées.

Soutenir des ambitions globales

Tout le spectre des opérations aéromaritimes est concerné, y compris l'espace et le monde cybernétique. En fonction des objectifs géostratégiques recherchés, les puissances navales, anciennes ou émergentes, privilégient diverses approches.

Une stratégie d'influence basée sur l'opportunisme et la démonstration de puissance

La suprématie occidentale en mer s'estompe. Même si le développement des marines chinoise et russe – au sens large du terme, c'est-à-dire en incluant la défense côtière – semble s'inscrire dans une stratégie d'interdiction ou de déni d'accès (A2/AD), clairement destinée à freiner les velléités expéditionnaires occidentales, ces pays disposent également des capacités d'engager une confrontation de haute intensité. Cette confrontation pourrait se produire en milieu océanique ouvert, bien que les zones littorales et les points de passage obligé (détroit, canaux...) soient

(24) Officiellement mis à l'eau et présenté début 2014, le Fateh représente un progrès remarquable et inattendu pour l'Iran (600 tonnes en plongée, avec une capacité antinavires basée sur des torpilles mais aussi des missiles russes Klub S).

préférentiels, en particulier pour l'utilisation de mines, d'engins sol-mer, de patrouilleurs lance-missiles ou d'aéronefs à rayon d'action limité.

S'inspirant à la fois du modèle expéditionnaire colonial et de la stratégie navale américaine, ces deux puissances recherchent une posture de présence lointaine quasi permanente, particulièrement Pékin, renforcée si possible par un réseau de points d'appui. Une différence peut être perçue entre ces deux acteurs majeurs : pour la Chine, le développement naval accompagne ses ambitions économiques (protections des voies maritimes), pour la Russie c'est une part importante de sa puissance militaire globale, principal levier d'influence sur la scène internationale. Cette stratégie, hormis les avantages qu'elle procure dans le domaine de l'entraînement et de l'expérience opérationnelle, participe à l'enrichissement de la connaissance et sert l'anticipation stratégique, permettant à ses dirigeants d'identifier des opportunités : participation à la lutte contre la piraterie, les trafics ou les pollutions, missions scientifiques – souvent avec arrière-pensée militaire – ou encore missions humanitaires (25). L'utilisation des diasporas existantes (Chine, Inde...) est aussi un levier exploitable dans un cadre international.

Le développement de flottes antipiraterie a ainsi permis à la Chine de déployer des *task-groups* de plus en plus nombreux, de plus en plus loin et de plus en plus longtemps. L'évacuation de ressortissants justifie quant à elle l'acquisition de bâtiments de projection de grande taille.

Prendre des gages en dessous du seuil de la confrontation

Parmi les opportunités ainsi dégagées, certaines ont déjà été exploitées, favorisées par un ordre international fragilisé. Le « grignotage » pratiqué par Pékin en mer de Chine méridionale, en prenant possession et en militarisant des îlots et récifs au mépris des conventions internationales, a déjà porté ses fruits (26). Cette politique du « fait accompli, j'y suis j'y reste » a des conséquences géopolitiques, en exacerbant les convoitises et rivalités entre riverains d'un même bassin et donc en favorisant une militarisation maritime. Autre exemple d'une politique d'accaparament : l'annexion de la Crimée – dont la base de Sébastopol –, accompagnée d'une forte militarisation de la zone, en particulier par le déploiement de systèmes de missiles sol-air et sol-mer très récents (S-300, S-400, Bastion). Sans faire main basse sur des territoires contestés (27), l'Iran pratique aussi cette forme de « militarisation intrusive » sur des espaces internationaux. En particulier, quatre îles à l'ouvert occidental du détroit

(25) Les missions Humanitarian Assistance / Disaster Relief, avec intervention de bâtiments logistiques ou médicalisés, sont un excellent soutien à la diplomatie. La Chine est très active dans ce domaine.

(26) La Chine excelle aussi dans l'utilisation de moyens hybrides, par exemple flottilles de pêcheurs escortés de garde-côtes, pour parvenir à des fins économiques, voire territoriales, dans des zones d'intérêt.

(27) Abou Moussa et les deux îles Tomb sont cependant revendiquées par les Emirats arabes unis.

d'Ormuz hébergent des missiles (28), de l'artillerie de 122/155 mm – la présence d'obus chimiques n'a jamais été prouvée –, des systèmes sol-air, des drones et des systèmes de veille et conduite de tir associés. Cependant, bloquer Ormuz serait également très pénalisant pour une économie perse déjà malade (importation et exportation – les ports à l'ouest du détroit ayant des capacités limitées).

Rétablir des rapports de force régionaux

Si certaines puissances recherchent clairement une rupture des équilibres géopolitiques, économiques ou technologiques (Russie, Chine), d'autres souhaitent établir et consolider leur sphère d'influence régionale (Inde, Iran, Brésil). D'autres encore peuvent justifier leur surarmement par leur survie face à la menace de pays tiers trop entreprenants, voire envahissants (Singapour ou Corée du Sud) ou historiquement rivaux (Pakistan). Une forme de paranoïa clanique peut aussi expliquer certains comportements (Corée du Nord). Enfin, chez certains acteurs, même si ces ambitions navales ne se sont pas encore exprimées, pour des raisons variées d'ordre politique ou économique, elles n'en sont pas moins réelles. Peut-on imaginer que l'Indonésie, plus grand pays musulman du monde de plus de 17 000 îles donnant sur deux océans et verrouillant des points de passage obligé vitaux, n'ait pas d'ambitions maritimes avec un volet militaire ? Ou bien que la Thaïlande, avec ses deux façades littorales, n'envisage pas sa sécurité en termes océaniques ?

Des effets « boule de neige »

L'arsenalisation de nouvelles puissances est ainsi un levier pour la prolifération ; la dissémination des moyens navals dans des zones d'instabilité pourrait alors déboucher sur une escalade, voire des confrontations dans l'espace aéromaritime, au niveau régional.

La vigueur chinoise dans les domaines maritimes et navals est un accélérateur de la militarisation régionale, voire mondiale. Les craintes des puissances riveraines face à l'expansionnisme de Pékin sont à l'origine d'une dynamique de renouvellement (Japon, Australie, Inde, Corée du Sud), de rééquilibrage (États-Unis) ou de création (Vietnam) de forces navales. Pour d'autres pays plus stratégiquement sinophiles, le « *dumping* » pratiqué par la Chine est une aubaine commerciale et technologique (Pakistan, Iran, Birmanie ou Bangladesh) qui leur permet d'acquérir des matériels de technologies évoluées quasiment au standard chinois, lequel s'approche lui-même des exigences occidentales.

Les intentions nord-coréennes et, dans une moindre mesure, iraniennes ont, par leur nature balistique et nucléaire, des conséquences sur l'arsenalisation dans le domaine de la DAMB, particulièrement pour

(28) L'Iran produit six types de missiles antinavires subsoniques dérivés d'engins chinois : le Noor-1 (C-802), deux variantes turbojet Noor-2 et Ghader, le gros sol-mer RA'AD (amélioration du HY-2), les petits Kowsar-1 et 2 (variante du C-701), lancés depuis camion ou vedettes et le Nasr-1 (version du C-704).

le Japon, la Corée du Sud et Israël – soutenus par les Etats-Unis –, et une vigilance accrue de la part de l'Inde et de l'Australie. Cependant, le caractère imprévisible et très médiatique des politiques d'armement de Téhéran et de Pyongyang ne relève pas des mêmes aspirations. L'Iran chiite, peut-être nostalgique de la grandeur persane, veut préserver sa position dans un monde musulman sunnite, mais aussi développer sa sphère d'influence au Proche et Moyen-Orient. Pour cela, son approche est multidirectionnelle et se fonde sur une panoplie de moyens d'action allant du terrorisme non-officiel à la maîtrise de l'arme nucléaire. Pour la Corée du Nord, c'est la survie du pouvoir dynastique qui est en jeu : l'accession au statut de puissance atomique pourrait sauver ce système, menacé d'un effondrement qui aurait des conséquences stratégiques tout aussi inconfortables que le maintien du *statu quo*.

UNE VIGILANCE INDISPENSABLE

La recherche de la maîtrise des espaces maritimes est une constante dans l'histoire. Elle offre de nombreux avantages, en particulier l'obtention de gains en contrôlant le niveau de tensions ou de violence sans apparemment risquer une escalade irréversible. L'essor actuel de la militarisation dans le domaine naval en est la traduction tangible. Globale et concernant des nations dont les intentions sont incertaines, l'arsenalisation des espaces maritimes peut trouver ses fondements dans des motivations sécuritaires légitimes, mais constitue une porte ouverte à des escalades dangereuses. Souvenons-nous de l'Argentine de 1982 et de sa malheureuse tentative d'annexion des îles Falkland face à un pays supérieur dans ce domaine.

Dans un monde marqué par l'incertitude, y compris vis-à-vis de l'avenir des grandes institutions internationales, la haute mer redevient un espace de duel, idéal pour l'expression de la puissance. A ce titre, certains objets, plus ou moins accessibles, symbolisent cette puissance : les porte-avions, les bâtiments amphibies pour les plus grandes marines ; les sous-marins et les missiles de croisière, pour les nouveaux entrants. On y observe des rhétoriques agressives difficilement transposables à terre sans conséquences graves. A l'instar du cyber et de l'espace, il n'y a pas de frontière, peu de « lignes rouges », peu de risques de dommages collatéraux et, enfin, une relative absence de médias et de témoins. Quand la corvette sud-coréenne *Cheonan* est torpillée en 2010 par un sous-marin de poche du Nord, le bilan est de 46 morts et 120 millions d'euros par le fond, soit l'équivalent financier de 14 chars Leclerc. Qui en a parlé ?

La question des ambitions derrière le développement de flottes considérables reste posée. S'il est des pays dont la politique navale a une certaine lisibilité – comme dans le cas de la Russie, dont la marine s'illustre depuis 2013 sur le théâtre syrien, en soutien de sa diplomatie, ou en Atlantique Nord, pour rappeler aux nations de l'Alliance atlantique qu'une confrontation ne serait pas que terrestre –, d'autres posent

question, comme la Chine. Sans ennemi désigné, sans menaces externes réelles sur sa sécurité, dans quel but ce grand pays ambitionne-t-il de disposer de la première marine au monde ? En prenant le risque d'attiser des rivalités dans des régions déjà sous tension – on pense par exemple à l'Inde et au Pakistan. L'effet « boule de neige » n'explique d'ailleurs pas tout : quelles sont les motivations profondes du développement des forces navales algériennes, malaisienne ou indonésiennes ? Le Brésil a une grande zone économique exclusive (ZEE), mais a-t-il besoin de PA ou de SNA ?

La raréfaction des ressources, la volonté de protéger ses intérêts y compris par la force, le développement du chantage comme mode transactionnel encouragent ce phénomène, qui ne devrait pas faiblir dans les décennies à venir. La succession de contrats faramineux comme l'arrivée de nouveaux acteurs dans le domaine de l'industrie navale (Corée du Sud, Turquie) en témoignent : la construction navale a de beaux jours devant elle. Ce que vont en faire les clients de cette industrie est une question qui mérite toute notre attention. La connaissance et l'anticipation prennent en ce cas toute leur importance et le maintien en Occident de puissances navales avec tous ses corollaires est primordial. Il faut être présent pour savoir et réagir, entretenir coopérations et partenariats stratégiques, disposer d'outils différenciants et rester cohérents et légitimes pour être en mesure d'agir et d'entraîner les partenaires. Quand il faut près de 10 ans pour disposer d'une frégate et près de 15 pour un porte-avions, les puissances européennes, Royaume-Uni et France en tête, ne peuvent réellement attendre que les stratégies navales de pays expansionnistes ou atteignant leur point de rupture deviennent lisibles pour anticiper, sous peine de prendre un retard irrattrapable ou de perdre leur autonomie dans tous les domaines, y compris celui de l'appréciation de situation.

La lecture du présent est primordiale pour prendre les bonnes décisions concernant nos forces aéronavales de demain, que ce soit pour leur dimensionnement, leurs capacités ou leur usage. Cette compréhension globale du retour du naval dans les stratégies de puissance impose une vigilance constante à l'aube d'une décennie à risques, à laquelle nous nous sommes peu préparés, contrairement à nos principaux compétiteurs.

NOUVELLE COURSE AUX ARMEMENTS AU MOYEN-ORIENT

PAR

PIERRE RAZOUX (*)

En bouleversant le *statu quo* régional qui prévalait jusque-là, les révoltes arabes de 2011 ont engendré une nouvelle course aux armements au Moyen-Orient comme la région n'en avait plus connu depuis la guerre Iran-Iraq (1980-1988) (1) et l'invasion du Koweït par Saddam Hussein (1990-1991). Depuis, cette région est redevenue la première consommatrice d'armes au monde, devant l'Asie du Nord et l'Asie du Sud-Est, pourtant gourmandes en commandes militaires.

La guerre froide qui oppose depuis 2003 Israël et l'Arabie saoudite à l'Iran, après l'invasion de l'Iraq par la coalition dirigée par les Etats-Unis et la chute de Saddam Hussein, qui jouait jusque-là le rôle de bouclier face aux ambitions des mollahs iraniens, a contribué fortement à alimenter cette frénésie d'achats d'armements. Elle s'est accélérée à l'été 2015, après la conclusion de l'accord sur le nucléaire entre l'Iran et le P5 + 1. La perspective de voir l'Iran réintégrer le concert des nations et gagner en légitimité régionale en se présentant comme le fer de lance de la lutte contre Daech a affolé les monarchies du Golfe qui assistent, mesmémorisées, à l'extension de l'influence de l'Iran dans toute la région. Dès lors, malgré la baisse de leurs revenus pétroliers, les monarchies arabes ont multiplié les contrats d'armements tous azimuts pour tenter d'acheter la bienveillante protection de leurs fournisseurs. De fait, leur politique d'acquisition d'armements répond bien davantage à une logique politique et géopolitique qu'à un impératif de cohérence opérationnelle. Toutefois, là comme ailleurs, la quantité n'est pas forcément gage d'efficacité, même si les souverains du Golfe dépensent des fortunes pour s'offrir le *nec plus ultra* de la technologie.

(*) Directeur de recherche à l'Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire (IRSEM, France). L'auteur s'exprime à titre personnel.

(1) Cette guerre Iran-Iraq reste la matrice de la situation géopolitique qui prévaut aujourd'hui dans le Golfe.

UN ELDORADO POUR LES MARCHANDS D'ARMES

A tout seigneur, tout honneur. Force est de constater la place dominante des industries d'armement américaines au Moyen-Orient en 2018. Les Etats-Unis exportent à eux seuls davantage d'armes vers cette région que l'ensemble des autres pays réunis. De 2013 à 2017, ils se sont engagés à livrer à l'Arabie saoudite (2), aux autres monarchies du Golfe et à Israël plus de 250 avions de combat – tout en étant bien placés pour la vente de 72 autres aux Emirats arabes unis (EAU) –, 190 hélicoptères, 5 550 chars et véhicules blindés – en plus de la modernisation de plusieurs centaines d'autres –, plus d'une soixantaine de batteries de missiles antimissiles (Patriot PAC-3 et THAAD), plusieurs dizaines de drones armés, sans compter plusieurs systèmes intégrés de surveillance et de commandement. Bien que le montant total de ces ventes d'armes n'ait jamais été communiqué, il pourrait dépasser les 300 milliards de dollars, si on agrège les estimations chiffrées du rapport 2017 du SIPRI de Stockholm (3). Le 20 mai 2017, Donald Trump, en visite à Riyad, a officialisé un contrat d'armement de 350 milliards de dollars sur dix ans, dont 110 en livraison immédiate, présenté comme le plus important conclu par Washington depuis la fin de la Guerre froide (4).

(2) En 2017, l'Arabie saoudite s'est imposée comme le deuxième importateur d'armement au monde (8,2% des importations mondiales de matériel militaire), derrière l'Inde (13%).

(3) Même si, selon ce même rapport du SIPRI 2017, les Etats-Unis demeurent, et de très loin, le plus grand dépensier militaire au monde.

(4) *New York Post* et Reuters, 21 mai 2017.

**Tableau 1 : Les contrats d'armement conclus par les monarchies
du Conseil de Coopération du Golfe (période 2013-2017)**

Arabie Saoudite	EAU	Qatar	Koweït	Oman
<p>108 avions de combat : 84 F-15E (US), 24 Typhoon (RU) ; 44 avions d'entraînement Advanced Hawk (RU) ; 132 hélicoptères (US), dont 48 de transport CH-47F et 36 d'attaque AH-64E ; au moins 30 drones (AFS, CHI, ALL, US, ITA) + Achat annoncé de 300 drones armés chinois CH-4 ; 153 chars M1-A2S (US) ; 900 blindés LAV (CAN) ; 136 canons automoteurs Caesar (FR) ; 48 patrouilleurs (ALL) ; 5 sous-marins (ALL) et 4 destroyers lance-missiles de croisière MMSCV (US) en cours de négociation ; 600 missiles antimissiles Patriot PAC-3 (US) ; systèmes antimissiles THAAD commandés (US)</p>	<p>24 avions de combat F-16 block 60 (US) + 72 autres en cours de négociation (Rafale vs F-35 vs F-18E vs Su-57) ; 3 Global 6000 AWACS (SUE) ; 20 avions d'entraînement MB-346 (ITA) ; 18 avions d'appui anti-insurrection AT-802 (US) ; 6 avions de patrouille maritime Dash-8 et Guardian 400 (CAN) ; 2 avions de transport stratégique C-17 (US) ; 5 avions de transport C-295 (Airbus) ; 36 hélicoptères d'attaque AH-64E (US) ; 15 hélicoptères CH-47 (US) ; au moins 40 drones de provenance multiple (US, AFS, ITA, CHI) ; 4 610 blindés légers : 3 375 MaxxPros (US), 1 150 Caiman (US), 45 Oshkosh M-ATV (US) & 40 Patria AMV (FIN) ; 12 lance-roquettes multiples M-142 HIMARS (US) ; modernisation de 135 BMP-3M (RUS) ; 6 patrouilleurs (ITA) ; 2 corvettes Gowind (FR) ; 12 batteries antimissiles THAAD (US) ; 2 satellites de reconnaissance Falcon Eye (FR)</p>	<p>96 avions de combat : 36 F-15E (US), 36 Rafale (FR), 24 Typhoon (RU-ALL-ITA) ; 24 hélicoptères de combat AH-64E (US) ; 3 Boeing-737 AWACS (US) ; 62 chars Leopard 2A7 (ALL) ; 24 canons howitzer PzH 2000 (ALL) ; 4 corvettes FSGHM (ITA) ; 2 patrouilleurs de haute-mer et 1 plateforme amphibie porte-hélicoptères (ITA) ; 17 patrouilleurs (TUR) ; système de défense côtier (FR) ; 10 batteries antimissiles Patriot PAC-3 (US)</p>	<p>60 avions de combat : 32 F-18E Super Hornet (US), 28 Typhoon (RU-ALL-ITA) ; 30 hélicoptères Caracal (FR) ; 33 blindés BMP-3 (RUS) et 12 Fuchs (ALL) ; modernisation des chars M1-A2 Abrams (US) ; 6 batteries antimissiles Patriot PAC-3 (US)</p>	<p>12 avions de combat Typhoon (RU-ALL-ITA) ; 8 avions d'entraînement Advanced Hawk (RU) ; 2 hélicoptères NH-90 (FR) ; 4 patrouilleurs (SIN) ; systèmes de surveillance (FR) ; système antimissiles THAAD commandés (US)</p>
<p>Abréviations : AFS : Afrique du Sud ALL : Allemagne CAN : Canada CHI : Chine COR : Corée du Sud FR : France ITA : Italie RU : Royaume-Uni RUS : Russie SUE : Suède SIN : Singapour TCH : République tchèque UKR : Ukraine US : Etats-Unis</p>				
<p>Pas d'achat d'armement majeur par Bahreïn</p>				
<p>Total : 300 avions de combat (plus 72 autres en cours de négociation) , 90 avions d'entraînement et d'appui-feu, 215 hélicoptères, 20 avions de surveillance et de transport, 70 drones (300 autres commandés), 215 chars (plusieurs centaines d'autres modernisés), 172 pièces d'artillerie, 5 555 blindés légers, 250 patrouilleurs, 6 corvettes, de même que 4 <i>destroyers</i> et 5 sous-marins en cours de négociation.</p>				

Source : IISS, *The Military Balance 2017*, Routledge, Londres, 2017 ; *Annual Report from SIPRI*, Stockholm, 2017.

Les industriels russes se placent en deuxième position, non pas en termes de montant, mais de volume. En quelques années, ils ont réalisé une percée spectaculaire sur le marché moyen-oriental, fournissant 72 avions de combat (dont 54 pour l’Égypte), une centaine d’hélicoptères (dont la moitié pour l’Égypte), plusieurs centaines de chars T-90 et de blindés BMP-3, de même qu’une cinquantaine de systèmes sol-air S-300. D’importants contrats portant sur des S-400 encore plus perfectionnés sont en phase avancée de négociation avec l’Égypte, la Turquie, l’Iran et même l’Arabie saoudite. Ces succès, largement dépendant de la recomposition des arsenaux syrien et iraquien, témoignent du retour en grâce du Kremlin au Moyen-Orient.

**Tableau 2 : Les contrats d’armement
conclus par les principaux autres acteurs régionaux (période 2013-2017)**

Israël	Iran	Irak	Syrie
50 chasseurs bombardiers furtifs F-35I (US) : 12 livrés et opérationnels début 2018) ; 400 chars Merkava 4 (ISR) ; 300 blindés Namer (ISR) ; 1 sous-marin Dolphin 2 Type-800 (ALL) ; 4 frégates Sa’ar 6 (ALL) ; une dizaine de batteries antimissiles Arrow 3 et David Sling (US-ISR) ; au moins 5 batteries antimissiles Iron Dome (US-ISR) ; plusieurs satellites de reconnaissance et de communication (ISR) ; plusieurs dizaines de drones armés (ISR)	Modernisation de chasseurs bombardiers F-4 et F-5 (IRN) – Su-34 (RUS) en cours de négociation ; plusieurs dizaines de drones armés et de reconnaissance (IRN) ; 30 systèmes de missiles sol-air S-300 (RUS) – S-400 en négociation ; au moins 40 missiles balistiques Shahab-3 (IRN) + quelques missiles balistiques Shahab-4 (Shahab-5 en phase de test) ; nombreux missiles tactiques (CHI) ; 5 frégates de classe Mowj (copies iraniennes d’anciens modèles britanniques) ; quelques sous-marins de poche (IRN)	54 chasseurs bombardiers : 36 F-16 Block 40 (US) et 18 Su-25K (RUS) ; 42 avions d’entraînement et d’appui léger : 24 FA-50 (COR) et 18 L-159 (TCH) ; 28 hélicoptères d’attaque Mi-28 et Mi-35 (RUS) ; 3 avions de transport An-178 (UKR) ; drones armés (CHI) ; 73 chars T-90 (RUS) ; 267 blindés Caïman (US) ; 800 missiles antichars Hellfire (US)	Plusieurs centaines de chars T-90, de blindés BMP-3 et systèmes d’artillerie (RUS) en remplacement de ceux détruits pendant la guerre civile ; plusieurs dizaines d’hélicoptères Mi-28 & Mi-35 (RUS) ; munitions et missiles tactiques en grande quantité (RUS + IRN) ; plusieurs batteries de missiles sol-air S-300 & S-400 (RUS) ; plusieurs dizaines de drones (IRN)

Source : IISS, *The Military Balance 2017*, Routledge, Londres, 2017 ; *Annual Report from SIPRI*, Stockholm, 2017.

En termes de montant financier, c’est la France qui tire son épingle du jeu en se plaçant deuxième, très loin cependant derrière les États-Unis. Les industriels français de l’armement ont vendu sur cette période 60 Rafale (dont 24 à l’Égypte (5), avec une option pour 12 supplémentaires),

(5) Les ventes d’armes à l’Égypte ne sont pas détaillées dans cet article car elles ont fait l’objet d’analyses précises dans notre article, « Nouveau panorama géopolitique en Afrique du Nord », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVIII, 2017.

32 hélicoptères (Caracal et NH-90), 136 canons Caesar, 2 bâtiments de projection et de commandement (BPC), 1 frégate multi-mission (FREMM), 6 corvettes et 3 satellites. Ils sont talonnés par les industriels britanniques et allemands. Les premiers ont paraphé la vente de 52 avions d'entraînement Advanced Hawk et de 88 avions de combat Typhoon, dont ils se partagent les bénéfices avec les seconds qui, de leur côté, ont vendu une centaine de chars Leopard 2 et de blindés (Fuchs et PzH2000), 48 patrouilleurs, 6 sous-marins et une dizaine de drones. Les Britanniques adoptent désormais une stratégie commerciale d'autant plus agressive qu'ils savent que le Brexit les condamne à conquérir de nouveaux marchés, que ce soit face aux Américains ou aux Européens. Pour leur part, les Allemands ont livré plus de 2 000 tonnes d'armement léger aux peshmergas kurdes de Syrie et d'Iraq, dont 1 500 fusils d'assaut, 300 mitrailleuses, 100 lance-roquettes, 100 missiles antichars Milan, 3 blindés légers et plus d'un million de munitions (6).

Les industriels italiens, engagés dans des processus de fusion multiples (création du groupe Leonardo), se tiennent en embuscade, utilisant leurs porte-hélicoptères *Cavour* et *Garibaldi* comme vitrines du savoir-faire transalpin, qu'il s'agisse d'industrie du luxe ou de défense. Les princes du Golfe ont ainsi pu faire un tour de Ferrari et de Maserati sur les ponts d'envol de ces deux bâtiments. Ces dernières années, l'Italie a concrétisé la vente de 20 avions d'entraînement MB-346, de 4 corvettes et de 8 patrouilleurs, tout en bénéficiant des royalties liées à la vente des chasseurs bombardiers Typhoon, dont elle participe à la fabrication.

D'autres pays se positionnent en *challengers*, gagnant des contrats modestes mais non moins significatifs : la Chine, qui s'impose comme le *leader* du marché du drone armé devant les Etats-Unis, le Canada (véhicules blindés), la Suède (avions de surveillance), Singapour (patrouilleurs côtiers et armement léger), l'Ukraine (avions de transport), la Corée du Sud (avions d'entraînement), l'Afrique du Sud (artillerie et blindés) et même la République tchèque (avions d'entraînement).

Pour les principaux Etats fournisseurs, les ventes d'armes au Moyen-Orient permettent de compenser les réductions des commandes nationales (7). L'analyse des tableaux 1 et 2 fait apparaître plusieurs constats. Tout d'abord, les quatre pays les plus dispendieux et voraces en armement sont l'Arabie saoudite, les EAU, le Qatar et Israël, loin devant tous les autres. Contrairement à bien des idées reçues qui pointent la menace militaire que ferait peser Téhéran sur Riyad et Tel-Aviv, les budgets de défense cumulés de l'Arabie saoudite, d'Israël et des EAU représentent plus de six fois celui de l'Iran, relativisant par là même la pseudo-supériorité militaire iranienne dans le Golfe (8). Ensuite, les monarchies du

(6) Deutsche Welle et Reuters, 17 août 2016.

(7) Tout particulièrement pour la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie.

(8) Le budget militaire saoudien (53 milliards de dollars en 2017) est à lui seul trois fois supérieur à celui de l'Iran.

Golfe ont diversifié leurs acquisitions d'armes, refusant de mettre tous leurs œufs dans le même panier américain, au grand dam de Washington. C'est tout particulièrement le cas du Qatar qui, ostracisé par l'Arabie saoudite et les EAU, cherche à se rassurer et à montrer à ses voisins impétueux sa volonté de se ranger sous les parapluies turc et occidentaux. L'Arabie saoudite achète également aux Européens et n'hésite plus à se tourner vers les Russes et les Chinois, pour bien faire comprendre à l'administration américaine que cette dernière doit donner des gages de son engagement auprès de l'équipe rajeunie au pouvoir, si elle veut améliorer ses positions. A cet égard, il convient de souligner que les promesses mirobolantes d'achat d'armes à la France par Riyad et Abou Dhabi ne se sont guère concrétisées (9), de même que le contrat français de 3 milliards de dollars d'équipement pour le Liban a jusqu'à présent été bloqué par l'Arabie saoudite. La Jordanie et le Liban n'ont acquis que peu d'armement lourd, généralement de portée symbolique : 50 blindés légers Mbombe d'origine sud-africaine pour la Jordanie ; 50 blindés légers Humvees, 40 canons, des stocks d'armes légères et 6 avions d'appui A-29 Super Tucano, tous d'origine américaine, pour le Liban.

Enfin, l'examen attentif des armements vendus ces dernières années dans la région montre l'effort très net porté sur les capacités de frappes en profondeur (par des chasseurs de 4^e et 5^e génération, armés de missiles de croisière), de surveillance et de frappes ciblées (par des drones armés), mais aussi et surtout de détection et d'interception par des moyens antimissiles performants (Patriot PAC-3, THAAD, David Sling, Arrow 4, S-300). L'ensemble de ces matériels, à la fois très offensifs et défensifs, semble clairement s'inscrire dans la volonté de la plupart des acteurs régionaux de mettre en place des stratégies de dissuasion conventionnelle, privilégiant ainsi des politiques d'endiguement plutôt que d'agression ou de provocation, ce qui est plutôt une bonne nouvelle, laissant espérer un retour à une certaine forme de stabilité régionale. Cependant, dans le cadre de la nouvelle guerre froide que semblent vouloir promouvoir le président américain Donald Trump, le premier ministre israélien Benjamin Netanyahu et le prince-héritier saoudien Mohammed Ben Salmane, ces trois hommes se satisferont-ils de l'endiguement face à l'Iran ?

En termes d'équipement militaire, il convient de rappeler qu'Israël et l'Iran, très attachés à leur indépendance stratégique, misent principalement sur leur industrie nationale, ce qui ne les empêche pas d'acquérir des armements sophistiqués auprès de leur sponsor respectif : les États-Unis pour Israël et la Russie pour l'Iran. Depuis quelques années, les EAU développent eux aussi une industrie nationale d'armement (Emirates Defence Industries Company ou EDIC), tournée notamment vers le secteur du maintien en condition opérationnelle (MCO) des hélicoptères, des drones

(9) En cinq ans, la France n'a vendu que 136 canons Caesar – avec il est vrai d'importants stocks de munitions – à l'Arabie saoudite et 2 corvettes légères aux Emirats arabes unis.

et de l'armement léger, mais aussi du ré-étiquetage des armes d'origine chinois (10). Ils en font la promotion lors des salons IDEX (International Defence Exhibition), véritable kermesse de l'armement, dont la dernière en date s'est déroulée à Abou Dhabi du 19 au 23 février 2018.

DES ARSENAUX IMPRESSIONNANTS
QUI NE REFLÈTENT PAS LA RÉALITÉ DES RAPPORTS DE FORCES

Sur le papier, les équipements des forces armées des monarchies du Conseil de coopération du Golfe (CCG) sont impressionnants, dépassant de loin tout ce que leurs adversaires potentiels peuvent aligner. A elles seules, les monarchies du Golfe alignent trois fois plus de blindés, quatre fois plus d'avions de combat et dix fois plus de missiles sol-air et antimissiles que l'Iran, leur adversaire fantasmé. Si on intègre les livraisons planifiées de chasseurs bombardiers de dernière génération récemment achetés, les monarchies du Golfe bénéficieront d'un rapport de forces de 6 contre 1 face à l'Iran dans le domaine aérien, à échéance de 2020-2022. Et si on rajoute l'arsenal des forces armées israéliennes, on ne peut que constater le formidable avantage matériel dont disposent théoriquement les adversaires patentés de Téhéran, malgré les discours idéologiques tendant à surestimer grossièrement la menace militaire iranienne.

Tableau 3 : Comparaison des principaux moyens militaires au Moyen-Orient (début 2018)

	Israël	Monarchies arabes (ARS + CCG + Jordanie)	Iraq-Syrie-Liban (partenaires de l'Iran)	Iran
Troupes	520 000	480 000	360 000	450 000
Chars (+ autres blindés)	2 000 (5 000)	2 500 (6 000)	1 100 (3 000)	1 500 (1 250)
Avions de combat	315	700 (+330)	260	160
Systèmes antimissiles	+300	+1 000	20	30
Missiles balistiques	90	20	+100 (Hezbollah)	+300
Sous-marins	5 (+1)	- (+5)	-	3
Corvettes & frégates	3 (+4)	24 (+10)	2	7

Source : IISS, *The Military Balance 2017*, Routledge, Londres, 2017 ; cf. aussi le site Internet globalfirepower.com.

Au-delà de leur nombre et de leur armement récent (moins de 15 ans d'âge en moyenne), les forces armées du CCG souffrent de multiples faiblesses. Pour asseoir leur autorité et éviter tout coup d'Etat militaire, les familles régnantes ont pris grand soin de fragmenter et d'isoler les unes des autres les principales composantes des forces armées qui n'ont, de

(10) *Gulf News*, 19 fév. 2017.

ce fait, aucun caractère interarmées, limitant drastiquement leur efficacité. La notion même de chef d'état-major des armées et de synergie des moyens va à l'encontre des rivalités soigneusement entretenues entre forces terrestres, aériennes et navales. Bien souvent, lors d'un règne, l'un de ces trois services reçoit les faveurs du monarque, au détriment des autres. C'est particulièrement vrai en Arabie saoudite, où la situation se complique par l'existence d'une puissante garde nationale, dont les commandants successifs ont toujours cherché à étendre son influence.

De telles pratiques, aggravées par une carence d'exercices appropriés, expliquent les résultats très médiocres obtenus au Yémen par les armées saoudiennes et émiriennes depuis 2015, dans le cadre de l'opération « Restauration de l'espoir » lancée par le prince héritier saoudien. L'absence volontaire de Livres blancs présentant clairement la stratégie de défense des monarques au pouvoir, qui considèrent que tout ce qui relève de la défense de leur royaume ne dépend que d'eux, concourt aux mêmes errements.

En l'absence de conscription réellement appliquée – sauf aux EAU qui tentent de l'appliquer avec plus ou moins de succès –, les effectifs des forces armées des monarchies du Golfe reposent essentiellement sur un volontariat souvent fonctionnarisé, sur des levées tribales (11) et, surtout, sur un nombre important de mercenaires à la motivation incertaine, qu'il s'agisse de Jordaniens, d'Égyptiens, de Marocains, de Yéménites, de Pakistanais ou même d'Occidentaux. Ces derniers se retrouvent souvent dans l'aviation et la marine pour mettre en œuvre les systèmes d'armes les plus sophistiqués. De nombreux militaires locaux se considèrent bien davantage comme des fonctionnaires titulaires d'une rente que comme des combattants prêts à se sacrifier pour l'intérêt national. Sans la présence de nombreux contractuels occidentaux, il n'est pas certain que les monarchies du CCG seraient en mesure de faire voler leurs nombreux chasseurs bombardiers. Et que dire du Qatar qui vient d'acheter 96 avions de combat ultramodernes en moins d'une année alors qu'il n'a qu'une quinzaine de pilotes de chasse, quand son sait qu'il faut au moins cinq ans pour former un pilote digne de ce nom ! Que deviendront tous ces avions en attendant et quelle sera leur valeur dissuasive ? Le constat n'est guère plus brillant dans les marines où de nombreux officiers, à part les Omanais, qui restent des marins dans l'âme, rechignent à s'éloigner plus d'une journée de leur port d'attache, limitant par là même considérablement le rayon d'action effectif des bâtiments. Au sein des forces terrestres, les anecdotes rapportées par les coopérants occidentaux sont légion pour pointer les insuffisances de l'entraînement, les situations ubuesques, la motivation aléatoire et l'inutilité de parcs entiers de blindés immobilisés et jamais ou peu utilisés.

Enfin et surtout, l'extrême diversité d'origine des matériels et leur manque d'entretien représentent un véritable cauchemar pour les

(11) Chaque tribu importante doit fournir un quota de volontaires.

logisticiens. A tel point que le taux de disponibilité des blindés, des aéronefs de combat et des navires de guerre constitue un secret bien gardé, que tous les experts estiment très inférieur à 50%, frisant parfois les 10%, sauf sans doute aux EAU, où le volontarisme militariste de ses dirigeants leur a valu le surnom de « Sparte du Golfe ». Aujourd'hui, le plus grand défi que doivent relever les armées des pays du CCG n'est donc pas celui de l'équipement, pléthorique et très moderne, mais bien celui de son entretien, de sa maîtrise et de sa cohérence d'emploi.

De l'autre côté du Golfe, l'Iran, soumis à un embargo international sur les ventes d'armes, fait face à des défis inverses. Ses forces armées sont très motivées et relativement bien entraînées et leur doctrine d'emploi paraît pertinente compte tenu des succès iraniens en Iraq et en Syrie face à Daech, mais leur équipement acquis auprès des Américains et des Britanniques à l'époque du Chah est totalement obsolète (12). A l'exception des blindés et des aéronefs acquis en Russie au tout début des années 1990, déjà vieux de plus de 25 ans, l'âge moyen des chars de bataille, des aéronefs de combat et des navires lance-missiles dépasse les 40 ans ! Même modernisés, ces armements sont aujourd'hui très inférieurs à ceux des autres armées de la région. Cela n'empêche pas les pasdarans et leur unité d'élite, la Force Al Qods, de se montrer très efficace dans la reconquête des territoires conquis par Daech. De l'avis général, y compris d'experts israéliens (13), la Force Al Qods et le Hezbollah – à la fois libanais et iranien – sont aujourd'hui les entités militaires les plus professionnelles et les plus performantes du Moyen-Orient, unités d'élite de Tsahal mises à part. Même si leur armement lourd est ancien, les forces armées iraniennes (armée régulière – Artesh – et Gardiens de la révolution – Sepah) disposent d'équipements légers de qualité, bien adaptés à leurs modes d'emploi privilégiant à la fois le combat de harcèlement et les modes d'action asymétriques. A l'instar de Tsahal, dont l'efficacité n'est plus à démontrer (14), les forces armées iraniennes sont les seules de la région à avoir développé de véritables stratégies opératives novatrices.

COMMENT SORTIR DE CETTE LOGIQUE CONFLICTUELLE ?

Si on met de côté la rivalité stratégique qui oppose l'Iran à Israël, mais aussi la question palestinienne sciemment instrumentalisée par les uns et les autres, les principales sources de tension au Moyen-Orient restent aujourd'hui liées à la guerre froide opposant l'Arabie saoudite à l'Iran. Celle-ci se manifeste tout le long de la ligne de friction qui oppose les intérêts géopolitiques de Riyad à ceux de Téhéran, du Liban jusqu'au Pakistan en passant par la Syrie, l'Iraq, les zones kurdes, le Koweït,

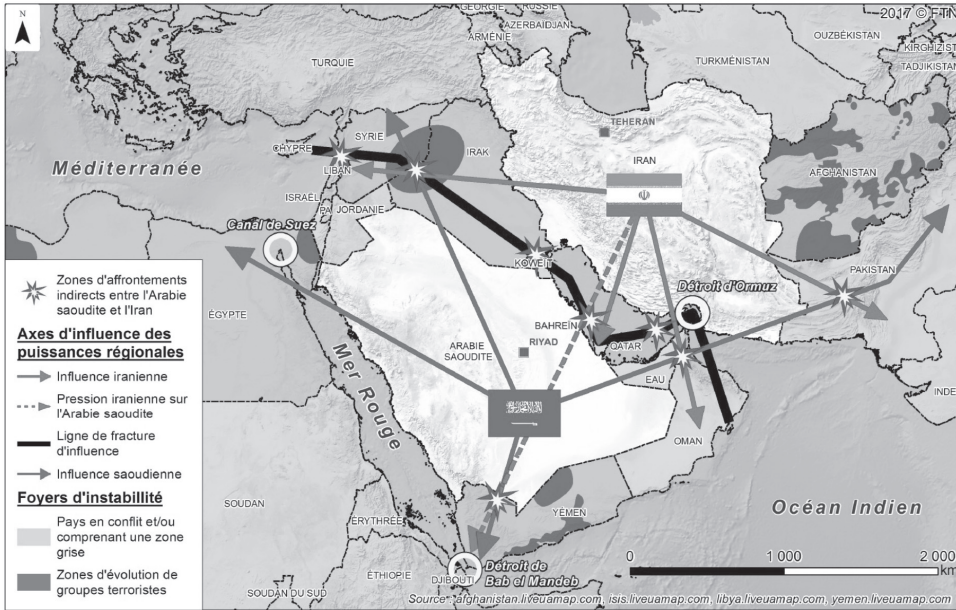
(12) D'autant plus que ces matériels ont été usés par les huit années de guerre Iran-Iraq (1980-1988).

(13) Avec lesquels l'auteur de cet article a pu s'entretenir à plusieurs reprises.

(14) Pierre RAZOUX, « Que retenir de l'opération israélienne Bordure protectrice de l'été 2014 contre Gaza ? », Note de recherche n°25, IRSEM, oct. 2015.

Bahreïn, le Qatar, les EAU (îles Tomb et Moussa) et Oman, ainsi que l'illustre la carte ci-dessous.

Tensions régionales entre l'Arabie saoudite et l'Iran



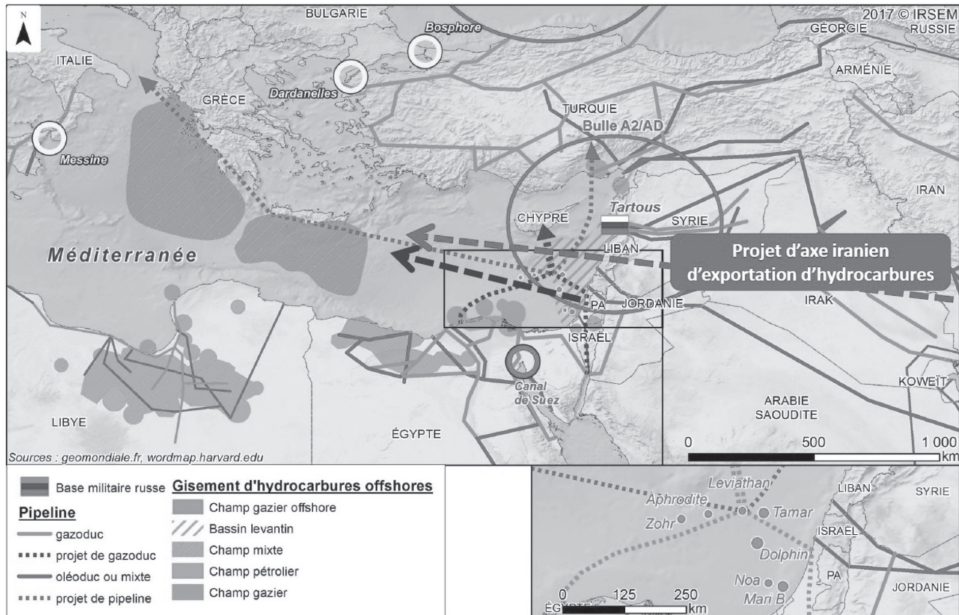
Concernant le Yémen, l'activisme iranien en soutien des Houthis ne correspond pas à la volonté de Téhéran de s'implanter dans ce pays, mais à celle de disposer d'un moyen de pression efficace contre le pouvoir saoudien, pour le contraindre à s'asseoir à la table des négociations. Un précédent historique existe : au début des années 1970, le Chah d'Iran a soutenu sans réserve la révolte kurde des peshmergas du clan Barzani, en Iraq, pour contraindre Bagdad à renégocier le statut du fleuve Chatt el-Arab dans un sens plus conforme aux normes internationales. Grâce à l'appui du Chah, les peshmergas kurdes ont sérieusement malmené l'armée iraquienne, forçant Saddam Hussein à signer l'Accord d'Alger avec le Chah, en 1975. Le pouvoir iranien a immédiatement cessé toute aide aux Kurdes iraqiens qui, menacés d'écrasement, n'ont eu d'autre choix que de déposer les armes pendant une décennie. Il est très probable que si le monarque saoudien s'entendait avec l'Iran sur un partage d'influence régionale, Téhéran cesserait immédiatement son soutien aux Houthis yéménites. De même, l'avenir de l'épineuse question kurde passe par une entente entre Iraniens, Iraquiens, Turcs et Russes, ces derniers s'imposant comme les parrains les plus influents du régime syrien.

Certes, les scénarios pessimistes susceptibles d'aboutir à une conflagration régionale ne manquent pas. Cependant, dans la réalité,

personne n'a véritablement intérêt à ce qu'un tel cataclysme ne survienne, à part peut-être les éléments les plus radicaux des mouvances kurdes et palestiniennes, les djihadistes survivants en recherche d'une nouvelle cause, et un pouvoir saoudien menacé de fragmentation et tenté par là même par la fuite en avant. Tous les autres acteurs régionaux et globaux perdraient beaucoup plus qu'ils ne gagneraient à un tel embrasement. A commencer par l'Iran et Israël, qu'aucun différend territorial ou économique n'oppose, dont les sociétés se ressemblent, qui partagent des intérêts stratégiques de long terme et qui se méfient fondamentalement du monde arabe qui les sépare(15). Ce sont en réalité les éléments les plus conservateurs, tant à Téhéran qu'à Jérusalem, qui ostracisent l'autre pour se maintenir au pouvoir sur la scène politique intérieure, alors même que la raison et l'économie commanderaient à ces deux Etats de s'entendre sur un *statu quo* pour miser à fond sur leur développement économique et énergétique, suivant une logique « gagnante-gagnante ». En effet, le corridor terrestre reliant désormais Téhéran à Beyrouth devrait permettre aux Iraniens d'exporter une partie de leurs hydrocarbures vers l'Europe et la Méditerranée, à travers des *pipelines* transitant par l'Iraq, la Syrie et le Liban. L'apaisement des tensions au Levant permettrait à la fois aux factions libanaise – dont le Hezbollah – de mettre en exploitation les gisements gaziers *offshores* situés au large du Liban, mais surtout à Israël d'exploiter à plein régime ses propres gisements *offshores* qui lui garantiraient très rapidement l'indépendance énergétique et des revenus substantiels liés à l'exportation du gaz. Comme les Iraniens et les Israéliens ont les moyens de détruire mutuellement leurs infrastructures gazières au Levant, s'ils veulent en profiter, ils n'ont d'autre choix que de s'entendre ou, à défaut, de s'ignorer.

(15) Pour une démonstration complète, cf. Pierre RAZOUX, « Iran-Israël : les meilleurs ennemis du monde ? », *Politique internationale*, n°158, fév. 2018.

Les enjeux énergétiques en Méditerranée orientale



On comprend dès lors pourquoi l'Iran et Israël mettent en place progressivement une stratégie de dissuasion réciproque pour figer leurs zones respectives d'influence et d'intérêt, de manière à s'assurer que l'autre ne la contestera pas, tout particulièrement au sud de la Syrie et du Liban. Dans cette logique, les Israéliens peuvent compter sur une dissuasion classique basée sur leur arsenal nucléaire et leur aviation ultra-perfectionnée, tandis que les Iraniens misent sur une dissuasion asymétrique qui repose sur le Hezbollah et sur leur arsenal de missiles balistiques équipés de têtes conventionnelles, raison pour laquelle ils refusent avec acharnement d'en faire un élément de négociation. Même les acteurs globaux auraient tout à perdre à une conflagration régionale majeure, à l'heure où leur attention se porte davantage vers d'autres parties du monde (Asie, Pacifique, Afrique, Europe orientale) et où tous ont intérêt à stabiliser le Moyen-Orient.

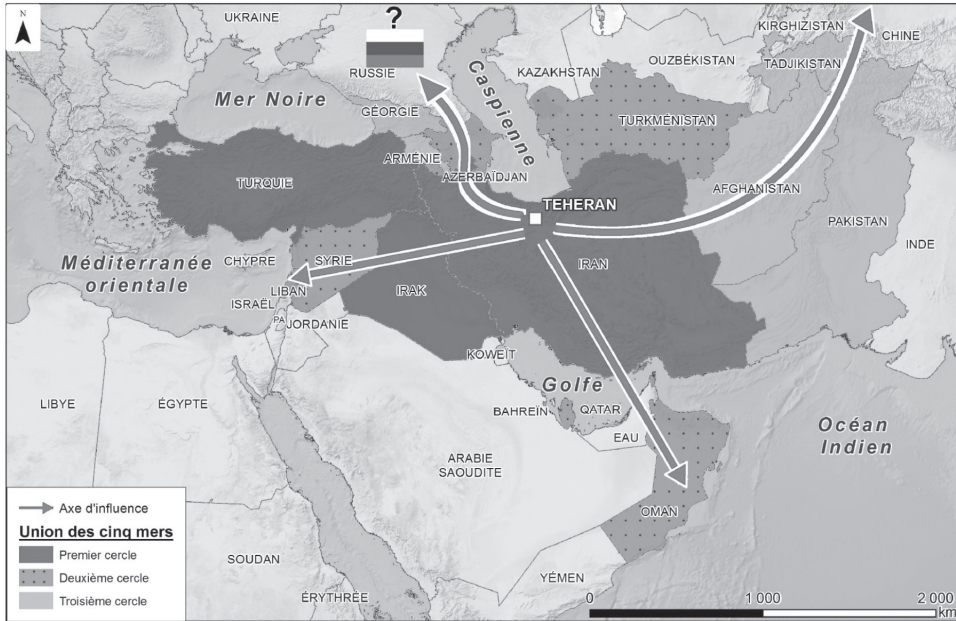
De fait, deux grandes options s'offrent à l'ensemble des protagonistes : la menace et l'endiguement ou bien le dialogue et l'engagement. Le président Donald Trump et les monarques du Golfe ont manifestement choisi la première option, refusant toute idée de négociation avec l'Iran et ses affidés. Les plus cyniques pourraient être tentés de penser que cette option sert les intérêts des industriels de l'armement, qu'ils soient occidentaux, russes ou chinois, puisqu'elle implique une poursuite de la course aux armements permettant de stabiliser la région par un équilibre de la terreur, laissant planer le spectre de destructions massives. Cette option d'endiguement,

risquée, ne tient que si elle permet d'éviter un embrasement généralisé duquel les principaux acteurs ressortiraient perdants. Or, plus ces acteurs disposent d'un arsenal pléthorique et sophistiqués, plus les risques de dérapage sont élevés.

Une seconde option, moins risquée, plus raisonnable, mais plus difficile à faire admettre à certains dirigeants locaux, reste celle du dialogue et de l'engagement diplomatique. C'est celle qu'a soutenue Barack Obama pendant ses deux mandats et qui a permis la conclusion de l'accord sur le dossier nucléaire iranien de juillet 2015. Cette option, qui s'appuie essentiellement sur les acteurs non arabes de la région (Turquie, Iran, Russie), panique les monarchies du Golfe et Israël, qui s'en sentent écartés. C'est certainement l'une des raisons qui explique leur hostilité à toute solution négociée, car ces pays craignent de se retrouver marginalisés. À l'inverse, cette option d'engagement diplomatique satisfait le jeu régional actuel de l'Iran qui cherche à sécuriser ses gains géopolitiques (en Iraq, en Syrie et au Liban), de la Turquie qui cherche à sortir de son isolement créé par la politique pan-ottomane de Recep Tayyip Erdogan, de la Russie qui cherche à s'imposer comme un acteur incontournable du jeu régional, mais aussi du Qatar et du sultanat d'Oman, plus ou moins ostracisés par la nouvelle dynastie salmanite et ses soutiens aux EAU.

C'est la raison pour laquelle l'Iran pousse discrètement son projet d'Union des cinq mers (Caspienne, mer Noire, Méditerranée, Golfe et océan Indien), lequel lui donnerait l'opportunité de créer à son avantage un espace régional de sécurité et de coopération qui lui permette d'ignorer – et si possible de marginaliser – ses principaux adversaires arabes. Le cœur de cet ensemble serait formé de l'Iran, de l'Iraq et de la Turquie et aurait vocation à s'étendre à la Syrie, au Liban, au Qatar, à Oman, à l'Azerbaïdjan et au Turkménistan, puis à long terme aux autres pays caucasiens, au Pakistan et au Tadjikistan, pour créer un corridor direct en direction de la Chine, le long de l'un des axes terrestres du projet chinois de nouvelles routes de la soie (OBOR).

L'union des cinq mers : la vision iranienne d'un espace régional de sécurité et de coopération



Ce projet d'Union des cinq mers, qui n'est pas sans rappeler le concept persan de « mer du Haut » (Caspienne) et de « mer du Bas » (Golfe) développé par Darius le Grand et repris depuis par les principales dynasties impériales, témoigne de l'évolution nationaliste de l'Iran. Il présente toutefois plusieurs faiblesses. Tout d'abord, il ne précise pas quel statut accorder à la Russie, partenaire pourtant stratégique de Téhéran. Ensuite, il rejette les Etats-Unis et ignore à la fois la Chine et l'Union européenne, qui ont pourtant des intérêts majeurs dans la région. Enfin, il se désintéresse des principales monarchies du Golfe, alors même que l'intérêt majeur d'un projet de sécurité et de coopération régionale – quel qu'il soit – est d'être inclusif et de promouvoir le dialogue et la transparence, afin d'apaiser les tensions et créer progressivement les conditions d'un minimum de confiance réciproque, à l'instar du Téléphone rouge et du Processus d'Helsinki, lequel a abouti à la fin de la Guerre froide en Europe.

POUR UNE CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION
DANS LE GOLFE (CSCG)

Une autre approche visant à accroître la sécurité globale dans la région du Golfe est possible. Résolument inclusive, elle pourrait s'inspirer de ce que fut la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) au tournant des années 1970-1980, qui contribua à apaiser les tensions entre l'Alliance atlantique et le Pacte de Varsovie au plus fort de la seconde Guerre froide (1978-1985) (16). Une telle initiative, qui pourrait prendre le nom de Conférence sur la sécurité et la coopération dans le Golfe (CSCG) (17), viserait à réunir dans un même cadre informel l'Iran, l'Iraq et les six monarchies du CCG. Son but serait de créer les conditions d'un dialogue permanent entre la rive sud du Golfe (CCG) et sa rive nord (Iran et Iraq).

**Cœur du projet de conférence sur la sécurité et la coopération dans le Golfe
(CSCG)**



Cette CSCG pourrait se fonder sur huit des mêmes principes qui ont assuré en son temps le succès de la CSCE : égalité des Etats et respect des droits inhérents à leur souveraineté ; non-recours à la menace ou à l'emploi de la force ; inviolabilité des frontières ; respect de l'intégrité

(16) Victime de son succès, la CSCE s'est transformée en organisation internationale (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) en 1994, avec son siège à Vienne.

(17) Avec pour avantage d'avoir le même acronyme en français et en anglais !

territoriale des Etats ; règlement pacifique des différends ; non-intervention dans les affaires intérieures ; coopération entre les Etats ; exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international (par exemple s'agissant de l'accord JCPOA (18) sur le dossier nucléaire iranien). Seuls deux principes initiaux de la CSCE pourraient poser problèmes aux dirigeants des huit Etats fondateurs de cette CSCG : le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; les droits des peuples à l'autodétermination. Libre à ces dirigeants de les écarter s'ils en étaient tous d'accord, pour les remplacer par d'autres principes, plus en phase avec leur philosophie religieuse ou politique, tant que ceux-ci ne remettent pas en cause les fondements même de cette initiative. Un secrétariat permanent pourrait être établi à Mascate, le sultanat d'Oman ayant toujours fait valoir sa posture de bienveillante neutralité au sein du Golfe. Le Qatar, s'il devenait progressivement un émirat non aligné protégé par les Occidentaux, se tenant à égale distance de Riyad et de Téhéran, pourrait également accueillir un organe dérivé de cette CSCG. Une fois le principe de cette conférence accepté, celle-ci pourrait servir de cadre de référence à d'autres traités régionaux visant la surveillance mutuelle (Ciel ouvert), le contrôle puis la réduction des arsenaux (à l'instar du Traité sur les forces conventionnelles en Europe) à travers des outils de transparence (présence d'observateurs étrangers lors de manœuvres militaires, régime déclaratoire d'acquisition d'armement, survols de zones frontalières, inspection de sites mutuellement agréés). Par la suite, le noyau fondateur de cette CSCG pourrait être étendu en deux vagues successives à d'autres Etats mitoyens tout aussi concernés par la sécurité collective dans cette région du Golfe, soit en tant que membres, soit en tant qu'Etats observateurs ou partenaires.

(18) *Joint Comprehensive Plan of Action*, 14 juil. 2015.

Projet de conférence sur la sécurité et la coopération dans le Golfe (CSCG)



Un premier élargissement pourrait viser quatre Etats entretenant des liens privilégiés avec l'un ou l'autre des acteurs majeurs : Afghanistan et Turkménistan pour l'Iran ; Yémen et Jordanie pour l'Arabie saoudite. Un deuxième élargissement pourrait inclure la Turquie, la Syrie, le Liban et les trois pays du Sud Caucase. Une fois la question palestinienne réglée et un dialogue bilatéral rétabli avec Téhéran, Israël pourrait rejoindre cet ensemble stratégique avec l'Egypte, pour le plus grand intérêt de tous. Bien sûr, cette vision peut paraître naïve à certains, à l'instar de ceux qui critiquèrent à l'époque le Processus d'Helsinki. Pourtant, force est de constater que la CSCE a joué un rôle indéniable pour éviter que l'irréparable ne survienne en Europe, dans un contexte autrement plus dangereux que celui qui caractérise aujourd'hui le Moyen-Orient.

Au fond, la principale difficulté de ce projet de CSCG pourrait être bien davantage les réticences des acteurs globaux (Etats-Unis, Chine, Russie et Union européenne) craignant de ne pas y être associés, que les arguments des acteurs régionaux, qui auraient tout à y gagner. Comment imaginer en effet qu'Américains et Russes acceptent d'être laissés de côté d'une architecture qui répond à leur intérêt réciproque de stabilisation du Moyen-Orient ? Et si les Etats-Unis et la Russie y sont associés, sous un statut ou un autre, comment ne pas impliquer la Chine et l'Union européenne ?

POUR CONCLURE, QUEL RÔLE POUR LA FRANCE ?

Puisque le président français Emmanuel Macron clame sa volonté de réorienter la politique étrangère française au Moyen-Orient dans un sens plus équilibré, parlant avec tous les acteurs régionaux de manière à apparaître comme un intermédiaire crédible, pourquoi ne s'attellerait-il pas à la promotion de ce projet de CSCG ? La France aurait tout à y gagner et pas grand-chose à perdre. Peut-être agacerait-elle la famille régnante saoudienne – et dans une moindre mesure les dirigeants émiratis –, mais celle-ci ne fait-elle pas désormais davantage partie du problème que de la solution ?

Pour cela, la France devrait s'interroger sur le bilan réel de la diplomatie du carnet de chèques qui a prévalu ces dernières années et qui est loin d'avoir apporté les résultats escomptés avec l'Arabie saoudite et les EAU, même si ceux-ci ont financé une partie des achats d'armements égyptiens. L'Élysée devrait surtout montrer à l'Iran, redevenu pôle régional de stabilité, qu'il se tient prêt à dialoguer avec Téhéran sur un mode pragmatique dénué d'arrière-pensées idéologiques. Et quoi de mieux pour y parvenir que d'effectuer une visite présidentielle à Téhéran pour témoigner au peuple iranien du respect et de la reconnaissance internationale que celui-ci attend depuis des décennies ? Car, aussi paradoxal que cela puisse paraître, aucun chef d'État français en exercice ne s'est jamais rendu dans la capitale persane, pas même l'ancien président Valéry Giscard d'Estaing, qui témoignait pourtant une affection sincère pour le Chah. Les réconciliations fructueuses ne sont-elles pas l'apanage des grands hommes d'État ? Peut-être les industriels français de l'armement y perdraient quelques contrats – bien que cela ne soit pas prouvé car les monarques du Golfe savent en général où se trouve leur intérêt –, mais la France y gagnerait certainement en influence et en sécurité.

COURSE AUX ARMEMENTS EN ASIE : MYTHES ET RÉALITÉS

PAR

MARIANNE PÉRON-DOISE (*)

La forte dynamique d'acquisition d'équipements militaires observable en Asie depuis plus de dix ans est généralement perçue comme une course aux armements. La région compte, il est vrai, les premières économies mondiales avec les Etats-Unis, une Chine portée par une croissance évoluant entre 6,5 et 7%, le Japon, l'Inde et la Corée du Sud (1). Ces pays consacrent une large part de leurs revenus à leur sécurité. Selon les chiffres du rapport annuel *Jane's Defense Budget* publié le 18 décembre 2017 (2), les Etats-Unis représentent un volume de 40% des dépenses militaires mondiales avec un budget de défense de 642 milliards de dollars, suivis par la Chine et l'Inde avec, respectivement, 192 et 52 milliards de dollars. Le Japon occupe pour sa part la 8^e place avec 44 milliards de dollars et la Corée du Sud la 10^e place avec 34 milliards de dollars. Pour leur part, le Vietnam et l'Indonésie ont plus que doublé leurs dépenses de défense entre 2005 et 2015 (3).

Ces budgets relativement élevés et la recherche de la sécurité par des voies militaires ne sont pourtant pas le reflet de sociétés « en armes », même si, dans certains pays, les élites militaires sont très proches des cercles du pouvoir (Thaïlande, Myanmar, Indonésie, Corée du Nord). On peut y voir l'existence d'un dilemme de sécurité sur lequel on peut s'interroger, mais aussi une culture stratégique marquée par une approche réaliste des relations internationales privilégiant défense de la souveraineté, logiques de puissance et compétition interétatiques.

Au demeurant, les objectifs de cette « course » sont amplement débattus. Pour certains, elle reflète la rivalité stratégique entre les Etats-Unis et la Chine pour le contrôle d'un espace maritime vital pour les économies mondiales, au carrefour des océans Indien et Pacifique. D'autres soulignent

(*) Chercheur à l'Institut de recherche militaire de l'Ecole militaire (IRSEM, France).

(1) Selon les données du Fonds monétaire international, si on prend en compte le produit intérieur brut (PIB) exprimé en parité de pouvoir d'achats, la Chine devancerait les Etats-Unis et s'imposerait comme la première puissance économique mondiale pour la quatrième année consécutive, avec un PIB de l'ordre de 23 066 milliards de dollars.

(2) *Jane's Defence Budget*, disponible sur le site Internet www.janes.com/article/76468/global-defence-spending-to-hit-post-cold-war-high-in-2018-jane-s-by-HIS's-Markit.

(3) SIPRI Military expenditures Database 1988-2015, disponible sur le site Internet www.sipri.org/database/milex.

l'effet d'entraînement des dépenses militaires de Pékin sur l'ensemble de l'Asie-Pacifique, ainsi que l'impact déstabilisant de la poussée chinoise dans les mers de Chine orientale et du Sud sur les équilibres régionaux et les systèmes d'alliance en place. L'Asie du Nord-Est subit également de plein fouet l'antagonisme sino-américain sous la forme de deux dynamiques concurrentes. D'un côté, la zone est le théâtre du développement, par la Chine, de systèmes de missiles de croisière antinavires et autres moyens anti-accès clairement destinés à « neutraliser » les porte-avions américains. De l'autre, elle voit le déploiement accéléré des défenses antimissiles sud-coréennes et japonaises en vue de contrer la menace balistique et nucléaire nord-coréenne.

REALPOLITIK ASIATIQUE ET SÉCURITÉ RÉGIONALE

Il semble communément admis que la course aux armements asiatique est un phénomène négatif pour la sécurité et la stabilité régionales en raison de l'incertitude et du dilemme de défense qu'elle génère (4). Nombre d'observateurs estiment que le phénomène ne peut déboucher que sur un conflit. Un lien de cause à effet est ainsi établi (5). Pourtant, l'histoire, y compris celle de l'Asie moderne, permet de nuancer cette vision. Depuis la fin de la guerre sino-vietnamienne en 1979, si l'Asie connaît des tensions, elle a pu jusqu'à présent bénéficier de ce qui a été décrit comme « *the long peace of East Asia* » (6).

Il existe au moins deux conditions fondamentales qui poussent les États à entrer en guerre, un dessein et une volonté politique, mais aussi leurs capacités militaires. Ce dernier élément est quantitatif et englobe, entre autres, l'état des forces armées, l'économie, les ressources naturelles, la démographie. Il lui faut également s'appuyer fortement sur le désir d'entrer en guerre à la faveur d'un motif, d'une opportunité stratégique et la forte conviction que la guerre est le seul moyen, même si ce n'est pas le meilleur, d'obtenir le gain politique recherché.

Course aux armements et conflit

Le concept de course aux armements ne répond qu'aux aspects quantitatifs et qualitatifs de cette équation. La question n'est pas celle des armes en elles-mêmes, mais porte sur les intentions derrière leur acquisition. La forte dynamique d'armement naval entre le Royaume-Uni et l'Allemagne de Guillaume II avant la Première Guerre mondiale n'est pas considérée comme la cause du conflit. Les deux pays ont renforcé leur ordre de bataille naval en lançant notamment la construction de

(4) Félix HEIDUCK, « An arms race in Southeast Asia? Changing arms dynamics, regional security and the role of European arms exports », SWP Research Paper, 10 août 2017.

(5) Charles-Philippe DAVID, *La Guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Presses de Sciences-Po, 2006, pp. 161-171.

(6) Timo KIVIMAKI, *The Long Peace of East Asia*, Gower Publishing, 2014.

nombreux cuirassés, dont l'emblématique *HMS Dreadnought*, et, même s'ils sont entrés en guerre l'un contre l'autre, telle n'était pas l'intention de départ. Au-delà de l'attentat de Sarajevo, on peut évoquer l'effet cumulatif de différents éléments : le différend austro-serbe, les rivalités coloniales, la montée des sentiments nationaux en Europe, deux structures d'alliance rigides, mais aussi la croyance en la vertu d'un conflit armé perçu comme une ordalie politique conduisirent les pays européens à la guerre (7).

Le traité de limitation des armements navals signé entre les Etats-Unis, le Royaume-Uni et le Japon dans le cadre de la Conférence navale de Washington fournit un autre exemple éclairant. Les trois pays souhaitaient limiter leur programme de construction navale dans l'espoir de ne pas enclencher de course qui pourrait fatalement déboucher sur un conflit. Au final, l'accord fut dénoncé en 1936 par le Japon, alors tenté par une expansion impériale, et les trois pays entrèrent en guerre. Toutefois, la paix aura été préservée des années 1920 aux années 1930 (8). Dans le domaine nucléaire, l'exemple le plus souvent cité est l'équilibre de la terreur instauré entre les Etats-Unis et l'Union soviétique. Dès les années 1960, les deux pays disposaient d'un arsenal atomique suffisant pour éliminer l'autre. Pourtant, aucun des deux n'avaient l'intention d'utiliser ses capacités nucléaires ou conventionnelles et de prendre le risque de déclencher un conflit. On le voit, ces trois exemples historiques devraient relativiser l'argument qui veut qu'une course aux armements conduise inévitablement à la guerre.

La Chine au cœur du dilemme de sécurité régionale

Il est intéressant d'analyser ce que le développement de programmes d'armements ambitieux révèle des intentions potentielles d'un rival. Dans l'hypothèse d'une course aux armements en Asie, que peut-on déduire des intentions chinoises ? La Chine moderne n'apparaît pas comme une puissance belliqueuse. Son dernier épisode guerrier remonte à 1979, lorsqu'elle s'est battue contre le Vietnam qui avait envahi le Cambodge l'année précédente. Auparavant, la multiplication d'incidents frontaliers avec l'Inde avait débouché sur un bref conflit avec Delhi en 1962. Plus tôt, en 1950, la Chine était entrée en guerre contre les Etats-Unis pour soutenir son allié nord-coréen menacé par l'offensive du général MacArthur. Du point de vue chinois, Pékin a adopté, à chaque fois, une posture défensive.

On objectera à juste titre que la Chine développe depuis des années une rhétorique et une posture agressive en ce qui concerne Taïwan, « l'île rebelle » destinée, selon Pékin, à revenir dans le giron chinois (9). Si on suit la logique des nombreuses déclarations chinoises et la multiplication

(7) Paul M. KENNEDY, *The Rise of the Anglo-German Antagonism 1860-1914*, Humanity books, 1987.

(8) Bruno HELLENDORFF / Thierry KELLNER, « Courses aux armements navals en Asie : vers une nouvelle conférence de Washington ? », Note du GRIP, 13 déc. 2013.

(9) Benoît VERMANDER / Jean-Pierre CABESTAN, *La Chine en quête de ses frontières. La confrontation Chine-Taïwan*, Presses de Sciences-Po, 2005.

d'incidents aériens et maritimes entre l'Armée populaire de libération et ses homologues américaine, japonaise et philippine, on peut estimer que Pékin fait la démonstration de sa résolution à recourir à la force sans crainte d'un dérapage pouvant déclencher un conflit. Une politique déclaratoire abrupte est aussi le moyen le plus efficace de jouer sur une opinion publique nationaliste et d'appliquer le niveau de pression diplomatique approprié vu du gouvernement chinois. La détérioration des relations avec Taïwan depuis l'élection de la nouvelle présidente, Madame Tsai, la récurrence des incidents entre garde-côtes chinois et japonais autour des îlots contestés en mer de Chine orientale (10), tout comme le mépris chinois (11) pour la sentence d'arbitrage du tribunal de La Haye à l'été 2016 illustrent l'absence de concession chinoise sur le fond et la forme (12). Le différentiel capacitaire entre les moyens militaires chinois, ceux de Taïwan et des principaux pays du Sud-Est asiatique parties aux revendications sur les archipels des Spratleys et des Paracelse ne fait pas de doutes sur l'issue d'un éventuel conflit. L'inconnue stratégique réside dans un éventuel soutien américain. Ce dernier ne ferait guère de doute en faveur du Japon en cas de conflit déclaré autour des Senkaku, car ces derniers ont clairement été désignés par les présidents Obama et Trump comme bénéficiant de la garantie de sécurité américaine.

En tout état de cause, sans vouloir développer trop de scénarios prospectifs, on peut estimer que l'option du coup de force et de l'attaque n'est pas dans l'intérêt chinois. Dans cette perspective, l'accumulation de moyens militaires, le renforcement des capacités en missiles balistiques, la construction d'un troisième porte-avions constituent autant de signaux entrant dans le cadre d'une stratégie globale de dissuasion destinée à appuyer une diplomatie unilatérale.

LA PRÉVALENCE DE LA DIMENSION NAVALE

L'essentiel des tensions asiatiques se cristallisant sur les frontières maritimes, les programmes d'acquisitions navals et le poids de la

(10) Pékin revendique, tout comme Taïwan, les îlots inhabités formant les Senkaku (en mandarin Diaoyu) contrôlés par le Japon depuis 1972 et situés en mer de Chine orientale, dans le nord-est de l'île de Taïwan et à l'ouest des îles Ryūkyū. Depuis 2008, les intrusions de bâtiments de pêche chinois se multiplient dans les eaux territoriales. A partir de 2012, ces intrusions sont aussi le fait de garde-côtes chinois. En 2016, pour la première fois, des unités de la marine de guerre chinoise y prendront part.

(11) La sentence d'arbitrage a, entre autres, été qualifiée de « *farce* » par le ministre chinois des Affaires étrangères. Cf. « Le ton monte entre Pékin et Manille après le jugement sur la mer de Chine méridionale », *Le Monde*, 12 juil. 2016.

(12) La Chine revendique toutes les îles au large de ses côtes : Taïwan et l'ensemble des îles environnantes. Il s'agit des Diaoyu-Senkaku administrées par le Japon, des Pescadores et des Pratas, appartenant à Taïwan, des Paracels contrôlées par Pékin mais revendiquées par le Vietnam et Taïwan, et, enfin, des Spratleys, objets de conflits récurrents entre Pékin, la Malaisie, les Philippines et Brunei. La Chine a réalisé d'importants travaux de poldérisation sur sept des sites de l'archipel des Spratleys et y a aménagé des installations militaires. Cf. Marianne PÉRON-DOISE, « La mer de Chine du Sud : une géographie maritime à la conflictualité latente », Note de recherche n°44/2017, IRSEM, disponible sur le site Internet www.defense.gouv.fr/irsem/publications/notes-de-recherche/notes-de-recherche-research-papers.

modernisation des marines régionales constituent un poste de dépense significatif des budgets de défense (13). Comme l'a rappelé fortement Hervé Coutau-Bégarie, citant lui-même Cromwell, « *un navire de guerre est le meilleur des ambassadeurs* » (14). En effet, au-delà de l'emploi de capacités navales dans le cadre d'un conflit, il existe tout un registre d'activités politico-militaires susceptibles de définir la tonalité d'une diplomatie navale et de renforcer la politique extérieure d'un pays. On peut ainsi évoquer « l'affichage du pavillon » à travers une mission de présence ou des patrouilles dans une zone contestée, la menace d'un recours à l'emploi de la force *via* l'envoi d'un détachement de bâtiments dans un but de dissuasion, la mise en avant de la solidité d'une alliance *via* des exercices multilatéraux à la mer.

De la lutte contre la piraterie aux politiques de souveraineté

La prudence stratégique et la volonté de se prémunir contre un environnement géopolitique changeant, où la Chine ne constitue pas l'unique menace, ont également fortement joué dans la modernisation accélérée des marines asiatiques. Dans les années 2000, le détroit de Malacca a connu un épisode de piraterie qui a suscité l'inquiétude de la communauté internationale et incité les marines singapourienne, malaisienne et indonésienne à augmenter leurs capacités de surveillance aéromaritimes et à coopérer. L'incident a révélé l'étendue de la méfiance et des susceptibilités nationales entre voisins, l'Indonésie – il est vrai en but au développement de menaces terroristes – faisant figure d'homme malade d'Asie du Sud-Est, tandis que Singapour et la Malaisie, se divisaient, prisonnières d'une histoire commune conflictuelle. La faiblesse des moyens navals locaux a été également mise au jour, suscitant des propositions de coopération et d'aide au renforcement des capacités maritimes de la part d'acteurs extérieurs, dont le Japon et l'Inde, motivés par la sécurisation d'une voie de passage essentielle pour le commerce international et le développement d'un multilatéralisme maritime leur permettant de consolider leur influence dans la zone.

En dehors de la piraterie, la nécessité de lutter contre le terrorisme et de nombreuses menaces émergentes (flux migratoires incontrôlés, divers trafics, pêche illégale) sont des facteurs très présents derrière les politiques d'achat naval de nombre de pays sud-est asiatiques. Considérations économiques, intérêt national et questions de souveraineté sont étroitement mêlés. Un outil naval moderne est source de sécurité mais aussi de puissance, au plan intérieur et extérieur. Face à la prospérité singapourienne, la création d'une force sous-marine par la Malaisie voisine

(13) Koh Swee Lean COLLIN, « Is there an arms race among navies in Southeast Asia », Channel New Asia, 6 mai 2017, disponible sur le site Internet www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/commentary-is-there-an-arms-race-among-navies-in-southeast-asia-8817454.

(14) Hervé COUTAU-BÉGARIE, *Le Meilleur des ambassadeurs. Théorie et pratique de la diplomatie navale*, Economica, 2010.

a constitué un facteur de prestige national et régional. Toutefois, après la séquence d'acquisition des années 2000, la modernisation des flottes et la recherche d'améliorations qualitatives semblent être la nouvelle tendance.

Les plateformes stratégiques : entre projection de force et projection de prestige

L'engouement asiatique pour des plateformes majeures comme le porte-avions ou le sous-marin illustrent une conception de l'outil naval comme instrument politique au service d'une diplomatie de puissance. L'élément de compétition est un des moteurs du développement de programmes navals asiatiques. Toutefois, on soulignera que disposer d'armes technologiquement avancées peut aider à relativiser la perception d'une menace.

Le porte-avions, reflet de rivalités de puissance

Soucieuse de contrebalancer l'empreinte stratégique de Washington, matérialisée par une forte composante aéronavale – un porte-avions américain est mouillé en permanence au Japon et un autre est basé à Hawaï –, la Chine s'est lancée dans un ambitieux programme de construction de porte-avions. Après le *Liaoning* acheté à la Russie et présenté comme une plateforme d'apprentissage, puis le *Shandong*, de construction nationale, qui devrait être opérationnel en 2020, Pékin a annoncé la construction d'une troisième unité. Le fait que cette dernière devrait être équipée de catapulte signale une avancée notable de l'APL dans l'acquisition d'une force aéronavale. Les porte-avions précédents ont été équipés d'avions de combat de type *J-15*, dérivé du modèle du *Sukhoi 33* russe. De son côté, le Japon envisage la transformation de ses *destroyers* porte-hélicoptères de la classe *Izumo* afin d'y embarquer des avions de combat *F-35B* à décollage vertical. Ces unités ont un gabarit imposant. Elles déplacent 24 000 tonnes, mesurent 248 m et disposent déjà de 14 hélicoptères *Seahawk* (15). Si leur transformation en ferait l'embryon d'une force aéronavale japonaise, les limites au réarmement japonais apportées par l'esprit « pacifiste » de la Constitution de 1948, qui lui interdit de disposer d'équipements militaires offensifs, empêchent pour l'heure de parler de « porte-avions ». Alors que l'environnement régional est caractérisé par la montée en puissance d'une menace chinoise multivectorielle, le Japon doit gérer les étapes de sa « normalisation » militaire au cœur d'un voisinage marqué par le rappel incessant des questions du passé.

La « course » au sous-marin

Alors que l'expansion maritime chinoise dans les mers de Chine et dans l'océan Indien inquiète les Etats riverains, ces derniers se sont lancés dans des programmes d'équipement de sous-marins diesel remarqués. La

(15) Le *Charles-de-Gaulle*, porte-avions français à propulsion nucléaire, déplace 40 000 tonnes et mesure 261 mètres. Équipé de deux catapultes, il peut mettre en œuvre une quarantaine d'aéronefs de combat.

Malaisie, le Vietnam, l'Indonésie, le Japon, l'Inde ou l'Australie ne peuvent s'opposer efficacement aux réseaux de radars et aux batteries de missiles déployés sur les côtes chinoises et sur certains des îlots artificiels occupés par Pékin dans les Spratleys ni à l'expansion de la flotte chinoise. Ils peuvent néanmoins se doter de moyens qui permettent de contrebalancer les capacités chinoises. Pour l'heure, les capacités de lutte anti-sous-marine constituent une fragilité stratégique pour Pékin (16).

La place centrale du sous-marin d'attaque s'explique par les atouts de discrétion et d'endurance d'un tel outil dans le cadre de missions de protection des vastes domaines maritimes des Etats asiatiques, mais aussi en raison du signal politique de fermeté envoyé. La multiplication de ces programmes a été l'un des facteurs accréditant la perception d'une course aux armements dans la zone. Le sous-marin d'attaque bénéficie d'atouts essentiels. Au-delà de sa discrétion, c'est le vecteur privilégié permettant à des marines côtières de lancer des missions de recueil de renseignement. Enfin, son aptitude à frapper à tout moment en fait une arme crédible. Le recours marqué à l'arme sous-marine en Asie, notamment en Asie du Sud-Est, intervient alors que Pékin développe une stratégie de déni d'accès et d'interdiction de zone (A2/D2), en renforçant le potentiel de ses missiles balistiques antinavires et de ses missiles de croisière à longue portée. Cette stratégie qui vise à sanctuariser ses approches maritimes s'accompagne d'une militarisation croissante de l'ensemble des îles gagnées sur la mer dans les zones contestées de la mer de Chine (17).

Le Vietnam, qui s'est à plusieurs reprises opposé à la Chine dans les Spratleys, illustre le cas le plus manifeste d'une flotte qui privilégie la force sous-marine pour équilibrer ses rapports avec la Chine. Le pays a fait l'acquisition de six sous-marins russes de classe *Kilo* pour un montant estimé de 2,6 milliards de dollars (18). Il envisage également l'acquisition d'avions de patrouille maritime de type *P-3 Orion* afin de pister efficacement les sous-marins chinois. Bien que la Chine dispose d'une force sous-marine d'environ 70 unités, surpassant largement celle du Vietnam, elle devra prendre en considération une menace résiduelle reposant sur la capacité vietnamienne à agir silencieusement tout en disposant de moyens de frappe non négligeables (19).

(16) Koh Swee Lean COLLIN, « Submarines – a silent risk in Asia's waters », *Straits Times*, 8 juin 2017, disponible sur le site Internet www.straitstimes.com/opinion/submarines-a-silent-risk-in-asias-waters.

(17) Marianne PÉRON-DOISE, *op. cit.*

(18) Hanoï s'est classé au 8^e rang des importateurs d'armements entre 2011 et 2015. Cf. SIPRI, *op. cit.*

(19) Singapour dispose de 7 unités conventionnelles. La Malaisie dispose de 2 unités de type *Scorpène* récentes. La Thaïlande devrait acquérir 3 unités conventionnelles auprès de la Chine. L'Indonésie, confrontée au défi du contrôle de sa vaste zone archipélagique, privilégie sa flotte de surface, mais cherche à accroître son ordre de bataille sous-marin et à passer de 2 à 7 unités. L'Inde elle-même, alarmée devant l'expansion sous-marine chinoise dans l'océan Indien, a lancé un ambitieux plan d'acquisition portant sur la construction de 24 sous-marins dans les 30 prochaines années afin de maintenir un relatif équilibre avec les capacités chinoises.

COURSE AUX ARMEMENTS ET PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE

La Corée du Nord ambitionne de se voir reconnaître le statut de puissance nucléaire et de devenir la cinquième puissance nucléaire asiatique, établissant ainsi une forme de parité stratégique avec les Etats-Unis. Certains experts la considèrent déjà comme une puissance nucléaire de fait car son sixième essai du 3 septembre 2017 et la campagne de tirs balistiques accélérés conduite depuis deux ans ont révélé des avancées incontestables. Pyongyang en partie fait la démonstration de sa maîtrise de fortes énergies et de ses capacités balistiques intercontinentales, même si des étapes importantes restent à franchir, comme la miniaturisation des têtes nucléaires et la technique de rentrée dans l'atmosphère de ses missiles intercontinentaux.

Membre du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP), depuis 1985, la Corée du Nord avait déclaré s'en retirer en 2003 et s'était proclamée comme Etat possesseur de l'arme nucléaire en 2006. Elle cherche ainsi à se voir reconnaître le statut de l'Inde et du Pakistan, puissances nucléaires non officielles, non signataires du TNP. Peut-on donc parler d'une course aux armements nucléaires en Asie ? On peut estimer que le problème stratégique nord-coréen est appelé à durer et à constituer une source d'instabilité régionale, tout en entretenant, par réaction, une dynamique de réarmement, suivant le principe « action-réaction » qui fait que les Etats ne peuvent prendre de retard et sont constamment conduits à moderniser leur système militaire (20).

Cela dit, la crise nucléaire nord-coréenne a clairement relancé les craintes d'une « cascade de prolifération » et des interrogations sur les choix stratégiques qui s'offrent au Japon et à la Corée du Sud. Les deux pays bénéficient en effet du parapluie nucléaire américain dans le cadre des traités de sécurité signés avec Washington respectivement en 1951 et en 1953. Si la question de se doter de l'arme nucléaire est longtemps demeurée tabou, l'accélération des programmes d'armes de destruction massive nord-coréens l'a vue resurgir. Les conservateurs sud-coréens défendent ardemment le projet d'une Corée du Sud dotée de l'arme nucléaire et seraient suivis par une fraction non négligeable de l'opinion publique du pays. Toutefois, Séoul a signé le TNP en 1975 et l'actuel Président a clairement énoncé comme hostile au nucléaire civil et militaire. On notera que la réintroduction d'armes nucléaires tactiques américaines sur le sol sud-coréen a été évoquée lors de la rencontre à Séoul du secrétaire à la Défense américain Mattis et de son homologue sud-coréen le 31 août 2017.

Le débat ne se pose pas dans les mêmes termes au Japon. La réalité des compétences techniques dont dispose Tokyo dans le domaine du nucléaire civil permet de supposer qu'il pourrait passer au statut de puissance nucléaire rapidement. Il est ainsi présenté comme une « *puissance nucléaire*

(20) Charles-Philippe DAVID, *op. cit.*

virtuelle » (21). Cette perspective n'est pourtant pas réaliste au plan politique, en dépit d'un contexte sécuritaire très dégradé. La mise sur pied d'une capacité nucléaire pour le Japon imposerait un double bouleversement stratégique : le renoncement au pacifisme constitutionnel du pays et au consensus de l'opinion publique du pays à ce sujet, l'émancipation vis-à-vis de l'alliance avec les Etats-Unis et du parapluie américain. Au plan interne et international, ce choix exigerait un effort important de la part de Tokyo pour mettre en place et faire accepter une politique de dissuasion.

Pour l'heure, les deux pays ont poursuivi un effort conséquent de modernisation de leur outil de défense, notamment en perfectionnant leur système de missiles pour faire face à la menace nord-coréenne. Dans l'édition 2017 du Livre blanc japonais (22), la Corée du Nord est qualifiée de « *danger majeur et imminent* ». Le document s'inquiète notamment de la possibilité d'attaque par saturation pendant laquelle un grand nombre de missiles seraient tirés simultanément pour neutraliser le système de défense antimissile d'un pays ou d'une zone ciblée. Il fait suite à un rapport d'experts du Parti libéral-démocrate (PLD) remis au Premier ministre, Shinzo Abe, recommandant notamment l'acquisition de missiles de croisière à longue portée, capables de frapper les engins et les sites nord-coréens (23).

Par ailleurs, les transferts d'armements américains connaissent un renforcement majeur sous l'impulsion de l'actuel Président américain. Lors de sa tournée asiatique en novembre 2017, Donald Trump s'est dit prêt à vendre des équipements militaires de haute technologie afin d'augmenter les capacités de dissuasion de ses deux alliés face à la Corée du Nord (24). Le Japon envisagerait ainsi de se doter du système de défense antimissiles *THAAD*, comme l'a fait la Corée du Sud en 2017. En outre, les deux pays devraient se doter de nouveaux moyens de surveillance et seraient prêts à acquérir le très coûteux avion de commandement et de contrôle *E-8 Joint Stars*.

* *
*

Cette analyse sur la dynamique d'armement observable en Asie-Pacifique en a présenté quelques faits marquants. Les chiffres cités et la mention des systèmes d'armes en cause, soit l'aspect quantitatif et qualitatif du phénomène, bien que caractéristiques ne constituent pas des explications

(21) David CUMIN / Jean-Paul JOUBERT, *Le Japon, puissance nucléaire ?*, L'Harmattan, 2003.

(22) *Defense of Japan*, 2017, disponible sur le site Internet www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2017.html.

(23) « Japon dépenses militaires record pour 2018 », Reuters, 22 déc. 2017, disponible sur le site Internet fr.reuters.com/article/companyNews/idFRL8N1OM0D3 ; F.-S. GADY, « Deterring North Korea: Japan lawmakers push for preemptive strike capabilities », *The Diplomat*, 9 mars 2017, disponible sur le site Internet thediplomat.com/2017/03/deterring-north-korea-japan-lawmakers-push-for-preemptive-strike-capability/.

(24) Scott SNYDER, « Trump sticks to the script bolsters US defense commitment in Japan and South Korea », *National bureau of Asian Research*, 9 nov. 2017, disponible sur le site Internet www.nbr.org/research/activity.

en soi. Toutefois, de par leur volume et la haute valeur technologique des équipements, ils sont révélateurs d'un dilemme de sécurité régionale et du déficit de confiance qui règne entre les Etats. Dans ce mouvement, la Chine apparaît centrale et nombre de budgets de défense asiatiques tendent à augmenter en réaction à cette émergence militaire. L'accélération des programmes de destruction massive nord-coréens constitue un autre facteur à l'origine de la mise en place de système de défense antimissiles particulièrement coûteux et constituant un poids non négligeable pour les économies des pays concernés.

Ces constatations révèlent en creux la faiblesse de l'architecture régionale de sécurité, mais aussi, au regard de la tension manifeste sur les frontières maritimes, la contestation d'un ordre hérité de la Seconde Guerre mondiale, du Traité de San Francisco comme du TNP, par les deux puissances révisionnistes que sont la Chine et la Corée du Nord. La nature militaire de la réponse apportée à travers les dynamiques d'armements observées ne saurait se substituer à un dialogue politique.

LA RUSSIE DE RETOUR COMME PUISSANCE MILITAIRE ?

PAR

ERIC BRUNAT (*) et JACQUES FONTANEL (**)

Après l'effondrement de l'Union soviétique en 1991, la violente crise économique et sociale qui en a résulté a terni l'image de la Russie comme puissance et comme acteur militaire dominant, ce qu'elle avait été à l'aube des années 1980. Pendant plus d'une décennie, l'Armée rouge, autrefois fer de lance de l'aura soviétique, a connu un déclassement social et technologique qui l'a rendue moins influente ou moins menaçante pour l'ensemble des Etats, y compris pour les pays encore ou anciennement alliés. A son arrivée au pouvoir, Vladimir Poutine a clairement exprimé sa volonté de développer une force militaire crédible de grande puissance, afin de maintenir l'influence de la Russie sur les anciens membres de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) et de réduire les ambitions politiques nationales alternatives internes et internationales. Les faiblesses structurelles de l'économie russe (1) ne constituaient pas une raison suffisante pour limiter l'effort de défense d'un Etat qui se sentait agressé par des pays à la fois revanchards et déterminés à lui dicter leurs visions du monde. Il s'agissait aussi, en interne, de promouvoir une nouvelle « verticale du pouvoir » visant à restaurer la crédibilité de l'Etat, fortement mise à mal dans les années 1990, et à sécuriser l'intégrité du territoire national. Le retour de la « grande Russie » s'est alors manifesté par un discours politique rendu crédible par les moyens financiers issus des exportations massives de ressources fossiles, l'amélioration des comptes budgétaires nationaux, l'émergence d'une classe moyenne et la conceptualisation d'une politique de « *soft power* » et de « *hard power* » (2) active, au moins dans l'environnement de proximité de la Russie.

Dans ce contexte politique et quasi idéologique, les dépenses militaires et l'existence d'un complexe militaro-industriel ont de nouveau été perçues à la fois comme des engrais efficaces pour l'essor de la recherche-développement, un accélérateur de technologies nouvelles et un investissement pour l'économie nationale. Sur le long terme, l'effort

(*) Economiste du développement, de la transition et de l'économie régionale.

(**) Professeur émérite en Sciences économiques de l'Université Grenoble Alpes (France).

(1) E. BRUNAT / J. FONTANEL, « L'économie de la Russie, les grands défis à relever », *Annuaire français des relations internationales*, vol. XVI, 2015.

(2) Au sens de Joseph NYE, *Soft Power: the Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004.

national de défense et de puissance n'est pas analysé comme un fardeau à supporter, même si certaines conditions économiques et stratégiques objectives conjoncturelles peuvent à court terme en réduire l'influence et la dimension.

Si les Etats-Unis recourent à l'action militaire unilatérale sans grande précaution et consultation extérieure, les politiques de puissance conduites par la Russie et la Chine interrogent et inquiètent les observateurs et les stratèges (3). Fin 2017, dans le principe, les forces favorables au réarmement et à la remontée des budgets alloués aux armées ne manquent pas d'arguments et d'atouts, face à une globalisation économique qui ne s'accompagne pas de meilleures relations politiques, militaires, économiques et géostratégiques entre les Etats. La Russie se veut à nouveau un acteur dominant sur la scène internationale, l'un des seuls – voire le seul – acteurs crédibles face à la puissance américaine.

LA RUSSIE REDEVIENT UNE PUISSANCE D'INTERVENTION

Pour Vladimir Poutine, les Etats-Unis et leurs alliés veulent réduire le rôle international de Moscou en vue d'orienter, à leur profit, les affaires d'un monde considéré comme unipolaire, dominé par les valeurs universelles occidentales, l'économie de marché, la démocratie des « Lumières » et se rapportant, à tort, à « *une fin de l'histoire* » (4), sans autres conflits potentiels entre les grandes nations que les rapports de force économiques issus de la compétition concurrentielle internationale. Dans ce cadre, les relations « apaisées » entre les Etats revendiquées défendent à la fois les valeurs philosophiques, religieuses et sociales et le modèle de développement des sociétés occidentales. Or la Russie, en retard économiquement, veut assumer sa part d'indépendance et le respect de ses propres valeurs.

Les accords interétatiques avec les Etats-Unis, l'Union européenne (UE) et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ne peuvent être fondés que sur l'application des principes d'égalité et de respect mutuel des intérêts de chaque participant (5). Or la volonté des pays occidentaux de conserver leur puissance économique et politique issue historiquement du colonialisme et des guerres et leur refus d'écouter les revendications de la Russie et des pays émergents conduisent à accroître l'instabilité internationale. L'usage illégitime de la force militaire américaine et de l'OTAN dans plusieurs lieux du monde est un témoignage accablant des tentations impérialistes de l'Occident politique. La Russie traditionnelle se doit de défendre ses valeurs et même de les renforcer par la formation et l'éducation, en vue de résister aux forces d'homogénéisation et de tropisme de la civilisation occidentale qui cherchent à en saper le contenu.

(3) J.-F. GUILHAUDIS, *Relations internationales contemporaines*, Litec, Paris, 2017.

(4) F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, Macmillan, New York, 1992.

(5) R. CONNOLLY, « Hard times? Defence spending and the Russian economy », *Russian Analytical Digest*, n°196, nov. 2016.

Si le terrorisme est reconnu comme une menace pour la stabilité de la Russie, ce sont encore les ambitions des puissances occidentales qui sont jugées dangereuses pour la sécurité du pays, notamment depuis l'affaire de la Crimée (6). Les forces néo-impérialistes, notamment avec l'élargissement de l'OTAN, constituent l'adversaire principal revendiqué par Vladimir Poutine. Elles exercent des actions politiques hostiles dans l'ancien espace soviétique eurasiatique, en vue de fragiliser la solidité de la sphère d'influence russe, notamment avec les révolutions de couleur (Géorgie, Ukraine, Kirghizistan...), mais aussi avec le « printemps » arabe, les soutiens aux changements de régime au Moyen-Orient (Syrie, Libye ou Iraq) et le rôle politique d'organisations non gouvernementales en vue de déstabiliser les institutions de la Russie. Le soutien de la Russie à la Syrie est fondé, en grande partie, sur l'existence, depuis 1971, d'une base logistique de la marine russe dans le port de Tartous, seul point de ravitaillement de ses navires de guerre en mer Méditerranée. Il souligne de plus l'indépendance de Moscou au regard des recommandations onusiennes. La Russie n'est pas la seule. D'autres gouvernements, notamment l'administration américaine, manifestent à l'occasion et sur différents terrains la même indifférence, voire de l'hostilité à l'égard de l'ONU. Le soutien de la Russie à Bachar el Assad répond à l'impératif de demeurer une grande puissance politique qui compte et qui n'est pas prête, pour satisfaire les visions et diplomaties des chancelleries occidentales, à abandonner un atout essentiel de sa puissance militaire pour des « révolutions » qu'elle considère illégitimes ou provoquées par des puissances étrangères désireuses de développer leurs zones d'influence. Le retour de la Russie au Moyen-Orient (7) s'inscrit dans une politique déployée dans le temps long, de la Russie des tsars à l'URSS, laquelle apportait largement son appui aux nationalismes arabes, notamment égyptien et syrien, ainsi qu'aux régions chiites perses, tandis que l'Arabie saoudite (8) était fortement soutenue par les Etats-Unis. Bref, une guerre froide décentralisée au Proche-Orient et au Moyen-Orient.

Moscou revendique un partage plus égalitaire du pouvoir international, en faveur notamment des économies émergentes, dont la Russie, de façon un peu contradictoire, parfois se prévaut. L'usage de la force en Géorgie, en Ukraine ou en Syrie vient en soutien à cette revendication. A cette fin, la Russie exerce aussi un *soft power* plus sournois – dont la suspicion d'actions sur les élections aux Etats-Unis, en France et même en Allemagne

(6) E. BRUNAT / J. FONTANEL, « La stratégie internationale et la réforme militaire de la Russie », in E. BRUNAT / G.-H. SOUTOU / F. TURPIN (dir.), *Union européenne - Russie : une relation particulière ?*, USMB / LLSETI, Chambéry, 2015.

(7) I. DELANOË, *Russie : les enjeux du retour au Moyen-Orient*, L'Inventaire, 2016.

(8) Dès février 1945, juste après la Conférence de Yalta, le président américain Franklin Roosevelt rencontre sur le Grand Lac Amer, en Egypte, le roi d'Arabie saoudite, Abdelaziz al Saoud. Dès lors, le soutien des Etats-Unis à l'Arabie saoudite sera constant, de même que la présence politique et militaire des Etats-Unis dans cette riche région pétrolière, redessinée par les Occidentaux après l'effondrement de l'Empire ottoman.

est un témoignage troublant (9) – et un *hard power* dont l'efficacité réelle ou virtuelle est toujours discutée, mais redoutée, par les acteurs internationaux. La stratégie de la terreur nucléaire, bien qu'artificiellement assoupie, est encore bien ancrée dans l'esprit des gouvernants dans les négociations avec la Russie.

La Russie est de plus en plus inquiète de « l'encerclement » progressif de son territoire. L'évolution géostratégique du monde a conduit à l'élargissement de l'OTAN – dont le principal ennemi a pourtant théoriquement disparu depuis la fin de la Guerre froide –, la Russie perdant ainsi progressivement, sans aucune concertation diplomatique, son champ d'influence. Vladimir Poutine, officiellement très critique sur le fonctionnement du nouvel ordre économique mondial inspiré des valeurs occidentales, a la ferme volonté de restaurer la légitimité de son action internationale et donc de son régime, lequel est pourtant de plus en plus contesté du fait de son incapacité à réformer une économie fondée sur la prédation de l'économie nationale par les opportunistes du pouvoir – les oligarques se substituant à la *nomenklatura* – et des institutions nationales accordant *de facto* un pouvoir excessif à l'exécutif. En opposition, l'Union européenne conteste fermement la politique de l'Etat russe, elle ne reconnaît toujours pas l'annexion illégale, au sens du droit international, de la Crimée et elle condamne les actes de déstabilisation de l'Ukraine par Moscou. Dans ce cadre, les relations de la Russie avec l'Union européenne ont été bouleversées, plus agressives et de ce fait moins négociées. Pourtant, cette situation perdure, elle s'installe dans le temps et les relations entre les deux pôles s'enlisent, l'UE attendant une reddition très improbable, l'autre partie se tournant vers de nouveaux alliés potentiels. Depuis 2014, du fait de ces réactions européennes, faites d'une spirale de sanctions suscitant des contre-sanctions (10), la stratégie de sécurité nationale russe a été affinée, elle définit ses priorités stratégiques nationales et les mesures à prendre pour les satisfaire dans le cadre d'un développement économique et militaire jugé soutenable.

Fin 2016, une nouvelle politique étrangère russe a été engagée, rappelant l'ambition nostalgique d'un statut, de nouveau reconnu, de puissance mondiale souveraine et indépendante, disposant d'une arme nucléaire toujours considérable, qui lui confère une responsabilité spéciale face aux Etats-Unis dans le concert international d'un nouveau monde aux accents polycentriques en évolution. Un nouvel ordre international en gestation devient en effet particulièrement dangereux et anarchique ; le contrôle

(9) Un *soft power* comme point d'appui, sans exclure des formes plus radicales d'intervention. La Russie utilise un nouveau *soft power*, non pas sur une base idéologique, mais sur un fondement d'intérêt commun avec les gouvernements en place et la diaspora russe. Cf. E. BRUNAT / J. FONTANEL, « La stratégie internationale... », *op. cit.*

(10) E. BRUNAT, « Where goes Russia? The risks of a continental divide. From the early structural difficulties to the Ukrainian crisis which hinders the country's re-emergence », in B. DALLAGO / G. GURI / J. MCGOWAN (dir.), *A Global Perspective on the European Economic Crisis*, Routledge, Londres, 2015.

des marchés, des matières premières et des communications fait l'objet de luttes intenses, secrètes, surnoises, susceptibles de conduire à de nouvelles guerres régionales. La Russie veut conserver une influence prééminente mondiale et une zone d'influence dans l'ancien espace soviétique, à la fois pour renforcer un processus d'intégration eurasien (11) et pour disposer d'Etats-tampons en cas de conflit avec d'autres pays. Les forces militaires russes peuvent aider à cette construction, aussi bien pour défendre des prés carrés que pour constituer une force de dissuasion qui limite les ambitions politiques et philosophiques expansionnistes de ses ennemis ou adversaires.

Le facteur de la puissance militaire reste central dans l'ambition russe de maintenir et développer une influence sur la destinée du monde et, plus concrètement, sur la « sphère de ses intérêts privilégiés » de l'espace de l'ancienne Union soviétique. Certes, la puissance militaire évolue vers des formes nouvelles, mais l'idée furtive que la disparition de l'URSS ait pu engendrer la fin des grandes rivalités s'est rapidement envolée. La force militaire reste un paramètre de la puissance globale et de la souveraineté, même si l'occupation massive et forcée d'un espace donné et de ses habitants n'est plus le terreau de la capitalisation politique sur la longue période (12).

Créée en 2002, l'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC) réunit aujourd'hui l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizistan et le Tadjikistan – l'Ouzbékistan a suspendu sa participation en 2014. L'OTAN étant maintenue, voire renforcée, l'objectif était par conséquent d'assurer une défense commune contre toutes les agressions militaires possibles subies par ses membres, sous la haute protection et la coordination de la Russie. Cet instrument de défense se présente désormais comme un atout de la Russie dans sa recherche de puissance, même si les membres de cette organisation ne sont pas toujours « pleinement reconnaissants » à l'égard de Moscou. Ainsi, en 2008, sur les questions cruciales de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie, ses partenaires n'ont pas souhaité reconnaître l'indépendance de ces régions, malgré les pressions exercées par le Kremlin. En 2009, une Force collective de réaction rapide a été mise en place pour lutter contre le terrorisme, le crime transnational et le trafic de drogue, mais son efficacité est encore à démontrer au regard de ses capacités d'action militaires limitées et surtout d'une volonté politique possiblement défaillante de ses membres.

(11) En réponse au Partenariat oriental de l'Union européenne conclu avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie, l'Ukraine et la Biélorussie, inauguré avec la Déclaration de Prague du 7 mai 2009, la Russie a mis en place, le 29 mai 2014, le Traité eurasiatique, signé avec la Biélorussie, le Kazakhstan, rejoints par l'Arménie le 9 octobre. L'Union économique eurasiatique (UEEA) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Le Kirghizistan a rejoint l'UEEA en août 2015. Il s'agit de promouvoir une alliance économique similaire à l'Union européenne, entre les Etats de l'ancienne Union soviétique formant la Communauté des Etats indépendants, soit 9 anciennes Républiques de l'ex-URSS (le Turkménistan ayant seulement un statut d'associé, la Géorgie depuis 2008, l'Ukraine depuis 2014 ayant quitté la CEI, les 3 Etats baltes engagés vers puis au sein de l'Union européenne n'ayant jamais été concernés par cette formation post-soviétique).

(12) P. BONIFACE, *Comprendre le monde*, Armand Colin, Paris, 2015 (3^e éd.).

L'ETAT DE L'ECONOMIE LIMITE
LA PUISSANCE DES FORCES CONVENTIONNELLES

Fin 2017, la Russie a perdu une grande partie de son aura « soviétique », car ses forces conventionnelles souffrent de la comparaison avec la puissance militaire correspondante de l'OTAN. Cependant, elle reste l'une des deux grandes puissances nucléaires et, dans les conflits régionaux, ses adversaires ne peuvent complètement en occulter la force potentielle de destruction. Si les potentiels de conflit entre les puissances nucléaires ne semblent pas aujourd'hui très élevés, il est des risques qu'aucun Etat responsable ne souhaite prendre, dans le cadre d'une escalade des menaces réelles ou virtuelles. Moscou est en outre convaincu que le cadre militaire n'est plus suffisant pour agir dans la société globalisée d'aujourd'hui ; d'autres armes vont, de manière croissante, jouer un rôle essentiel dans les stratégies des Etats, dans le cadre d'un usage complexe de pressions politiques et économiques ou de décisions unilatérales diplomatiques significatives (comme le retrait américain du Traité Anti-Balistic Missile) ou en « trompe-l'œil » (comme la Commission de Minsk). Dans ce cadre, Moscou exerce un rôle international incontestable. La Russie soutient des régimes condamnés par les instances internationales, elle utilise fréquemment son droit de veto au Conseil de sécurité des Nations Unies, elle critique fermement les opérations militaires commanditées par les pays occidentaux dans les pays de la périphérie sans le soutien de l'ONU, elle engage des campagnes de désinformation ou d'actions directes ou discrètes sur les élections de pays démocratiques et elle est accusée parfois, secrètement ou non, à tort ou à raison, d'engager des « cyberattaques » civiles, politiques et économiques redoutées par les acteurs internationaux.

Pour réactualiser la puissance de l'URSS à son profit et réduire le sentiment de sa nouvelle vulnérabilité, la Russie se doit de trouver de nouveaux alliés, pas seulement dans l'aire de l'ex-Union soviétique, dans un contexte où la faiblesse relative de son économie et de sa puissance militaire limite la capacité de sa sphère d'influence. Elle peut cependant bénéficier de la crise du monde occidental, de la perte d'influence « positive » des Etats-Unis et d'une Europe au destin commun malmené par son impuissance à prendre des décisions politiques et stratégiques d'une seule voix. Elle conteste cet ordre mondial anarchique, qui laisse trop peu de place aux pays émergents, notamment aux BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud). Cependant, ce dernier groupe de pays, pourtant très actif pour faire reconnaître ses droits à participer à l'architecture d'un nouvel ordre économique et financier, souffre des difficultés politiques de ses membres et d'intérêts divergents parfois inconciliables dans les faits.

La Russie a pour ambition déclarée de participer à la mise en place d'un espace économique et social commun avec l'Europe et l'Asie en vue d'harmoniser les intérêts communs. L'Union européenne n'entend guère ces déclarations ; elle considère que l'action de la Russie en Crimée et

en Ukraine n'obéit pas aux lois internationales, elle pense que Moscou applique systématiquement des politiques d'intimidation et ne respecte pas les principes d'apaisement nécessaire à l'amélioration de la sécurité européenne. Pour Vladimir Poutine, l'élargissement de l'Union européenne a permis l'instauration d'une coalition de pays membres de l'UE (notamment les pays baltes ou la Pologne) qui la considèrent comme une nation ennemie ou pour le moins dangereuse, favorable à une politique d'intimidation et de force constante à l'encontre de Moscou. Les difficultés économiques et sociales de la Russie, couplées avec une perception plus populaire de la politique de prédation de l'économie nationale, peuvent conduire à des mécontentements de la population aux effets imprévisibles. Cependant, l'évolution n'est pas unilatéralement favorable au « monde occidental ». Certains pays comme la Hongrie, membre de l'Union européenne, ou la Moldavie, gênée par la question de la Transnistrie et déçue par sa négociation difficile avec l'UE, tentent de restaurer, sans actions précises significatives au-delà de quelques déclarations, des relations plus privilégiées avec la Russie.

Les tensions et les crises internationales concernent et impactent aussi une Russie qui subit, en outre, des sanctions, jugées inappropriées par Moscou, relatives à l'affaire ukrainienne. Malgré cet état de fait, la Russie reste puissante, capable de relever ces défis, à condition de lutter contre la corruption, le terrorisme, le crime organisé, la spéculation financière, le déclin de la production des matières premières, l'inégalité des revenus et veiller au respect des questions environnementales. Pour Vladimir Poutine, l'effort militaire n'est jamais considéré comme une cause de crise économique, les technologies militaires sont des locomotives du développement, les industries d'armes sont compétitives sur les marchés internationaux (13) et le prestige de la Russie dans les négociations internationales dépendent aussi de sa force militaire (14).

Depuis 2008 et les dysfonctionnements de l'armée russe en Géorgie, des efforts considérables ont été engagés pour restructurer l'armée, notamment en licenciant de nombreux officiers jugés inefficaces, en transformant les chaînes de responsabilité, en améliorant la rapidité d'intervention des troupes, notamment vers les théâtres extérieurs, en développant l'importance des exercices militaires d'entraînement et en insistant sur la formation des soldats et des réservistes aux réalités des nouveaux conflits. En 2010, Dimitri Medvedev a lancé un programme décennal de modernisation des forces armées (« *gosudarstvennaia programma vooruzheniia* » (15)), poursuivi et renforcé par Vladimir Poutine.

(13) La part globale des exportations russes d'armes majeures dans le monde de 2012 à 2016 est de 23%. Cf. SIPRI, *Armaments, Disarmament and International Security Yearbook*, 2017, disponible sur le site Internet www.sipriyearbook.org.

(14) I. FAÇON, « Russia's national security strategy and military doctrine and their implications for the EU », Fondation de la Recherche stratégique, janv. 2017.

(15) « Les plans d'armement de l'Etat russe. »

Cette politique de modernisation, porteuse d'une nouvelle approche stratégique, concerne l'ensemble des forces armées et vise à transformer la mobilisation de masse traditionnelle des armées « russo-soviétiques » en une force professionnelle plus compacte et opérationnelle. Dans ce cadre, le réarmement a également été important et brutal, favorisé par la spéculation sur le prix des ressources énergétiques. Les dépenses militaires sont passées de 16% en 2010 à près de 26% du budget fédéral en 2015.

Pourtant, fin 2017, les ambitions militaires de la Russie apparaissent plus réduites au regard de la situation économique et pétrolière en crise. Le budget approuvé pour la période 2017-2019 propose une réduction générale des dépenses publiques. En 2016, le budget de la défense a été réduit de l'ordre de 30% (entre 41 et 43 milliards d'euros et 3,1% du produit intérieur brut), afin de tenir compte du tarissement des fonds publics, mais il reste encore proportionnellement supérieur à celui de 2010 (16). En fait, les efforts d'optimisation des forces ont été significativement déployés.

Cette situation est sans doute propice à une réduction des tensions internationales, même si les chiffres fournis peuvent faire l'objet d'interprétations discutables (17), notamment au regard des modalités de réduction, des réactions des pays rétifs à la réduction de leurs propres budgets militaires dans un contexte de tensions internationales, de l'éventualité possible d'un prix du pétrole situé au-dessus des 40 \$ le baril, et malgré tout, de l'orientation gouvernementale accordée au rééquipement des forces. Il n'en reste pas moins que le secteur militaire reste prioritaire pour maintenir les formes de *leadership* et le renouveau de la Russie sur la scène internationale.

LES DÉPENSES MILITAIRES RUSSES
CONÇUES COMME UN FACTEUR DE *HARD POWER* RÉEL
CONVERTI EN *SOFT POWER* VIRTUEL

Les armes restent au cœur de la stratégie globale de la Russie, même si la politique de sécurité intègre d'autres paramètres, comme un meilleur partage des responsabilités internationales en faveur des pays émergents. Elles constituent même l'outil essentiel de l'action russe au plan international pour convertir ce *hard power* réel en *soft power* virtuel.

Depuis une décennie, la mobilité stratégique est recherchée par Moscou. La Russie met en avant l'importance du secteur militaire dans les relations internationales ; c'est un frein aux ambitions adverses,

(16) A. MOSSAN, « La Russie taille dans son budget défense », *Russia Beyond*, nov. 2016. Il faut noter que les comparaisons internationales des dépenses militaires sont souvent très approximatives. Cf. H. C. CARS / J. FONTANEL, « Military expenditure comparisons », in C. SCHMIDT / F. BLACKABY (dir.), *Peace, Defence and Economic Analysis*, Palgrave Macmillan, Londres, 1987 ; J. MALIZARD / J. FONTANEL, « Les dépenses militaires, un indicateur polysémique, évolutif et concurrencé de la sécurité nationale », *Annuaire français des relations internationales*, vol. XVIII, 2017.

(17) I. FACON, « Russia's national security strategy... », *op. cit.*

de ceux qui veulent régenter le monde à leur profit et selon leurs vues. Pour cela, il est toujours nécessaire de faire l'effort d'une modernisation des forces militaires et d'abandonner les schémas appliqués pendant la période spécifique de l'Union soviétique. Il s'agit de trouver un juste milieu entre l'effort d'armement d'un pays et la nécessité de son développement durable, étant entendu que les deux objectifs ne sont pas contradictoires. L'existence d'une force militaire crédible met en avant la capacité d'un pays à construire un standing international incontournable, notamment en cherchant à renforcer l'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC), instrument essentiel pour renforcer son empreinte régionale.

En 2014, les Etats-Unis ont accusé Moscou d'avoir déployé de nouveaux missiles de croisière, contrairement au Traité sur les Forces nucléaires à portée intermédiaire (Traité FNI), ce que la Russie a nié. L'augmentation des capacités militaires russes suscite des interrogations et des inquiétudes dans le monde occidental, même s'il faut certes relativiser cette information au regard de l'importance comparée des dépenses militaires des Etats-Unis et de l'OTAN ; il faut aussi faire l'hypothèse d'une manipulation de l'opinion publique et des citoyens, destinée à justifier la volonté de Washington de conserver à un niveau très élevé ses propres dépenses militaires. La peur de l'ennemi a toujours bien fonctionné au Congrès pour attirer de nouveaux capitaux publics. Il s'agit alors de relancer une course aux armements dans le domaine nucléaire, ce que Donald Trump est prêt à envisager (18). L'équilibre stratégique en serait gravement fragilisé. Lorsque Barack Obama a souhaité renforcer son implication en Europe de l'Est en y installant des armes lourdes, Vladimir Poutine a répliqué en annonçant le projet de construction de 40 missiles intercontinentaux et la modernisation des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins. Le gouvernement des Etats-Unis, en dénonçant le Traité ABM (19), a directement incité la Russie à se lancer dans une nouvelle course aux armements, avec des moyens incomparablement plus réduits. En revanche, au lieu de se lancer dans la douteuse efficacité d'un parapluie nucléaire, Moscou préfère disposer d'armes capables de percer le bouclier nucléaire, ce qui devrait être nettement moins onéreux et probablement tout aussi efficace au niveau de la force de dissuasion.

Avec le retrait des Etats-Unis du Traité ABM, les accords deviennent bien plus difficiles entre les superpuissances nucléaires. Le processus de contrôle des armements comprend un ensemble de mesures sophistiquées visant au renforcement de la stabilité militaire. Depuis 1991, les Etats-Unis et la Russie ont négocié et établi des Traités de réduction des armes

(18) N. Sokov, « La Russie, le désarmement et les traités de contrôle des armements », *Note de l'Observatoire franco-russe*, n°14, oct. 2016.

(19) Le Traité ABM (Anti-Balistic Missile) a été signé à Moscou le 26 mai 1972, dans le cadre des négociations sur la limitation des armes stratégiques. Il a été enrichi par le protocole de juillet 1974 entre l'URSS et les Etats-Unis et a été confirmé par la Russie et les Etats de l'ex-URSS pour une durée censée être sans limite...

stratégiques offensives (START (20)), lesquels ont souvent été contestés ensuite par l'une et/ou l'autre des parties.

En 2002, le Traité de réduction des potentiels stratégiques (PSO) prévoyait que les deux pays ne dépassent pas 2 200 têtes nucléaires. Cette disposition ne tenait compte ni de la composition, ni de la structure des forces ainsi mises en place. En outre, la méthodologie de décompte n'était pas pleinement transparente. Ce n'était qu'une déclaration d'intention présentée comme un Traité.

En 2010, le nouveau traité, dit « New START », remplaçait le Traité PSO, avec un résultat très faible en termes de désarmement effectif. Le Président américain avait proposé d'élargir le contenu aux têtes nucléaires stratégiques et tactiques déployées. Moscou a refusé cette offre compte tenu de la situation particulière de ses forces globales. En fait la Russie est très réticente à réduire ses armes nucléaires, au regard de sa faiblesse qualitative relative et surtout de son retard technologique dans de nombreux autres domaines militaires d'importance.

Le contrôle des forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) de 1987 a été remis en cause par Moscou, car il ne sert plus ses intérêts nationaux propres. En réaction, les Etats-Unis ont d'ores et déjà prévu de tenir compte de cette décision et de définir de nouvelles armes susceptibles d'être utilisées. La conception de nouveaux missiles ne constitue pas une violation au Traité FNI, lequel interdit seulement les essais et les déploiements. Washington a accusé plusieurs fois Moscou d'enfreindre le Traité à cause de la modernisation de ses missiles tactiques. De son côté, la Russie accuse les Etats-Unis de déployer en Europe centrale et orientale des systèmes de lancement universels pour les systèmes ABM, qui peuvent être également utilisés pour déployer des missiles de croisière de moyenne portée : il s'agit d'un scénario sans fin, fait de surenchères terriblement cyniques, dont les impacts économiques, politiques, géopolitiques et géo-économiques sont considérables, un peu comme une résurgence de guerre froide mais cette fois dans un contexte de vide idéologique.

Si l'OTAN met certes l'accent sur l'importance du désarmement nucléaire, la Russie privilégie une approche « intégrée », car les stratégies militaires des Etats ne dépendent pas que de leurs seules forces nucléaires, elles comprennent aussi les armes stratégiques non nucléaires, les armements déployés dans l'espace, les engins de portée non nucléaires de haute précision, les défenses antimissiles et même les armes conventionnelles. De son côté, Washington souhaite mettre en place son système ABM, même si plus de 35 années après le démarrage du programme, le système n'est toujours pas opérationnel. Concernant les armes de longue portée à haute précision non nucléaire, les Etats-Unis souhaitent désormais mettre leur usage au cœur des négociations, après avoir réalisé que la Russie disposait également de ce type de capacités militaires. Cependant, la Russie est

(20) *Strategic Arms Reduction Treaty.*

déterminée aujourd'hui à remettre en cause les accords de contrôle des armements qu'elle juge ne plus correspondre à ses intérêts de sécurité nationale. Elle est ouverte à garantir les programmes et les activités militaires, mais elle ne veut plus de traités contraignants, impactant son économie, sa capacité de défense et d'intervention, qui se trouveraient ainsi soumis à un contrôle international.

En 2017, pour l'OTAN, la Russie est toujours perçue comme l'ennemi géopolitique principal. Trois raisons expliquent cette crainte. 1) Les anciens « alliés » de l'URSS, devenus membres de l'Union européenne, gardent une méfiance profonde à l'égard de la puissance de l'armée russe et de l'ambition politique et idéologique de ses gouvernants. 2) La question de la Crimée et celle, lancinante, du Donbass laissent à penser que la Russie souhaite mener une politique agressive à l'égard des Etats nouvellement indépendants qui n'acceptent pas d'être dans sa zone d'influence. Avec son aide, les partisans de la Russie n'hésitent pas à relancer le conflit, par des violations du cessez-le-feu et par conséquent des Accords de Minsk II (février 2015), dont elle n'est d'ailleurs pas toujours la seule responsable. En outre, des techniques de cyber sécurité sophistiquées sont utilisées pour souligner la puissance de nuisance éventuelle du Kremlin à l'encontre des pays récalcitrants en opposition à son influence. 3) Enfin, les armes nucléaires sont suffisamment nombreuses pour que tous les Etats évitent d'entrer en conflit direct avec Moscou, sous peine de menaces graves d'une attaque nucléaire.

Le grand exercice militaire annuel russe Zapad dans sa guerre contre le terrorisme a eu lieu du 14 au 20 septembre 2017 (21). Il a été bien plus ambitieux et beaucoup plus large dans ses objectifs que la seule guerre contre le terrorisme, avec un nombre de soldats sur le théâtre des opérations estimé entre 40 000 et 70 000 contre 13 000 annoncés au préalable – pour un plafond fixé à 12 700 soldats par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe – et une participation des administrations civiles de l'Etat dans une stratégie dite de « *all nation warfare* ». Cette opération ressemble à une simulation d'une guerre majeure, appliquée en Russie et au Belarus, mais sous le seul contrôle de Moscou.

En novembre 2017, le président Poutine a finalisé le programme d'armement de l'Etat de 2018-2027, pour un coût de près de 250 milliards d'euros (19 000 milliards de roubles), ce qui représente des sommes comparables à celles du programme de 2012-2020, avec une exigence renforcée concernant la réduction des coûts unitaires des matériels, à qualité constante (22). Vladimir Poutine a fixé trois priorités : il s'agit d'abord, pour les industries d'armement, de moderniser leurs lignes de

(21) Guibert, N. (2017), « Manœuvres militaires Zapad 2017. La Russie a testé une guerre majeure, juge l'OTAN », *Le Monde*, 3 octobre.

(22) M. BOULEGUE, « Russia's new state armament programme offers a glimpse at military priorities », The Royal Institute of International Affairs, 2017, disponible sur le site Internet www.chathamhouse.org/expert/comment/russia-s-new-state-armament-programme-offers-glimpse-military-priorities.

fabrication, d'augmenter la production en série pour une réduction des coûts et de renforcer le potentiel d'« import substitution » comme objectif prioritaire ; ensuite, des améliorations technologiques des armes elles-mêmes et la création de nouveaux systèmes d'armement doivent être réalisées ; enfin, la modernisation des forces nucléaires reste la priorité des priorités, avec l'acquisition de systèmes aériens de défense, d'armes à haute précision et à longue portée et la mise en place de systèmes de nouvelle génération.

* *
*

La question de la sécurité internationale et nationale est toujours prégnante dans la vie diplomatique internationale, dans une période où les alliances évoluent au gré des politiques instables des Etats. La force militaire a perdu de son « aura » et la violence quotidienne n'interroge aujourd'hui que les Etats terroristes, revendiqués comme tels. La sécurité d'un Etat n'est plus assurée au regard des nouvelles menaces (23). Si elle fait toujours référence au potentiel de terreur qu'elle suggère et parfois applique, la sécurité des Etats ne peut être assurée sans des outils efficaces contre les cyberattaques de toutes sortes et en fort développement, qui ne circonviennent pas seulement des outils militaires, mais qui agissent sur les réseaux, sur les comptes des firmes, sur leurs instruments de production, sur le *soft power*, véritable arme potentielle pour soulever des peuples sur la base d'une manipulation de l'information (24). Vladimir Poutine l'a bien compris, même si l'action de la Russie dans ce domaine reste encore gérable ou, plus inquiétant, suffisamment secrète pour être mal comprise par les autres acteurs internationaux en situation de fragilité productive virtuelle.

(23) J. FONTANEL, *Economie politique de la sécurité internationale*, L'Harmattan, Paris, 2010 ; J. FONTANEL, « La sécurité économique et sociétale : pour une conception humaniste multidimensionnelle », *Politique de sécurité européenne et internationale*, n°3, 2016, disponible sur le site Internet revel.unice.fr/psei/index.html?id=822.

(24) J. FONTANEL / B. CORVAISIER-DROUART, « For a general concept of economic and human security », in R. BELLAS (dir.), *The Evolving Boundaries of Defence: an Assessment of Recent Shifts in Defence Activities*, Emerald, Bingley, 2014.

**CHRONOLOGIE INTERNATIONALE
DE L'ANNÉE 2017**

CHRONOLOGIE INTERNATIONALE DE L'ANNÉE 2017

PAR

MARIE GONZALEZ, ORLANE MOREAU,
ALEXANDRE FRANCE et ARNAUD SAINT-JEAN (*),

SOUS LA DIRECTION DE

MARIE ROY et RACHID CHAKER (**)

JANVIER

Le 1^{er} : Union européenne – Malte remplace la Slovaquie à la tête de la présidence tournante de l'UE. L'agenda des 6 mois de présidence comporte notamment le Brexit, la redéfinition de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) envisagée par le président Trump et la question de la répartition des migrants.

Turquie – Un attentat faisant 39 victimes est perpétré dans une discothèque d'Istanbul par un Ouzbèke, Abdulgadir Masharipov. Il est revendiqué par Daech.

ONU – Le nouveau Secrétaire général des Nations Unies, Antonio Guterres, débute son mandat de 5 ans.

Le 3 : Etats-Unis – Suite aux mises en garde de Donald Trump, Ford renonce à l'ouverture d'un site de production au Mexique. L'entreprise est suivie quelques jours plus tard par Fiat Chrysler, qui annonce à cette occasion la modernisation de ses usines américaines.

Le 5 : Venezuela – La Cour suprême vénézuélienne rejette la motion de destitution à l'encontre du président Nicolas Maduro.

Iraq – Les quartiers chiites de Bagdad sont la cible de multiples attentats, le 5 janvier et le 15 février, qui sont revendiqués par Daech.

Le 8 : Pakistan – L'armée réussit son premier tir de missile (Babur-3, pouvant être équipé d'une tête nucléaire) depuis un sous-marin en plongée. Cela permet au Pakistan de rattraper son voisin et ennemi indien en matière de dissuasion nucléaire.

(*) Etudiants en 3^e cycle à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(**) Doctorants à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

- Israël** – Un attentat au camion-bélier dans les rues de Jérusalem fait 4 morts et 17 blessés parmi des élèves officiers de Tsahal. Il est revendiqué par Daech.
- Le 9 : Chypre** – Les pourparlers entre les deux gouvernements chypriotes turc et grec sur la question de la réunification de Chypre ont débuté à Genève sous l'égide de l'ONU. Ils prendront fin le 14 février sans avancées significatives.
- Le 10 : Afghanistan** – Une série d'attentats fait 57 morts dans trois villes d'Afghanistan, Kaboul, Lashar Gah et Kandahar, où l'attentat vise la résidence du gouverneur lors d'un dîner officiel. Le vice-gouverneur, ainsi que 5 émiratis, dont l'ambassadeur, figurent sur la liste des victimes.
- Le 14 : Lituanie** – La Lituanie décide de construire un mur symbolique de 45 kilomètres le long de sa frontière avec l'enclave russe de Kaliningrad. Cela traduit un contexte de tension exacerbée entre la Fédération de Russie et ses voisins, lesquels redoutent la reproduction du scénario ukrainien.
- Le 17 : Mali** – Un attentat meurtrier perpétré à Gao est revendiqué par Al Qaïda au Maghreb islamique, qui cherche à empêcher la poursuite du processus de paix et de réconciliation entre Bamako et les Touaregs.
- Le 18 : Monde** – Lors du Forum économique mondial de Davos, Xi Jinping se fait le champion de la mondialisation en affirmant son attachement au développement du libre-échange et son refus du protectionnisme et en affirmant que « *toute tentative pour stopper les échanges de capitaux, technologies et produits [...] est impossible et à rebours de l'histoire* ».
- Le 20 : Etats-Unis** – Donald Trump est investi 45^e Président des Etats-Unis.
- Le 21 : Gambie** – Le président Yahya Jammeh accepte sa défaite électorale sous la menace d'une intervention militaire de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Il quitte le pays pour la Guinée équatoriale.
- Le 23 : Etats-Unis** – Le président D. Trump annule le Partenariat transpacifique (TPP) car il le considère comme « *terrible* » pour les travailleurs américains et comme ne correspondant pas aux intérêts du pays.
- Syrie** – Des négociations préliminaires entre le gouvernement et des rebelles syriens (hormis le Front Al Nosra et Daech) se tiennent à Astana sous la tutelle de la Russie, de l'Iran et de la Turquie. La trêve de décembre 2016 est confirmée.
- Le 25 : Etats-Unis** – Le Dow Jones franchit le cap historique des 20 000 points.
- Etats-Unis/Mexique** – Le président D. Trump engage l'extension du mur à la frontière mexicaine. Le lendemain, le président mexicain Enrique Nieto annule sa visite aux Etats-Unis.
- Somalie** – Un attentat des Shebabs aux alentours du Parlement à Mogadiscio fait 28 morts. Ce groupe somalien islamiste créé en 2006 opère en particulier sur les territoires somalien et kenyan.
- Le 27 : Etats-Unis/Royaume-Uni** – Theresa May arrive à Washington pour une entrevue avec Donald Trump. Elle est le premier chef d'Etat étranger à rencontrer

le Président américain depuis son investiture. Si l'ambiance semblait assez détendue, un désaccord entre les deux dirigeants sur la politique migratoire américaine a empêché la signature d'un accord.

Etats-Unis

– Le président D. Trump promulgue un décret présidentiel interdisant l'entrée provisoire sur le territoire américain aux ressortissants de sept pays musulmans. Ce décret est immédiatement bloqué par la justice.

Le 30 : Union africaine

– Le Maroc réintègre l'Union africaine après en être sorti en 1984, suite à l'admission au sein de l'UA du Sahara occidental. Sa réintégration est le fruit d'une diplomatie pragmatique qui a pour but de renforcer la place du Royaume chérifien en Afrique.

Iran

– Un tir de missile balistique de moyenne portée aurait été effectué par l'Iran selon les Etats-Unis. De nouvelles sanctions sont prises et le ton monte entre le Président iranien, Hassan Rohani, et son homologue américain Donald Trump.

FÉVRIER

Le 1^{er} : Etats-Unis

– La nomination du secrétaire d'Etat Rex Tillerson, figure importante du Parti républicain, président-directeur général d'Exxon Mobil entre 2006 et 2016, est approuvée par le Sénat.

Le 3 : Pérou

– Le gouvernement péruvien met en place un visa d'un an pour les Vénézuéliens souhaitant fuir la crise économique que traverse leur pays.

Le 5 : Turquie/Daech

– Ankara annonce l'arrestation de 800 membres de Daech en 48 heures, suite à un immense coup de filet en Turquie.

Le 6 : Israël

– Le Parlement adopte une loi légalisant les colonies sauvages en Cisjordanie.

Le 7 : Yémen

– La coalition reprend le port stratégique de Mocha aux forces Houthis, organisation armée zaïdite soutenant l'ex-président yéménite Ali Abdallah Saleh, active dans le nord-ouest du Yémen et tenant en échec les forces de la coalition menée par l'Arabie saoudite.

Le 8 : Royaume-Uni

– Après de nombreuses incertitudes, la Chambre des Communes donne le feu vert à Theresa May pour enclencher le processus de sortie de l'Union européenne, alors que la croissance britannique ne semble pas pâtir du Brexit, les prévisions la fixant aux alentours de 2%.

France

– Le Pentagone affirme que Rachid Kassim, Français le plus recherché au monde pour avoir commandité plusieurs attentats en France, aurait été tué près de Mossoul.

Le 10 : Gambie/Union européenne

– Après le départ forcé du président Y. Yammeh, l'UE promet une aide de 225 millions d'euros à la Gambie, au bord de la faillite, tandis que le pays s'apprête à réintégrer le Commonwealth, qu'il avait quitté en 2013.

Le 11 : Syrie

– En perdant la ville d'Al-Bab face aux rebelles syriens, Daech perd son dernier enclavement dans la province d'Alep.

Le 12 : Union européenne – Jean-Claude Juncker annonce ne pas se présenter à sa propre succession à la tête de la Commission européenne à la fin de son mandat en 2019.

Le 13 : Etats-Unis – Le conseiller à la Sécurité nationale Michael Flynn est poussé à la démission suite à la révélation de ses conversations avec l'ambassadeur de la Fédération de Russie à Washington. Le général Herbert McMaster lui succède.

Corée du Nord – Le gouvernement annonce la réussite d'un tir de missile balistique. Le même jour, le demi-frère en exil de Kim Jong-un, Kim Jong-nam, est assassiné par empoisonnement à l'aéroport international de Kuala Lumpur, ce qui provoque le rappel, par la Malaisie, de son ambassadeur en Corée du Nord.

Le 15 : Union européenne/Canada – Le Parlement européen approuve le CETA, traité de libre-échange entre le Canada et l'UE.

Le 16 : Birmanie – L'armée affirme avoir terminé l'opération de « nettoyage » sur les Rohingyas, conséquence du conflit opposant dans l'Etat d'Arakan l'armée birmane à l'Armée du salut des Rohingyas de l'Arakan (ARSA). Entraînant la fuite d'environ 70 000 Rohingyas au Bangladesh, cette opération n'empêche pas la poursuite des violences.

Le 17 : Monde – La Conférence sur la sécurité de Munich, réunissant notamment la chef de la diplomatie européenne Federica Mogherini, les ministres des Affaires étrangères allemand, français, britannique, russe et chinois, porte principalement sur la politique de sécurité de Donald Trump et la place de l'OTAN.

Le 18 : Chine/Corée du Nord – Dans le cadre des sanctions internationales, la Chine suspend ses importations de charbon nord-coréen.

Le 19 : Mongolie – Le gouvernement trouve un accord avec le Fonds monétaire international (FMI) sur un plan de stabilisation d'un montant de 5,5 milliards de dollars sur trois ans, alors que le pays connaît la pire crise économique de son histoire depuis 2011 suite à l'effondrement du cours des matières premières (or, cuivre, charbon), représentant 90% des exportations mongoles.

Le 21 : Soudan – 40% de la population auraient besoin d'une aide humanitaire urgente selon des ONG, soit 4,9 millions de personnes.

Le 23 : Ex-Yougoslavie – La Bosnie-Herzégovine dépose un recours devant la Cour internationale de Justice afin qu'elle révisé un arrêt acquittant la Serbie pour sa participation au génocide durant la guerre entre 1992 et 1995.

Le 27 : Etats-Unis – Le gouvernement américain annonce une hausse de 10% du budget de la défense pour 2017. Le lendemain, D. Trump prononce son premier discours sur l'état de l'Union devant le Congrès, au cours duquel il se pose en véritable chef d'Etat.

Le 28 : Turquie – Un grand procès s'ouvre en Turquie afin de juger les personnes soupçonnées d'avoir pris part à la tentative de coup d'Etat de l'été 2016. Plus de 500 personnes sont impliquées. La communauté internationale accuse Recep Tayyip Erdogan d'utiliser le coup d'Etat manqué pour supprimer toute opposition.

MARS

- Le 2 : Suède** – Le service militaire est rétabli dans un contexte de tension avec la Russie.
- Egypte** – La justice égyptienne acquitte l'ancien président Hosni Moubarak pour la mort de centaines de manifestants lors de la révolution de 2011.
- Le 6 : Corée du Nord/Japon** – Pyongyang lance 4 missiles de croisières. Trois se seraient abîmés dans la zone économique exclusive japonaise, ravivant les inquiétudes et les tensions entre la Corée du Nord et ses voisins.
- Le 7 : Monde** – Le FMI prévoit une croissance mondiale de 3,3% pour 2017 (2,4% aux Etats-Unis, 1,6% pour la zone euro et 6,5% pour la Chine).
- Corée du Sud/Etats-Unis** – Les Etats-Unis annoncent le déploiement du bouclier antimissile THAAD au-dessus de la Corée du Sud pour protéger le pays contre la menace nord-coréenne. La Chine s'insurge.
- Le 9 : Union européenne** – Donald Tusk est reconduit à la présidence du Conseil européen.
- Le 10 : Allemagne** – Le Bundesrat, qui représente les 16 Länders allemands, a rejeté le projet de loi qui, adopté le 22 février par la chancelière Angela Merkel, visait à débouter plus facilement les demandeurs d'asile de nationalités algérienne, marocaine et tunisienne.
- Corée du Sud** – Le Conseil suprême confirme la destitution de la présidente Park Geun-hye en raison de son implication dans un scandale de corruption retentissant.
- Catalogne** – L'ancien président catalan Artur Mas est condamné à deux ans d'inéligibilité pour avoir organisé une consultation illégale sur l'indépendance de la région.
- Le 13 : Turquie** – Le président Erdogan déclare que « *le nazisme est très répandu en Occident* », suite à des interdictions de réunions publiques de l'AKP aux Pays-Bas et en Allemagne. Dans un contexte où le gouvernement turc est fortement remis en cause sur la scène internationale, cela accroît encore les tensions entre Erdogan et les autorités européennes.
- Le 15 : Pays-Bas** – Le libéral Mark Rutte emporte les élections législatives néerlandaises face au populiste Geert Wilders, ce qui retentit comme un coup d'arrêt à la montée du populisme en Europe, selon les Libéraux.
- Le 17 : Etats-Unis** – Le président D. Trump reçoit la chancelière allemande A. Merkel. Cet entretien sans chaleur met en lumière les désaccords entre les deux dirigeants sur les questions migratoires et commerciales.
- Espagne** – L'organisation armée basque indépendantiste ETA, responsable de nombreux attentats sanglants en Espagne depuis 1968, annonce son désarmement total à l'horizon du 8 avril.
- Iraq** – Les bombardements alliés sur Mossoul s'intensifient et font des centaines de victimes parmi les civils.
- Le 19 : Monde** – A l'issue du G20 qui se tenait à Baden-Baden, la référence à la lutte « *contre toutes les formes de protectionnisme* »

est supprimée sous la pression américaine. La diplomatie américaine affirme ainsi le virage de sa politique économique sous l'ère Trump.

Le 20 : Etats-Unis – Le FBI confirme la mise en place d'une enquête sur les relations supposées entre l'équipe Trump et le Kremlin durant la campagne présidentielle de 2016, qui auraient notamment permis de déstabiliser la campagne d'Hillary Clinton.

Le 22 : Royaume-Uni – Une attaque terroriste devant le Parlement britannique, revendiquée par Daech, fait 4 morts. Il s'agit du premier d'une série de trois attentats qui se dérouleront de mars à juin 2017.

Le 25 : Union européenne – L'Union fête le 60^e anniversaire du Traité de Rome, dans un contexte de doute au sein de l'Union suite au Brexit.

Le 26 : Chine – Pékin parvient à faire élire sa candidate, Carrie Lam, gouverneur de Hong-Kong, au cours d'un scrutin sans surprise questionnant l'autonomie de Hong-Kong ainsi que le caractère démocratique de l'élection.

Le 28 : Etats-Unis – D. Trump signe un traité sur la relance de la production de charbon, rompant avec les engagements climatiques de son prédécesseur ainsi qu'avec les objectifs adoptés par une grande partie de la communauté internationale lors de la COP21. En réponse, le président français Emmanuel Macron se pose en défenseur des acquis de la conférence de Paris.

Le 29 : Brexit – Theresa May remet au président du Conseil européen D. Tusk la lettre invoquant l'article 50 du Traité de Lisbonne, enclenchant ainsi officiellement le processus du Brexit.

Le 30 : Venezuela – Après l'échec de la tentative du Conseil suprême de s'octroyer les pouvoirs du Parlement, les manifestations s'intensifient.

Le 31 : OTAN – Rex Tillerson demande aux membres de l'OTAN d'accroître leurs dépenses militaires.

Paraguay – De violentes manifestations embrasent le pays, suite à l'adoption, par 25 sénateurs, d'un amendement de la Constitution visant à permettre la réélection du président Horacio Cartes. Cet amendement est qualifié de « coup d'Etat » par le président du Sénat.

AVRIL

Le 1^{er} : Venezuela – La Cour suprême revient sur sa décision de s'attribuer les pouvoirs du Parlement à la suite de l'annonce de manifestations massives.

Le 2 : Russie – Une trentaine de personnes sont interpellées par les forces de police à la suite de manifestations contre la répression et la corruption du gouvernement russe.

ONU – L'ONU appelle les pays du Golfe à faire davantage d'effort dans l'aide aux réfugiés syriens.

Le 3 : Etats-Unis/Egypte – Donald Trump reçoit Abdel Fattah Al-Sissi à la Maison-Blanche et affirme leur entente contre le radicalisme islamiste.

Russie – Un attentat terroriste est perpétré sur une ligne de métro de Saint-Pétersbourg.

- Le 4 : Equateur** – Lenin Moreno est officiellement proclamé Président. Il succède à Rafael Correa.
- Etats-Unis** – Donald Trump décide d'abroger les règles visant à la protection des données des utilisateurs sur Internet.
- Etats-Unis/ONU** – Le Département d'Etat annonce la cessation des financements envers le fonds de l'ONU pour la population.
- Le 5 : Corée du Nord** – Tir du cinquième missile balistique depuis le début de l'année en direction de la mer du Japon.
- ONU/Syrie** – Le Conseil de sécurité est saisi par les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni, qui déposent un projet de résolution suite à l'attaque chimique en Syrie imputée au gouvernement de Bachar el Assad à l'encontre d'un village, Khan Cheikhoun, détenu par les forces rebelles. L'objectif de cette résolution (qualifiée d'« *inacceptable* » par la Russie) est de parvenir à identifier les auteurs de l'attaque grâce à une enquête approfondie de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC).
- Le 6 : Chine/Etats-Unis** – D. Trump et Xi Jinping échangent sur la Corée du Nord et le commerce.
- Philippine/Chine** – Le président Rodrigo Duterte ordonne à son armée de se déployer sur des îlots en mer méridionale, ce qui peut conduire à des tensions avec la Chine.
- Le 7 : Etats-Unis/Russie** – D. Trump ordonne des frappes aériennes sur des installations militaires syriennes à la suite des événements du 4 avril. La Russie demande une réunion d'urgence du Conseil de sécurité de l'ONU, considérant que les Etats-Unis ont violé le droit international.
- Le 9 : Egypte** – Deux attentats orchestrés par Daech à l'encontre de deux églises coptes font une quarantaine de blessés. Le président Al-Sissi déclare l'état d'urgence pour une durée de 3 mois.
- Etats-Unis** – Le gouvernement américain envoie un de ses porte-avions au large de la péninsule coréenne à la suite des essais nucléaires et balistiques par le régime de Pyongyang.
- Somalie** – Le groupe islamiste shebab a perpétré un attentat visant le nouveau chef de l'armée, faisant au moins 10 morts.
- Le 10 : G7** – Le G7, réuni à Rome, ne parvient pas à signer une déclaration commune du fait des réserves américaines sur le changement climatique.
- Le 11 : Chine** – D'après le rapport d'Amnesty International sur la peine de mort, la Chine est le pays du monde ayant le plus recours à cette technique, bien que le nombre d'exécutions ait chuté de 37% en 2016 dans le monde.
- Yémen/ONU** – Le Haut-Commissariat de l'ONU pour les réfugiés met en garde face au nombre important de morts dues à la famine et au risque d'aggravation de cette dernière au Yémen et invite les Etats à agir.
- Tchéchénie** – L'association française Inter-LGBT accuse ce pays d'avoir recours aux persécutions et à la torture vis-à-vis de ses résidents homosexuels.

Le 12 : ONU/Russie – La Russie pose un huitième veto contre la résolution demandant une enquête internationale suite à l'attaque chimique opérée en Syrie.

Le 16 : Turquie – Un référendum constitutionnel fait passer la Turquie d'un régime parlementaire à un régime présidentiel. Fort de sa victoire et malgré les protestations que cela entraîne, R. T. Erdogan propose un second référendum sur le rétablissement de la peine de mort.

Iraq/Terrorisme – Les forces iraqiennes lancent un nouvel assaut à l'encontre des troupes de Daech dans la zone de Mossoul, dernière ville détenue par les djihadistes.

Le 17 : Corée du Sud – L'ancienne présidente, soupçonnée d'avoir exercé une pression sur des entreprises afin qu'elles fassent des dons à des associations qui finançaient ses projets politiques, est inculpée pour corruption.

Le 19 : Syrie/OIAC – L'OIAC confirme l'utilisation de gaz sarin ou de substances similaires lors de l'attaque opérée le 4 avril.

Royaume-Uni – La Chambre des Communes approuve, à la demande de Theresa May, la tenue d'élections législatives anticipées, prévues courant juin.

Le 20 : Etats-Unis – Les GAFA et plus de 150 entreprises américaines prennent position contre la politique anti-immigration de Donald Trump.

Le 21 : Afghanistan – Daech revendique l'attaque d'une base militaire près de Mazar-é-Sharif faisant une cinquantaine de morts parmi les soldats afghans.

Le 23 : Japon/Etats-Unis – Le Japon envoie des navires de guerre en mer du Japon en soutien au porte-avions américain envoyé la veille en mer du Japon. La Corée du Nord prend cette action comme une menace et affirme qu'elle n'hésitera pas à couler le porte-avions américain.

Le 24 : Union européenne – L'euro a atteint son plus haut niveau depuis novembre 2016.

Le 26 : Chine – Le pays développe sa politique de défense avec la mise à l'eau de son deuxième porte-avions, cette fois-ci entièrement construit sur le territoire.

Corée du Sud – Des travaux sont entamés pour l'installation d'un bouclier antimissiles.

Le 27 : Venezuela/OEA – Le président Nicolas Maduro annonce le retrait de son pays de l'Organisation des Etats américains (OEA).

Tchad – L'ex-président tchadien Hissène Habré a été définitivement condamné en appel à la prison à vie, pour crimes contre l'humanité commis entre 1982 et 1990, par un tribunal spécial africain siégeant à Dakar.

Le 28 : Salvador/Environnement – Le Salvador devient le premier pays du monde à interdire les mines de métaux, ce qui en fait un précurseur dans la lutte contre l'activité minière et ses conséquences sur le réchauffement climatique.

Le 29 : Brexit – Les membres de la Commission européenne adoptent à l'unanimité les grandes lignes directrices des négociations à venir avec le Royaume-Uni concernant le Brexit. Les principales questions posées par le

Brexit concernent Gibraltar, l'Irlande du Nord, les droits des citoyens et le solde des engagements financiers de Londres.

MAI

Le 1^{er} : Autorité palestinienne – Le Hamas assouplit sa doctrine à l'égard d'Israël et accepte la reconnaissance des frontières de 1967. Cela traduit sa volonté d'améliorer ses rapports avec les Etats arabes du Golfe ainsi qu'avec l'Egypte.

Le 3 : Etats-Unis – Un missile balistique intercontinental non armé est lancé dans l'objectif de vérifier la fiabilité et la précision de ce système d'arme. Cet essai est perçu comme une démonstration de force par Pyongyang.

Le 4 : Syrie – La Russie, la Turquie et l'Iran signent un accord visant la création de « zones de désescalade » et de « zones de sécurité » dans les territoires de conflit.

Le 6 : Autorité palestinienne – Le Hamas, au pouvoir dans la bande de Gaza, a pour nouveau dirigeant Ismaïl Haniyeh, Premier ministre de l'Autorité palestinienne de 2006 à 2014.

Le 7 : France – Emmanuel Macron, candidat d'« En Marche ! », remporte les élections présidentielles face à Marine Le Pen. Il est investi Président 7 jours plus tard.

Le 8 : Syrie – Le gouvernement de Bachar el Assad refuse toute supervision de l'ONU ou des forces internationales dans l'application de l'accord de paix conclu le 4 mai.

Le 9 : Corée du Sud – Le candidat Moon Jae-in remporte les élections anticipées organisées suite au scandale de corruption ayant conduit à la destitution de Park Geun-hye.

Etats-Unis – Le président D. Trump limoge le directeur du FBI, James Comey, suite à son enquête sur des liens présumés entre son équipe de campagne et le gouvernement russe.

Allemagne/Turquie – Angela Merkel affirme que si un référendum est organisé en Turquie pour le rétablissement de la peine de mort, elle ne laissera pas le scrutin se dérouler sur le sol allemand bien que près d'un million et demi de Turcs y résident.

Le 10 : Syrie – Les forces kurdo-arabes parviennent, avec le soutien des Etats-Unis, à récupérer la ville de Tabqa. Cela est considéré comme une étape-clef vers Raqqa, toujours détenue par Daech.

12-13 : G7 – Les ministres des Finances de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, des Etats-Unis et du Canada sont réunis à Bari pour discuter des inégalités, de la réglementation fiscale internationale, de la lutte contre le financement du terrorisme et de la cybersécurité.

Cyberattaque – Une cyber-attaque touche près de 150 pays et plusieurs organisations internationales. Europol appelle à une coopération internationale pour contrer les menaces, alors que l'attaque oblige certaines entreprises à fermer momentanément et empêche le fonctionnement normal des services de santé britanniques.

Le 14 : Corée du Nord – Un tir de missile balistique, le second en l'espace de deux semaines, intervient en violation des résolutions adoptées par l'ONU. Le Japon et les Etats-Unis, favorables à des sanctions plus accrues, appellent à une réunion d'urgence du Conseil de sécurité.

Le 15 : Yémen – Les autorités de Sanaa déclarent l'état d'urgence face à l'épidémie de choléra frappant le pays et en appellent à l'aide de la communauté internationale.

France/Allemagne – Lors de leur première rencontre officielle, E. Macron et A. Merkel se disent favorables à une réforme des traités européens pour redynamiser la zone euro.

Le 16 : Union européenne – La Commission menace de lancer des procédures d'infractions contre la Hongrie et la Pologne, si ces dernières refusent encore d'accueillir des demandeurs d'asile en provenance d'Italie ou de Grèce.

Venezuela – Le président Nicolas Maduro prolonge par décret, pour la 7^e fois et pour une durée de 60 jours, l'état d'urgence économique déjà en vigueur depuis janvier 2016, suite à la vague de contestation ayant déjà fait près de 42 morts.

Le 18 : Etats-Unis/ALENA – Est officiellement lancé, à la demande de D. Trump, le processus de renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) unissant les Etats-Unis, le Mexique et le Canada.

Iran – Face aux sanctions américaines en raison du développement d'un programme balistique, l'Iran menace les Etats-Unis d'appliquer des mesures réciproques à l'égard des entreprises et des citoyens américains.

Le 19 : Iran – Le président Hassan Rohani, membre du Parti de la modération et du développement, est réélu à la majorité pour une durée de 4 ans.

Brésil – Le président Michel Temer est accusé d'avoir reçu des pot-de-vin et d'avoir fait obstruction à la justice, aux termes de l'enquête ayant été réalisé suite au scandale « Petrobras ».

Le 20 : Etats-Unis/Arabie saoudite – 34 accords sont conclus entre Ryad et Washington dans différents domaines, notamment militaire et économique, pour une valeur de près de 339 milliards d'euros.

Le 22 : Syrie – Le régime syrien parvient à reprendre la main sur la ville de Homs, troisième ville de Syrie, considérée par les rebelles comme « la capitale de la révolution ».

Afrique – Un rapport publié conjointement par l'OCDE, la PNUD et la BAD rapporte qu'au moins 18 pays africains sur 58 ont atteint un stade de développement « moyen ou élevé ».

Le 23 : Royaume-Uni – Une attaque terroriste revendiquée par Daech fait une vingtaine de morts à Manchester à la fin d'un concert.

Philippines – Le président R. Duterte instaure la loi martiale dans le sud de l'archipel afin de mettre un terme aux heurts entre les forces de l'ordre et des combattants liés à Daech.

Le 24 : OMS – Le docteur Tedros Adhanom Ghebreyesus est élu à la tête de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), devenant le premier candidat d'origine africaine dans ce cas.

OTAN – Les 28 Etats membres de l'OTAN décident de devenir officiellement membres de la coalition internationale dirigée par les Etats-Unis visant l'Iraq et la Syrie.

Le 25 : OPEP – Les pays membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) prolongent neuf mois un accord de limitation de la production de pétrole qui les unissait à leurs partenaires, dont la Russie, dans le but de faire remonter les prix de vente du pétrole brut.

26-27 : G7 – Réunis à Taormina (Italie), les pays du G7 parviennent à s'entendre sur le terrorisme, le commerce et le protectionnisme, mais la question du climat marque une rupture avec les Etats-Unis.

Le 29 : France/Russie – Vladimir Poutine effectue sa première visite officielle en France depuis l'élection d'E. Macron. Sont principalement évoqués les relations franco-russes, le terrorisme, la Corée du Nord, la Libye et la Syrie.

JUIN

Le 1^{er} : Etats-Unis/Environnement – D. Trump annonce son retrait de l'Accord de Paris sur le climat afin de respecter ses engagements de campagne visant à la protection des emplois américains. La Chine et l'Inde, qui sont dans le trio de tête des pays les plus pollués, affirment quant à elles qu'elles respecteront leurs engagements.

Le 2 : ONU/Corée du Nord – Le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité une nouvelle résolution prévoyant des gels d'avoir et des interdictions de territoires à l'encontre de la Corée du Nord, suite à la continuation de ses essais nucléaires et balistiques.

Etats-Unis – La Cour suprême est saisie par le gouvernement afin de rétablir le décret anti-immigration qui a été au préalable modifié pour éviter toute suspension.

Le 5 : Monténégro/OTAN – Le pays intègre l'OTAN, dont il devient le 29^e membre.

Qatar – Les relations diplomatiques sont rompues avec l'Arabie Saoudite, l'Égypte, les Emirats arabes unis et le Bahreïn, qui accusent le Qatar de soutenir les organisations terroristes. L'Iraq refuse de prendre parti et souhaite conserver de bonnes relations avec l'ensemble de ces pays.

Afrique/CEDEAO – Un accord de principe est obtenu pour permettre au Maroc d'adhérer à la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest.

Le 7 : Iran – Un attentat perpétré à Téhéran à l'encontre d'un mausolée et du Parlement est revendiqué par Daech.

France/ONU – La France présente un projet de résolution au Conseil de sécurité de l'ONU afin de mettre en place une force militaire luttant contre le terrorisme dans la région du Sahel.

Le 8 : Corée du Nord – Plusieurs missiles balistiques sont tirés par les autorités de Pyongyang malgré les sanctions mises en place.

Brexit – Suite aux élections législatives anticipées, le parti de Theresa May, les conservateurs, l'emportent mais perdent leur majo-

rité absolue. Le Premier ministre britannique se retrouve en position de faiblesse alors qu'arrivent les négociations sur le Brexit avec l'UE.

Le 9 : Espagne – La Catalogne fait l'annonce de la mise en place d'un référendum relatif à l'indépendance de la région, prévu pour le 1^{er} octobre.

Le 11 : Porto Rico/Etats-Unis – Un référendum consultatif fait de l'île le 51^e Etat des Etats-Unis.

Le 12 : Russie/Union européenne – L'Union européenne condamne les multiples arrestations qui ont été effectuées par le Kremlin suite aux manifestations anticorruption lancées par l'opposant politique de Poutine, Alexeï Navalny.

Le 13 : Union européenne – La Commission lance des procédures légales à l'encontre de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque en raison du non-respect de leurs obligations vis-à-vis du plan de répartition des demandeurs d'asile.

Le 15 : Grèce – Un accord est trouvé sur la dette grecque entre la Grèce, la zone euro et le FMI. Il prévoit que la Grèce bénéficie d'un prêt d'un montant de 8,5 milliards d'euros.

Etats-Unis/Russie – Le Sénat américain vote un texte prévoyant le renforcement des sanctions à l'égard de la Russie. Poutine considère que ce vote vient entraver les relations entre les deux pays.

Le 16 : Etats-Unis/Cuba – D. Trump marque une rupture avec la politique menée par B. Obama en annulant l'accord conclu fin 2014 par son prédécesseur avec l'archipel.

Iran – Le gouvernement iranien procède à un lancement de missiles à l'encontre de bases terroristes de Daech sur le territoire syrien en représailles des attentats du 7 juin.

Le 19 : Brexit – Les négociations relatives au Brexit commencent, avec pour question prioritaire le droit des citoyens britanniques au sein de l'UE.

Centrafrique – Un accord de paix prévoyant un cessez-le-feu entre le gouvernement et les groupes armés qui sévissent sur le territoire est signé à Rome.

Migrations – L'année 2016 apparaît comme une année record, avec 65,5 millions de déplacés. La région du Soudan du Sud est particulièrement touchée par ces mouvements de population.

Le 20 : Russie – La Russie est condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme suite à sa loi de 2013 interdisant d'évoquer l'homosexualité devant des mineurs. La Cour considère que cette loi a encouragé l'homophobie dans le pays.

Etats-Unis/France/ONU – La France et les Etats-Unis se mettent d'accord sur une résolution qui prévoit le déploiement d'une force africaine dans la région du Sahel afin de lutter contre le terrorisme. Cette résolution est présentée au Conseil de sécurité de l'ONU, qui l'adopte à l'unanimité le lendemain.

Le 21 : Arabie saoudite – Le roi Salmane publie un décret royal faisant de son fils Mohamed Ben Salmane le prince héritier.

- Brexit** – Theresa May présente une loi encadrant la sortie du Royaume-Uni de la législation de l'Union européenne, c'est-à-dire visant à abolir le Code de loi de 1972.
- Le 22 : Union européenne/Russie** – D. Tusk annonce la prolongation, pour une durée de 6 mois, des sanctions visant la Russie depuis 2014, suite au respect partiel de la Russie des Accords de Minsk.
- Le 24 : Egypte/Arabie saoudite** – Le président Al-Sissi valide la rétrocession à l'Arabie saoudite de deux îlots égyptiens situés en mer Rouge.
- Le 25 : Iran/Qatar** – Le président H. Rohani apporte son soutien au Qatar suite à la rupture diplomatique avec les autres pays du Golfe.
- Le 26 : France/Ukraine** – Aux termes d'une conférence avec le président ukrainien Petro Porochenko, Emmanuel Macron affirme que la France ne reconnaîtra pas l'annexion de la Crimée par la Russie.
- Le 27 : Colombie** – Suite à l'accord de paix conclu avec le gouvernement, les FARC rendent l'intégralité de leurs armes à l'ONU.
- Le 28 : Corée du Nord/ONU** – Lors d'une allocution au Conseil de sécurité, la Corée du Nord condamne la position des Etats-Unis et déclare que les sanctions imposées à Pyongyang n'entravent en rien sa volonté de développer son programme nucléaire.
- Le 29 : France/G5 Sahel** – Jean-Yves Le Drian, ministre des Affaires étrangères français, confirme que les forces du G5 Sahel se verront renforcées par les forces françaises (opération Barkhane) jusqu'à la pacification de la zone.
- OTAN** – La présence des forces de l'OTAN en Afghanistan est renforcée pour apporter un soutien effectif aux forces militaires afghanes.
- Etats-Unis** – Le décret anti-immigration de D. Trump entre officiellement en vigueur après des mois de lutte judiciaire.
- Le 30 : Syrie** – Face à l'avancée des forces syriennes, Daech se retire entièrement de la région d'Alep.

JUILLET

- Le 2 : France/G5 Sahel** – E. Macron lance une « Alliance pour le Sahel » lors du sommet du G5 à Bamako (Mauritanie, Niger, Mali, Tchad, Burkina Faso). La création d'une force militaire conjointe transfrontalière est annoncée.
- 2-12 : Monde** – Le Comité du patrimoine mondial tient sa 41^e session à Cracovie. 21 nouveaux biens sont inscrits sur la liste du patrimoine mondial.
- Le 3 : France/Iran** – Total signe un contrat de 4,8 milliards de dollars pour l'exploitation du champ gazier de South Pars.
- Le 4 : Corée du Nord** – Pyongyang lance un nouveau missile intercontinental capable, selon elle, de transporter une arme nucléaire.
- Le 5 : Libye** – L'Armée nationale libyenne s'empare de la totalité de la ville de Benghazi. Le maréchal Khalifa Haftar proclame la « libération totale » de la ville.

Venezuela – En pleine fête nationale, les partisans du président N. Maduro prennent en otage 350 députés, journalistes et fonctionnaires au sein du Parlement à Caracas pendant 9 heures.

Moyen-Orient – L'Arabie saoudite, les Emirats arabes unis, Bahreïn et l'Égypte, qui ont rompu leurs relations diplomatiques avec le Qatar en juin, prennent acte du rejet par ce dernier des conditions qu'ils lui avaient soumises pour mettre fin à la crise régionale.

Le 6 : Etats-Unis/Pologne – A eu lieu à Varsovie le 2^e sommet de l'Initiative des Trois mers, coïncidant avec le début du 2^e voyage européen de Trump. A cette occasion, le Président américain célèbre la capacité de résistance des Polonais, qui sont « *l'âme de l'Europe* », et appelle à la volonté de survie de l'Occident face à ce qu'il nomme le « *terrorisme islamique radical* ».

Le 7 : Etats-Unis / Russie – V. Poutine et D. Trump se rencontrent pour la première fois, en marge du G20. Les deux dirigeants évoquent l'Ukraine, la Syrie, la lutte antiterroriste et la cybersécurité. Ils décident d'un cessez-le-feu dans le Sud de la Syrie (région de Deera).

ONU – L'Assemblée générale des Nations Unies vote un traité sur l'interdiction des armes nucléaires.

7-8 : G20 – Suite au 12^e sommet du G20 (à Hambourg, Allemagne), qui donne lieu à de graves incidents provoqués par l'extrême gauche, un communiqué final autorise les Etats-Unis à exploiter les énergies fossiles et les Etats à utiliser des « instruments de légitime défense commerciale ».

Le 9 : Iraq – Le premier ministre Haïder al-Abadi annonce la reprise de Mossoul à Daech.

Le 11 : Etats-Unis/Qatar – Le secrétaire d'Etat américain Rex Tillerson signe à Doha un accord sur la lutte contre le terrorisme. Il exprime à cette occasion son soutien à la position « *raisonnable* » adoptée par le Qatar dans la crise régionale.

Le 12 : Brésil – L'ancien président Lula da Silva est condamné à neuf ans et demi de prison pour corruption.

Turquie – Au cours d'une opération d'envergure, la police turque arrête 233 membres présumés de Daech dans 29 provinces turques différentes et en abat 5 à Konya.

Le 14 : France – Trump est l'invité d'honneur des festivités du 14 Juillet à l'occasion du centenaire de l'entrée en guerre des Etats-Unis dans la Première Guerre mondiale.

Israël – Deux policiers sont tués à Jérusalem. Le gouvernement réagit en installant des détecteurs de métaux à l'entrée de l'Esplanade des mosquées, sans consulter l'organisme palestinien chargé des biens musulmans, ce qui déclenche de nouvelles violences.

17-20 : Brexit – Un 2^e cycle de négociations ouvre entre Bruxelles et Londres. Les discussions portent principalement sur le règlement des obligations financières du Royaume-Uni et sur la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne quant aux ressortissants européens sur le sol britannique.

Le 18 : Hongrie – A Budapest, Benjamin Netanyahu rencontre les dirigeants d'Europe de l'Est et les remercie pour leur soutien à Israël. Il félicite en particulier Viktor Orban.

Moyen-Orient – L'Arabie saoudite énonce une liste de 6 principes qui remplacent les 13 conditions initialement soumises en juin au Qatar. Ceux-ci constituent des engagements plus généraux à lutter contre le terrorisme et à observer des relations de bon voisinage dans le cadre du Conseil de coopération du Golfe.

France – Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, démissionne après l'annonce ministérielle d'une coupe budgétaire affectant la Défense.

Ukraine – Le dirigeant séparatiste Alexandre Zakhartchenko, Premier ministre de la République populaire de Donetsk, proclame unilatéralement la création de l'Etat de Malorossia, sans reconnaissance sur la scène internationale.

Le 20 : Qatar – Le Qatar modifie par décret la loi anti-terroriste de février 2004 en élargissant la définition des actes incriminés, en renforçant la lutte contre leur financement et en dressant 2 listes nationales de personnes suspectées d'être liées au terrorisme.

Venezuela – L'opposition lance une grève générale, alors que le seuil des 100 morts au cours des manifestations contre N. Maduro est dépassé.

Le 25 : Inde – Ram Nath Kovind est élu Président du pays avec le soutien de Modi.

Etats-Unis – La Chambre des représentants vote un durcissement des sanctions contre la Russie, la Corée du Nord et l'Iran. Le texte précise que le Président ne pourra pas lever ces sanctions sans l'accord du Congrès. Les entreprises construisant des tubes pour l'exportation des hydrocarbures russes pourront être privées d'accès aux banques et aux marchés publics américains, ce qui suscite les protestations des Européens. Poutine expulse quant à lui 755 diplomates américains.

Le 27 : France – Le Président annonce la création, dès l'été suivant, en Libye, de centres d'examen pour les candidats à l'asile.

Le 28 : Etats-Unis – Le Sénat rejette le projet de réforme de l'Obamacare. Reince Priebus, chef de cabinet de la Maison-Blanche, démissionne.

Le 29 : Canada/Arabie saoudite – Suite aux révélations du quotidien *The Globe and Mail*, selon lesquelles des véhicules blindés légers vendus par le Canada à l'Arabie saoudite auraient été utilisés contre des civils chiites dans une vaste opération de répression en mai dans la ville d'al-Awamiya, le Canada revoit ses livraisons d'armes à Riyad.

Le 30 : Venezuela – En dépit de manifestations hostiles, l'élection d'une assemblée constituante, qui devrait renforcer les pouvoirs du président N. Maduro est organisée. La Constituante révoque aussitôt la procureure générale Luisa Ortega, farouche opposante à Maduro.

RDC – Le Parti du travail conserve sa large majorité des sièges lors de l'élection législative.

- Le 31 : Etats-Unis** – Reince Priebus, qui avait démissionné le 28, est remplacé par le général John Kelly.
- Monde** – Paris obtient l'organisation des Jeux olympiques pour 2024, cent ans après la dernière édition dans la capitale française.

AOÛT

- Le 1^{er} : Turquie** – Le procès géant contre les auteurs de la tentative du coup d'Etat de juillet 2016 s'ouvre. Près de 500 suspects sont concernés.
- Afghanistan** – Un attentat dans une mosquée chiite d'Hérat, revendiqué par Daech, fait 33 morts. L'Afghanistan apparaît de plus en plus comme la base-arrière de Daech depuis que l'organisation perd du terrain en Iraq et en Syrie.
- Pakistan** – Shahid Khaqan Abbasi est élu Premier ministre.
- Le 4 : Rwanda** – Le président Paul Kagame est réélu.
- Venezuela** – L'Assemblée nationale constituante est inaugurée.
- Le 5 : ONU/Corée du Nord** – Le Conseil de sécurité adopte la résolution 2371 renforçant les sanctions à l'égard de la Corée du Nord suite à ses essais nucléaires. La résolution interdit les exportations de charbon, de minerais et des produits issus de la pêche par la Corée du Nord.
- OTAN** – La Belgique doit remplacer l'Espagne dans le cadre de la mission OTAN de police du ciel visant à protéger l'espace aérien des Etats baltes. Il est prévu qu'elle opère depuis la base d'Amari, en Estonie.
- Le 6 : Nigeria** – Une attaque contre la communauté catholique fait au moins 11 morts à Ozubulu. Elle serait liée à un règlement de compte au sein de la communauté locale, l'organisation terroriste Boko Haram étant très peu active dans la partie chrétienne du Nigeria.
- Le 7 : Jordanie** – Le roi Abdallah II de Jordanie rencontre le président palestinien Mahmoud Abbas à Ramallah, à l'occasion de sa première visite en Cisjordanie depuis cinq ans.
- 8-12 : Kenya** – De violentes émeutes réprimées par la police éclatent dans les fiefs de l'opposition au chef de l'Etat réélu, Uhuru Kenyatta.
- Le 9 : France** – Un attentat contre des militaires fait 6 blessés, dont 2 graves, à Levallois-Perret. Le suspect arrêté se revendique de Daech.
- Le 10 : Libye** – La Libye interdit l'accès de ses eaux littorales aux navires des organisations non gouvernementales (ONG), certaines étant suspectées de venir chercher les migrants dès leur départ.
- Le 11 : Inde/Bangladesh/Pakistan** – Des inondations dues à la mousson affectent des millions de personnes et sont à l'origine de 1 200 morts et de plusieurs centaines de milliers de déplacés.
- Le 12 : Etats-Unis** – Un attentat à la voiture-bélier cause un mort et 19 blessés à Charlottesville lors d'un rassemblement d'extrême droite et de néo-nazis. Les victimes sont des contre-manifestants anti-racistes. La réaction de

D. Trump, qui renvoie dos à dos les deux mouvements, choque une grande partie du pays.

Le 13 : Burkina Faso – Un attentat fait 18 morts dans un restaurant très fréquenté de Ouagadougou. Même si le mode d'action fait penser à celui d'un groupe djihadiste, aucune revendication n'est faite.

Le 16 : Nigeria – Un attentat-suicide attribué à Boko Haram tue au moins 28 personnes à Maiduguri, au nord du Nigeria.

Le 17 : Espagne – Barcelone et Cambrils sont touchés par deux attentats à la voiture-bélier qui, revendiqués par Daech, font 15 morts ainsi que 130 blessés.

Le 18 : Etats-Unis – Le conseiller stratégique de D. Trump, Steve Bannon, est limogé.

Le 19 : Russie – Un attentat à l'arme blanche, revendiqué par Daech, fait 8 blessés à Sourgout.

Togo – Des manifestations de l'opposition à Lomé font 2 morts.

19-21 : Turquie/Allemagne – Le président Erdogan appelle les Germano-Turcs à sanctionner Angela Merkel lors des élections suivantes.

Le 21 : Etats-Unis – D. Trump annonce l'envoi de soldats supplémentaires en Afghanistan, contrairement à ses promesses de campagne.

Le 24 : Mozambique – A l'ouverture d'un sommet ministériel Afrique-Japon organisé à Maputo, une vive altercation éclate après qu'un ministre marocain s'est indigné que le Mozambique ait invité des représentants de la République arabe sahraouie démocratique.

Le 23 : Union européenne/France – E. Macron se rend dans plusieurs pays d'Europe centrale pour évoquer le problème des travailleurs détachés. Il évite cependant la Pologne, d'où provient la majorité de ces travailleurs, et provoque une crise diplomatique en déclarant que « *la Pologne n'est en rien ce qui définit le cap de l'Europe* ».

Le 25 : Belgique – Des militaires sont attaqués au couteau à Bruxelles. Légèrement blessés, ils ont neutralisé l'assaillant d'origine somalienne.

Royaume-Uni – Des policiers sont attaqués au sabre près de Buckingham Palace. Deux policiers sont légèrement blessés. Le terroriste arrêté semble entretenir des liens avec Daech.

Etats-Unis – L'ouragan Harvey frappe le Texas puis la Louisiane, faisant de nombreux dégâts.

Le 28 : Migrations – Un sommet sur la crise migratoire est organisé à l'Elysée. Sont réunis le Président de la République française, la Chancelière allemande, le Premier ministre espagnol, le Président du Conseil italien, la cheffe de la diplomatie européenne, le Premier ministre libyen du Gouvernement d'union nationale et les Présidents du Tchad et du Niger.

Etat islamique – Au terme de l'offensive du Jouroud de Qaa et Ras Baalbeck, Daech se retire du Liban.

28-31 : Brexit – Le 3^e cycle de négociations se conclut sans progrès décisifs. La question des contributions financières que les Britanniques

devront payer à l'Union européenne n'est toujours pas résolue, comme les questions de l'Irlande ou des droits des citoyens britanniques dans l'Union européenne.

Le 29 : Togo – Plusieurs milliers de partisans de l'Union pour la République marchent à Lomé pour soutenir le président Faure Gnassingbé, dans un contexte tendu après des manifestations de l'opposition qui avaient fait deux morts le 19 août.

Le 30 : ONU/Liban – Le Conseil de sécurité adopte la résolution 2373 constatant que la situation au Liban continue de menacer la paix et la sécurité internationales et décide de proroger le mandat actuel de la FINUL jusqu'au 31 août 2018.

Le 31 : Iraq – L'armée iraquienne et les Hachd al-Chaabi reprennent Tall Afar et sa région à Daech.

Algérie – Un attentat kamikaze devant un poste de police de Tiaret fait 3 morts.

Colombie – L'ex-guérilla des FARC crée son propre parti politique.

SEPTEMBRE

Le 1^{er} : Kenya – La Cour suprême annule les résultats de l'élection présidentielle d'août.

Le 3 : Corée du Nord – Le pays procède à un nouvel essai nucléaire, possiblement le premier d'une bombe H.

Le 4 : Russie – Le groupe orthodoxe « Etat chrétien-Sainte Russie » commet un attentat à la voiture piégée à Iekaterinbourg.

Le 5 : ONU – Le Conseil de sécurité adopte la résolution 2374 créant un régime général de sanctions pour le Mali, où les entraves au processus de paix et de réconciliation se multiplient. Le texte prévoit notamment la possibilité d'interdictions de voyages et de gels d'avoirs.

Le 6 : Espagne – La loi sur le référendum d'autodétermination de la Catalogne est approuvée par le Parlement de Catalogne et en précise les modalités.

Le 11 : Brexit – La Chambre des Communes adopte le *Repeal Bill* qui abroge le *European Communities Act* de 1972 et la suprématie du droit européen sur le droit britannique. Le *Repeal Bill* vise également à convertir les lois européennes en lois nationales.

ONU/Corée du Nord – Le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité la résolution 2375 pour une troisième série de sanctions à l'égard de la Corée du Nord suite à son essai nucléaire du 3 septembre. 90% des exportations nord-coréennes doivent ainsi être gelées.

Le 12 : Espagne – Le Tribunal constitutionnel espagnol rend un jugement définitif d'inconstitutionnalité du référendum, au regard de la Constitution espagnole de 1978.

Le 13 : Singapour – Halimah Yacob est élue présidente.

Le 14 : Iraq – Un double attentat à Nassiriya fait au moins 84 morts.

- Le 16 : Royaume-Uni** – Un attentat dans le métro de Londres fait quelques blessés. Les bombes artisanales n'ont pas fonctionné et les terroristes, âgés d'une vingtaine d'années, ont pu être arrêtés.
- Russie/Iran/Turquie** – Les trois pays concluent un accord pour déployer ensemble des forces de maintien de l'ordre dans la zone de désescalade d'Idleb dans le nord de la Syrie. Cet accord fait suite à un premier cycle de négociations qui avait mené à la création de 4 zones de désescalade en Syrie en mai 2017.
- Le 17 : Russie/Iraq** – Après 13 ans d'interruption, la Russie et l'Iraq rétablissent leurs liaisons aériennes directes.
- 19-25 : ONU** – Lors de la 72^e session de l'Assemblée générale, qui se tient sous la présidence du ministre des Affaires étrangères et européennes de la Slovaquie, D. Trump insiste, dans son discours, sur les Etats voyous et qualifie le dirigeant de la Corée du Nord de « *Rocket Man* ».
- Le 20 : Espagne** – D'importantes manifestations éclatent à Barcelone en réaction à l'arrestation de 14 membres du gouvernement catalan, quelques jours avant la tenue du référendum sur l'indépendance de la Catalogne.
- Le 22 : Brexit** – Dans un discours à Florence (Italie), Theresa May promet d'honorer les engagements financiers et de tenir compte des jugements de la Cour européenne de justice. Elle demande également une période de transition d'environ 2 ans après le Brexit pour mettre en œuvre une sortie en douceur de l'Union européenne.
- Le 21 : Libre-échange** – Le traité de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada (CETA) entre partiellement et provisoirement en vigueur.
- Iraq** – Débute une offensive pour reprendre Hawija, l'un des derniers bastions de Daech.
- Le 22 : Etats-Unis/Libye** – L'armée américaine mène six frappes de précision en Libye contre Daech. Ces bombardements visent un camp d'entraînement situé à environ 240 km au sud-est de la ville de Syrte et tuent 17 combattants de Daech.
- Le 23 : Rwanda** – Diane Rwigara, opposante au président Paul Kagamé et candidate exclue à l'élection présidentielle du 4 août, est arrêtée pour « *atteinte à la sécurité de l'Etat* » et « *faux et usage de faux* ».
- Le 24 : Allemagne** – A l'occasion des élections fédérales, un parti d'extrême-droite, Alternative für Deutschland (AfD), fait son entrée au Bundestag pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale.
- Le 25 : Iraq** – Bien que 92% des voix sont en faveur du « oui », le gouvernement de Bagdad ne reconnaît par le référendum sur l'indépendance du Kurdistan iraquien. La Turquie et l'Iran dénoncent ce vote et menacent de représailles, tandis que les Etats-Unis décident de ne pas reconnaître ce référendum « unilatéral ».
- Ethiopie** – Les autorités ouvrent une enquête pour déterminer les responsabilités dans les tueries qui ont opposé Oromo et Somali dans l'est et le sud-est du pays début septembre.
- 25-28 : Brexit** – En dépit du discours d'apaisement de Theresa May le 22, le 4^e cycle de négociations n'apporte pas davantage d'avancée

puisqu'elles discussions autour de l'Irlande, des droits des citoyens européens établis au Royaume-Uni et des compensations financières britanniques ne sont toujours pas terminées.

Le 26 : Israël – Une fusillade près de la colonie israélienne de Har Adar fait 4 morts.

Arabie saoudite – Le roi Salmane ben Abdelaziz Al Saoud signe un décret autorisant les femmes à conduire à l'horizon juin 2018.

CPI – Les juges de la Cour pénale internationale (CPI) refusent la demande de libération de Laurent Gbagbo pendant le reste de son procès pour « crimes contre l'humanité », qui s'est ouvert le 28 janvier 2016.

Le 27 : Afghanistan/Etats-Unis – Une tentative d'assassinat à Kaboul du secrétaire à la Défense des Etats-Unis James Mattis échoue. Elle est revendiquée par les Talibans et par Daech. James Mattis annonce dans la même journée l'envoi en Afghanistan de 3 000 militaires supplémentaires.

Le 28 : Espagne – Des dizaines de milliers de lycéens et d'étudiants en grève manifestent dans le centre de Barcelone pour défendre le référendum d'autodétermination prévu le 1^{er} octobre et interdit par Madrid.

28-29 : Union européenne – Le sommet européen de Tallin est dédié aux questions numériques. Les chefs d'Etat examinent les propositions récentes de la Commission européenne en matière de cybersécurité et de taxation de l'économie numérique.

OCTOBRE

Le 1^{er} : Espagne – Le référendum sur l'indépendance de la Catalogne est émaillé de violences.

France/terrorisme – Un ressortissant français d'origine tunisienne, Ahmed H., poignarde deux jeunes femmes sur le parvis de la gare de Marseille. L'assaillant est abattu peu de temps après par des militaires de l'opération Sentinelle. Le groupe Daech revendique l'attaque par le biais de son agence de propagande.

Etats-Unis/terrorisme – Au moins 59 personnes sont tuées et 527 blessées par balle par Stephen Craig Paddock, dans la nuit du 1^{er} au 2 octobre, lors d'un festival de musique country à Las Vegas. Cette fusillade est la plus meurtrière aux Etats-Unis. Daech revendique l'attentat, mais le FBI indique qu'aucun lien n'est établi.

Le 6 : Espagne – Les résultats du référendum sur l'indépendance donnent 90,18% pour le oui.

Prix Nobel – Le prix Nobel de la Paix est décerné à la Campagne internationale pour l'abolition des armes nucléaires (ICAN). Cette attribution intervient dans un contexte de fortes tensions, avec la critique de Donald Trump sur l'accord iranien du nucléaire et l'escalade verbale entre la Corée du Nord et les Etats-Unis.

Le 9 : Prix Nobel – Richard Thaler, théoricien et professeur à Chicago, se voit attribuer le prix Nobel d'Economie. Il s'est principalement démarqué par ses recherches avancées sur la finance comportementale, une application de la psychologie en économie. Cette attribution récompense pour la 38^e fois les Etats-Unis en Economie.

- Le 10 : Etats-Unis** – Harvey Weinstein, producteur majeur d'Hollywood, est accusé de harcèlements sexuels et de viols par de nombreuses actrices.
- Le 12 : Autorité palestinienne** – Le Hamas, mouvement islamiste, et son rival, le Fatah, concluent au Caire, en secret, une entente afin de former un gouvernement d'union nationale.
- UNESCO** – Les Etats-Unis et Israël décident de quitter l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO) après avoir cessé de participer à son financement six ans auparavant. La scission est principalement due au désaccord entre les deux pays et l'organisme des Nations Unies sur le conflit israélo-palestinien.
- Le 14 : Somalie** – Deux attentats meurtriers touchent la capitale somalienne, Mogadiscio. Deux voitures explosent dans le quartier commerçant de la capitale, faisant au moins 358 morts, plus de 228 blessés et 56 disparus, selon un bilan du ministère somalien de l'Information. C'est l'attaque la plus meurtrière de l'histoire du pays.
- Le 15 : Autriche** – Sebastian Kurz, *leader* du Parti chrétien-conservateur (ÖVP), remporte les élections législatives en Autriche, avec 31% des suffrages, soit 62 sièges. A seulement 31 ans, il est le plus jeune chef de gouvernement du monde. Il annonce son intention de s'allier avec le parti d'extrême droite (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ).
- Le 16 : Malte** – La journaliste d'investigation et blogueuse maltaise Daphne Caruana Galizia est tuée par une bombe placée sous sa voiture. Elle a été à l'origine de graves accusations de corruption contre le gouvernement de son pays dans le cadre de l'affaire des Panama Papers.
- Le 17 : Syrie** – Les Forces démocratiques syriennes, appuyées par la coalition internationale, annoncent avoir chassé les djihadistes de Daech de la ville de Raqqa dans l'est de la Syrie, fief autoproclamé de l'organisation.
- Le 19 : Afghanistan** – Une base militaire est attaquée par une voiture piégée, causant la mort d'au moins 50 hommes. L'attentat est revendiqué par Daech.
- Le 20 : Afghanistan** – Deux mosquées sont la cible d'attaques terroristes simultanées faisant au moins 72 morts. L'attentat est revendiqué par Daech.
- Le 27 : Espagne** – Le Parlement catalan déclare l'indépendance. Le premier ministre espagnol Mariano Rajoy destitue Carles Puigdemont et dissout le parlement catalan. Le Sénat espagnol met la Catalogne sous tutelle.
- Burundi** – Le Burundi devient le premier pays à quitter la Cour pénale internationale (CPI) créée quinze ans auparavant à La Haye. Cela aura pris une année entière au pays pour obtenir son retrait de l'organisation internationale dépendante des Nations Unies, établie en 1998 par le Statut de Rome.
- Le 30 : Espagne** – Le procureur général de l'Etat espagnol requiert 30 ans de prison pour « rébellion » contre l'ancien président de la Catalogne Carles Puigdemont. Ce dernier trouve refuge à Bruxelles.
- Le 31 : Etats-Unis** – Un homme d'origine ouzbèke renverse volontairement plusieurs cyclistes à New York au nom de Daech. Il s'agit de l'attentat le plus meurtrier perpétré à New York depuis 2001.

NOVEMBRE

Le 3 : Syrie – La ville de Deir-Ezzor est reprise à Daech par l'armée syrienne et Al Qaim (frontière syro-iraquienne) par l'armée iraquienne.

Espagne – La justice espagnole lance des mandats d'arrêt européens à l'encontre de Carles Puigdemont et de quatre de ses anciens ministres régionaux ayant fui en Belgique.

Etats-Unis – D. Trump commence sa tournée en Asie. Le Président américain passera par le Japon, la Corée du Sud, la Chine, le Vietnam et les Philippines.

Le 5 : Etats-Unis – Un homme ouvre le feu dans une église du Texas et fait 26 morts et 20 blessés.

Finance – Un groupement de journalistes d'investigation rend publics des documents attestant d'investissements dans des paradis fiscaux de la part de l'entourage de la reine Elizabeth II, de Donald Trump ou encore de Justin Trudeau (« Paradise papers »).

Espagne – Carles Puigdemont se rend à la justice belge.

Arabie saoudite – La justice saoudienne lance une vague d'interpellations pour corruption visant de nombreux hauts responsables saoudiens. Selon la chaîne Al Arabiya, 11 princes, 4 ministres et des dizaines d'ex-ministres sont arrêtés.

Le 7 : Arabie saoudite/Iran – La tension monte entre Téhéran et Ryad après le tir d'un missile en direction de la capitale saoudienne par les rebelles yéménites, l'Arabie saoudite accusant l'Iran d'être derrière ce tir.

Le 9 : Arabie saoudite – L'ONU demande à l'Arabie saoudite de lever son blocus envers le Yémen dans la crainte d'une crise humanitaire et d'une famine.

– Le président français E. Macron se rend en Arabie saoudite pour discuter de la montée des tensions avec l'Iran et le Liban, dont le Premier ministre a quitté le territoire après sa démission pour rejoindre Ryad.

Le 10 : Royaume-Uni – Le gouvernement britannique annonce que le Brexit pourrait être effectif le 29 mars 2019 à 23 heures.

Etats-Unis – D. Trump réaffirme au sommet de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC), au Vietnam, son opposition aux traités commerciaux qu'il juge néfastes pour les Etats-Unis, après son retrait du processus de libre échange Asie-Pacifique.

Syrie – La reprise de la ville de Boukamal à Daech par l'armée syrienne et ses alliés marque la quasi-disparition territoriale de l'organisation, qui ne contrôle plus que quelques villages dans la vallée de l'Euphrate et quelques quartiers autour de Damas.

Burundi – La Cour pénale internationale annonce l'ouverture d'une enquête visant les autorités du Burundi. L'enquête, gardée secrète jusqu'alors, a été ouverte avant le retrait par le Burundi du Statut de Rome.

Le 11 : ONU – L'ONU évacue un groupe de 25 migrants originaires d'Erythrée, d'Éthiopie et du Soudan et coincés en Libye, vers le Niger. Il s'agit de la première opération de ce type.

Le 12 : ASEAN – D. Trump assiste, à Manille, au sommet de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

Le 15 : Zimbabwe – L'armée prend position dans les rues de la capitale du Zimbabwe, Harare, lors d'une opération destinée, selon elle, à éliminer des « criminels » de l'entourage du président Robert Mugabe, au pouvoir depuis 1980. Ce dernier a été mis en résidence surveillée.

Liban – E. Macron invite en France le premier ministre démissionnaire Saad Hariri. Le président du Liban Michel Aoun accuse l'Arabie saoudite de détenir son premier ministre contre son gré.

Le 20 : Russie – La Russie admet être à l'origine de la fuite radioactive de ruthénium-106 qui a touché l'Europe.

Birmanie – La dirigeante birmane Aung San Suu Kyi qui, sous la pression internationale, a finalement engagé des discussions avec le Bangladesh au sujet du retour des Rohingyas, reçoit le soutien de Jean-Yves Le Drian, ministre des Affaires étrangères français.

Etats-Unis – Les Etats-Unis inscrivent à nouveau la Corée du Nord sur leur liste noire des « Etats soutenant le terrorisme » et décident de nouvelles sanctions financières.

Union européenne – En raison du Brexit, il est prévu que Paris accueille l'Autorité bancaire européenne, jusque-là à Londres.

Russie – Le président russe Vladimir Poutine reçoit à Sochi le président syrien Bachar el Assad, qu'il félicite pour ses résultats dans la lutte contre le terrorisme. Bachar el Assad exprime à son homologue russe « *la reconnaissance du peuple syrien* » pour l'aide de la Russie dans la défense de « l'intégrité territoriale et de l'indépendance » de la Syrie.

Le 21 : Zimbabwe – Alors que le Parlement zimbabwéen ouvrait sa séance consacrée à l'examen d'une demande de destitution du président R. Mugabe, ce dernier annonce dans une lettre renoncer à ses fonctions « *avec effet immédiat* » et précise avoir « *pris cette décision volontairement, préoccupé par le bien-être du peuple du Zimbabwe* ».

Le 22 : Syrie – Un sommet sur la Syrie est organisé à Sochi entre les trois parrains du processus d'Astana, Moscou, Ankara et Téhéran. Le président russe Vladimir Poutine veut convaincre ses deux homologues, Recep Tayyip Erdogan et Hassan Rohani, d'appuyer ses efforts pour trouver une solution politique au conflit syrien.

Le 23 : Birmanie – La Birmanie et le Bangladesh signent un accord ouvrant la porte au rapatriement de centaines de milliers de Musulmans rohingyas ayant franchi la frontière bangladaise pour échapper à une campagne de répression de l'armée birmane dans l'Etat d'Arakan.

Soudan – Le Président soudanais effectue sa première visite chez son homologue Vladimir Poutine et demande la protection du Kremlin contre « *l'ingérence américaine* ».

Le 24 : Egypte – Des hommes armés déclenchent une explosion avant d'ouvrir le feu sur les fidèles d'une mosquée à Bir al-Abed, un village du nord du pays. L'attaque, qui n'a pas été revendiquée, fait au moins 200 morts et 125 blessés.

Zimbabwe – A 75 ans, Emmerson Mnangagwa prend les rênes du pays, trois jours à peine après la démission de Robert Mugabe, 93 ans, poussé vers la sortie par son armée, son parti et la rue.

Allemagne – L'Allemagne fait un pas vers une sortie de crise politique, le chef des sociaux-démocrates renonçant à son opposition de principe à une alliance avec Angela Merkel pour former un gouvernement.

Le 25 : Yémen – Des cartons de vaccins parviennent à Sanaa, la capitale du Yémen, en guerre. Il s'agit de la première livraison d'aide humanitaire depuis le blocus imposé par la coalition menée par l'Arabie saoudite, début novembre.

Le 26 : Maroc – Le roi Mohammed VI effectue une visite de travail et d'amitié en République de Côte-d'Ivoire. Le souverain participe notamment aux travaux du 5^e sommet Union africaine-Union européenne.

Arabie saoudite – L'Arabie saoudite lance une coalition antiterroriste de pays musulmans rassemblant quarante pays.

Le 27 : Zimbabwe – Le nouveau Président zimbabwéen dissout le gouvernement de son prédécesseur et confie temporairement deux portefeuilles-clefs à des ministres du chef de l'Etat démissionnaire.

Liban – Saad Hariri, dans un entretien sur la chaîne française CNEWS, déclare qu'il renoncerait à son mandat au gouvernement si le Hezbollah s'opposait au nouvel équilibre politique qu'il appelle de ses vœux au Liban.

Le 28 : UA/UE – Un sommet réunit les dirigeants de l'Union africaine et ceux de l'Union européenne à Abidjan.

France – Le Président français débute sa première tournée africaine, qui passera par le Burkina Faso, la Côte-d'Ivoire et le Ghana.

Irlande – La vice-Premier ministre irlandaise Frances Fitzgerald démissionne pour éviter une chute du gouvernement minoritaire de Leo Varadkar et la convocation d'élections anticipées, à la suite de son implication dans un scandale au sein de la police irlandaise.

Le 29 : Afrique – Emmanuel Macron continue sa tournée africaine et participe au 5^e sommet entre l'Union européenne et l'Union africaine à Abidjan.

Birmanie – Le pape François célèbre une messe en plein air en Birmanie, pays qui compte à peine plus de 1% de catholiques et accueille pour la première fois un souverain pontife. Lors d'une rencontre avec Aung San Suu Kyi, il insiste sur le nécessaire « *respect de tout groupe ethnique et de son identité* », sans toutefois citer directement les Rohingyas.

CPI – Condamné par le Tribunal pénal international, en appel, à 20 ans de prison, l'ex-chef militaire des Croates de Bosnie, Slobodan Praljak, s'empoisonne juste après l'annonce du verdict, en pleine séance. Il décède peu après à l'hôpital.

DÉCEMBRE

Le 1^{er} : Japon – Le premier ministre Shinzo Abe annonce que l'empereur Akihito se retirera le 30 avril 2019. Il s'agira de la première abdication impériale dans le pays depuis plus de deux siècles.

Honduras – Le gouvernement du Honduras décrète l'état d'urgence pour mettre fin aux manifestations de l'opposition qui se multiplient à travers le pays contre une supposée fraude électorale lors de la présidentielle.

Le 3 : Etats-Unis – La mission américaine auprès de l'ONU informe son Secrétaire général que les Etats-Unis mettaient fin à leur participation au Pacte mondial sur la migration.

Le 4 : Corée du Sud/Etats-Unis – Les Etats-Unis et la Corée du Sud enclenchent l'exercice annuel Vigilant Ace, qui mobilise environ 230 avions, dont des chasseurs furtifs F-22 Raptor, et des dizaines de milliers de soldats. L'opération intervient cinq jours après le tir par le Nord d'un missile balistique intercontinental (ICBM) capable de frapper, selon Pyongyang, n'importe quel site du territoire continental des Etats-Unis.

Yémen – L'ancien président yéménite Ali Abdallah Saleh, 75 ans, dont trente-trois au pouvoir, est tué par des rebelles houthistes, ses anciens alliés, au sud de la capitale, Sanaa.

Liban – Le premier ministre libanais Saad Hariri revient sur sa démission, un mois après l'avoir annoncée.

Espagne – Le magistrat Pablo Llarena décide de retirer les mandats d'arrêt européens émis le 3 novembre à l'encontre de C. Puigdemont et de quatre de ses « conseillers » (ministres) qui s'étaient exilés en Belgique.

Birmanie – Le Haut Commissaire de l'ONU aux droits de l'homme estime qu'il existe des « éléments de génocide » visant les Rohingyas en Birmanie.

Royaume-Uni – Le Parti unioniste irlandais bloque un accord entre Theresa May et l'Union européenne sur le processus de Brexit.

Le 6 : Algérie – E. Macron se rend en Algérie pour une visite « de travail et d'amitié », selon le vocable choisi par l'Elysée.

Russie – Vladimir Poutine annonce sa candidature pour l'élection présidentielle de 2018.

Etats-Unis – D. Trump annonce la reconnaissance de Jérusalem comme capitale de l'Etat hébreu, ainsi que le futur déménagement de l'ambassade américaine dans cette ville.

Le 7 : Qatar – Le président E. Macron, en visite à Doha, demande « un engagement très clair » du pays dans la lutte contre le terrorisme.

Algérie – Le Premier ministre algérien Ahmed Ouyahia annonce que la France va remettre à l'Algérie une copie des archives de la période coloniale française (1830-1962), réclamée depuis des années par Alger.

Argentine – Un mandat d'arrêt est délivré contre Cristina Kirchner. L'ancienne présidente est accusée d'entrave dans l'enquête sur l'attentat contre la mutuelle juive AMIA, en 1994.

RDC – Selon un communiqué de la Mission des Nations Unies dans le pays (Monusco), 14 Casques bleus ont été tués dans un raid, ainsi que 5 militaires congolais des FARDC (Forces armées de RDC) dans l'est du pays. 53 soldats de la paix ont également été blessés.

Le 8 : Brexit – Theresa May et Jean-Claude Juncker arrivent à un compromis sur le Brexit tout en maintenant l'ambiguïté sur l'Irlande du Nord.

Le 9 : France/Qatar – Lors de son voyage à Doha, E. Macron récolte pour 12 milliards d'euros de contrats. Le Qatar achète 12 avions Rafale, avec une option pour 36 supplémentaires.

Iraq – Le premier ministre iraquien Haider al-Abadi annonce la victoire sur le groupe djihadiste Daech, qui avait menacé en 2014 l'existence même de l'Etat iraquien en s'emparant du tiers de son territoire.

Corée du Nord – Le secrétaire général aux Affaires politiques de l'ONU, l'Américain Jeffrey Feltman, achève sa visite de quatre jours en Corée du Nord. Une visite rare, puisque aucun haut diplomate onusien n'avait fait le déplacement depuis plusieurs années.

Le 10 : Venezuela – Le président vénézuélien Nicolas Maduro revendique une large victoire aux élections municipales, boycottées par les principaux partis d'opposition, qui devraient être exclus de la présidentielle de 2018, où il visera un nouveau mandat.

Qatar – Trois jours après l'achat de 12 Rafales, l'émirat signe une commande de 24 Typhoon pour un montant de 8 milliards de dollars.

Le 11 : Israël – Le premier ministre israélien Benjamin Netanyahu rencontre à Bruxelles les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne, cinq jours après la reconnaissance controversée par les Etats-Unis de Jérusalem comme capitale d'Israël.

Etats-Unis – D. Trump fait part de la volonté des Etats-Unis d'envoyer à nouveau des hommes sur la Lune afin de préparer une future mission sur Mars.

– Akayed Ullah, un immigré bangladais, est accusé de terrorisme et de soutien à Daech. Il est à l'origine de la bombe ayant explosé dans le métro new-yorkais sans faire de victimes.

Le 12 : OTAN – Le Norvégien Jens Stoltenberg est reconduit dans ses fonctions à la tête de l'OTAN.

France/Environnement – E. Macron réunit plusieurs chefs d'Etat à Paris pour le second anniversaire de la COP21. La tenue de ce « One Planet Summit » a été décidée après le retrait américain du pacte fixant la hausse de la température à 2°C maximum.

Le 13 : G5 Sahel – La France réunit une vingtaine de dirigeants pour accélérer la mise en œuvre de la nouvelle force conjointe G5 Sahel en raison de « l'urgence » sécuritaire sur le terrain. L'objectif est notamment d'obtenir les financements nécessaires.

Turquie – La Turquie appelle la communauté internationale à reconnaître Jérusalem-Est comme capitale d'un Etat palestinien lors

de l'ouverture d'une réunion des dirigeants du monde musulman axée sur la reconnaissance de la Ville sainte comme capitale d'Israël par Washington.

Le 14 : Birmanie – Au moins 6 700 Rohingyas, dont 730 enfants de moins de cinq ans, ont été tués uniquement lors du premier mois d'une campagne militaire dans l'ouest de la Birmanie entre le 25 août et le 25 septembre, d'après l'ONG Médecins sans Frontières.

Le 15 : Etats-Unis – Le secrétaire d'Etat américain Rex Tillerson déclare à l'ONU que la Corée du Nord doit « *mériter son retour à la table des négociations* », sans reprendre sa récente offre d'un dialogue sans condition préalable sur le programme nucléaire nord-coréen.

Le 16 : CEDEAO – La CEDEAO tient son 52^e sommet à Abuja et choisit un nouveau président pour sa Commission. L'actuel ministre des Mines ivoirien Jean-Claude Brou va remplacer le Béninois Marcel De Souza.

Autriche – Le FPÖ obtient six des treize ministères du gouvernement du conservateur Sebastian Kurz. Il hérite notamment des ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Défense.

Le 17 : Russie – Vladimir Poutine remercie au téléphone Donald Trump pour « *les renseignements américains transmis par la CIA* » à la Russie. Ceux-ci ont permis, selon Vladimir Poutine, de déjouer un projet d'attentat à Saint-Pétersbourg.

Chili – Le candidat conservateur Sebastian Piñera est élu président du Chili, une fonction qu'il a déjà occupée de 2010 à 2014. Son retour au pouvoir s'inscrit dans le cadre plus général d'un basculement vers la droite de plusieurs pays d'Amérique latine ces dernières années.

Le 18 : ONU – Le Conseil de sécurité des Nations Unies examine un projet de résolution condamnant la reconnaissance américaine de Jérusalem comme capitale d'Israël. Washington met son veto et dénonce une « insulte ». Les quatorze autres Etats votent en faveur du projet.

Afrique du Sud – Cyril Ramaphosa est élu à la présidence du Congrès national africain (ANC), parti qui domine la vie politique en Afrique du Sud depuis 1994. Il succède à Jacob Zuma.

Le 21 : ONU – Cent vingt-huit pays votent à l'Assemblée générale des Nations Unies en faveur d'une résolution condamnant la décision de D. Trump de reconnaître Jérusalem comme capitale d'Israël. Neuf votent contre, trente-cinq s'abstiennent.

Le 22 : Niger – Emmanuel Macron se rend au Niger pour évoquer les thèmes de la sécurité, de la diplomatie et du développement à la suite de son discours de Ouagadougou.

Le 25 : Guatemala – Le président Jimmy Morales annonce vouloir déplacer l'ambassade du Guatemala à Jérusalem.

Le 27 : Côte-d'Ivoire – L'ex-ministre ivoirien Hubert Oulaye est condamné par la cour d'assises d'Abidjan à vingt ans de prison pour complicité d'assassinat de 18 personnes, dont sept soldats de l'ONU.

Russie – Une explosion fait plusieurs blessés dans un supermarché de Saint-Pétersbourg. Une bombe artisanale est découverte dans un casier de consigne du magasin. L'attaque est revendiquée par Daech.

Le 28 : Zimbabwe – Constantino Chiwenga, auteur du coup de force contre Robert Mugabe, devient vice-président.

Le 29 : Liberia – L'ex-footballeur George Weah remporte le second tour de l'élection présidentielle. Il succédera le 22 janvier 2018 à Ellen Johnson Sirleaf à la tête du pays.

Le 30 : Iran – Après l'irruption de « *rassemblements illégaux* » pour protester contre les difficultés économiques frappant le pays et contre le pouvoir en place, le gouvernement met en garde les manifestants. Des étudiants pro-régime organisent également des rassemblements devant l'Université de Téhéran. Deux personnes sont tuées dans la ville de Doroud et des dizaines sont arrêtées.

Le 31 : RDC – Un policier et quatre civils sont tués à Kinshasa et Kananga en marge des manifestations des catholiques contre le maintien au pouvoir « *illégalement* » de Joseph Kabila, dont le mandat est fini depuis décembre 2016. Des élections devaient avoir lieu en décembre 2017, mais elles ont été repoussées par le gouvernement sans plus d'explications.

RUBRIQUES

La France dans les relations internationales

La France dans la construction européenne

Le couple franco-allemand

L'Union européenne, acteur des relations internationales

Politique étrangère des Etats-Unis

L'Afrique dans les relations internationales

Politiques juridiques extérieures

Questions maritimes et navales

Défense et doctrines de sécurité

Economie politique internationale

Mondialisation, multilatéralisme et gouvernance globale

Médias et société internationale

Science, hautes technologies et relations internationales

LA FRANCE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

Gilles ANDRÉANI et Frédéric BOZO

Introduction

Martin QUENCEZ

*La politique étrangère dans l'élection présidentielle de 2017.
Nouveaux enjeux, grille de lecture inchangée ?*

Guillaume BERLAT

*Le mirage de la « diplomatie économique ».
L'hommage du présent au passé*

INTRODUCTION

PAR

GILLES ANDRÉANI (*) et FRÉDÉRIC BOZO (**)

Comme tous les cinq ans, nous revenons tout d'abord sur les élections présidentielles – et législatives – de 2017 en France et sur la place qu'y aura occupé la politique étrangère, thème auquel est consacré le premier article de la rubrique, confié à Martin Quencez. Les élections de 2017 en France avaient, des points de vue européen et international, une valeur proprement systémique : intervenant sur fond de montée des populismes en Europe et dans le monde occidental en général (vote sur le Brexit en juin 2016, élection de Donald Trump aux Etats-Unis en novembre) et sur un arrière-plan de crises internationales et européennes multiples, elles faisaient de la France un possible domino dont la chute aurait pu entraîner une crise européenne et atlantique. Dans ce contexte, les onze candidats à l'élection présidentielle purent confronter leurs visions du rôle de la France dans le monde et la campagne fut l'occasion de voir émerger de nouveaux programmes de politique extérieure. Parmi les enjeux du moment, le futur du projet européen et la relation avec la Russie constituèrent deux questions structurantes du débat politique ; mais d'autres thématiques telles que la guerre en Syrie et les conséquences du Brexit ne trouvèrent guère d'écho dans la campagne. Malgré leur actualité, les enjeux furent en outre abordés par les candidats à travers une grille de lecture traditionnelle opposant les héritages « gaullo-mitterrandien » et « atlantiste ». L'auteur montre que cette grille, héritée du passé, est de plus en plus décalée par rapport aux dilemmes de politique étrangère véritables auxquels la France est confrontée.

Dans un second article, un praticien de la diplomatie française, Guillaume Berlat, porte un regard critique sur le thème de la « diplomatie économique » dont plusieurs ministres – récemment Laurent Fabius – ont voulu faire un emblème de la modernisation du ministère des Affaires étrangères. Il montre que le Quai d'Orsay a toujours été mobilisé dans le soutien aux entreprises françaises à l'extérieur et que les initiatives les plus récentes dans ce domaine n'ont fait que conforter des pratiques bien établies, tout en assignant aux ambassadeurs des objectifs quantitatifs dont la réalisation ne dépend à l'évidence pas d'eux. A la lecture de l'article, on

(*) Conseiller maître à la Cour des comptes (France) et professeur associé à l'Université Panthéon-Assas (France).

(**) Professeur à l'Université Sorbonne Nouvelle (France).

peut se demander si, en se posant en ministre modernisateur face à une administration désuète ignorante des réalités économiques, Laurent Fabius n'a pas renforcé certains stéréotypes injustes dont souffre l'image du Quai d'Orsay et n'a pas, au bout du compte, contribué à l'affaiblir.

LA POLITIQUE ETRANGÈRE DANS L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2017

NOUVEAUX ENJEUX, GRILLE DE LECTURE INCHANGÉE ?

PAR

MARTIN QUENCEZ (*)

Les institutions de la V^e République et la pratique « gaullienne » du pouvoir présidentiel ont rapidement concentré les enjeux de politique étrangère et de défense nationale dans les mains du Président de la République. Le chef de l'Etat, également chef des Armées, définit la politique extérieure et représente la France dans le monde. La singularité de ce lien est renforcée par la traditionnelle division des tâches avec le Premier ministre, davantage focalisé sur les enjeux de politique intérieure : la fonction présidentielle ancre ainsi son prestige dans cette chasse gardée, dans ce domaine plus honorable que la « politique politicienne » de l'action gouvernementale et parlementaire. Son autorité ne rencontre que peu de contre-pouvoirs dans ces domaines symboliques du champ régalien. La verticalité de ce pouvoir a souvent distingué la France de ses partenaires et voisins européens (1).

Dans ces conditions, la campagne et l'élection présidentielles sont le principal – sinon l'unique – moment dans la vie démocratique du pays où le choix des citoyens est susceptible de déterminer directement les choix diplomatiques, stratégiques et militaires à venir. Les différents courants de pensée s'y trouvent médiatisés et les orientations de la politique étrangère y sont discutées et débattues. S'il ne faut pas surestimer l'importance de ces enjeux dans la décision des électeurs, elle ne saurait être totalement ignorée tant elle participe à la singularité des débats et à la gravité du moment.

L'élection présidentielle de 2017 s'est déroulée dans un contexte international troublé. Les sujets géopolitiques et stratégiques n'ont ainsi pas manqué durant la campagne. Du fait d'une série d'événements déterminants à l'échelle internationale et indépendamment des positions des candidats à leur égard, le choix du nouveau chef de l'Etat ne pouvait se faire uniquement sur des thématiques de politique intérieure.

(*) Chercheur au German Marshall Fund of the United States (Paris, France) et doctorant à l'Université Sorbonne Nouvelle (Paris III, France).

(1) L'épisode de l'intervention française au Mali en 2013 en a été l'illustration la plus marquante de ces dernières années, lorsque des troupes ont pu être déployées au sol quelques heures après la prise de décision du président Hollande.

En premier lieu, l'actualité française s'est particulièrement focalisée, depuis 2015 et les attentats qui ont touché le pays, sur la question du terrorisme et de la guerre contre les groupes djihadistes dans la bande sahélienne et au Moyen-Orient. Ce premier thème, érigé en priorité absolue par de nombreux candidats (2), est au croisement d'enjeux de politique intérieure (la résilience de la société suite aux attaques des deux dernières années, la sécurité des citoyens face à de nouveaux actes terroristes sur le sol français, la prolongation de l'état d'urgence, la lutte contre les phénomènes de radicalisation, *etc.*) et de politique étrangère et de défense (les opérations Barkhane et Chammal au Sahel et en Iraq/Syrie, la coopération avec les pays membres de l'Union européenne et/ou de l'Alliance transatlantique sur les zones de conflits, les relations avec la Russie et l'Iran, l'intégration de la lutte militaire contre les groupes djihadistes dans un engagement politique et économique plus large dans ces régions, *etc.*).

De plus, l'élection française s'est tenue quelques mois après des votes majeurs au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Le référendum britannique sur le Brexit, en juin, et la victoire de Donald Trump en novembre ont en effet été parmi les événements les plus marquants de l'année 2016. Les conséquences possibles pour la France – mais aussi pour l'Union européenne (UE) et le monde - du départ du Royaume-Uni de l'UE et de l'arrivée à la Maison-Blanche d'un candidat très controversé n'ont pas manqué d'être débattus dans la campagne présidentielle française. Dans les médias internationaux, l'élection française était alors définie comme un nouveau test de cette vague populiste qui avait balayé les deux pays anglophones. La présidentielle de 2017 devenait *ipso facto* un enjeu international car le futur politique de la France – notamment la possibilité d'une victoire du Front national – semblait déterminer le destin de l'Europe et, avec, de l'Occident dans son ensemble (3).

Quant aux récentes crises dans les voisinages est et sud de l'Europe, elles ont fait entrer le continent dans une nouvelle ère et ont constitué l'arrière-plan géopolitique de l'élection. Cette série d'événements a en effet remis à la mode certains débats stratégiques qui avaient pu être délaissés depuis la fin de la Guerre froide. L'annexion de la Crimée par la Russie, le conflit en Ukraine et l'intervention russe en Syrie ont conduit les dirigeants politiques français à définir leur position quant à la relation avec Moscou. La Russie a ainsi joué un rôle de révélateur des divisions entre et au sein même des partis politiques français sur les questions de politique étrangère et d'intérêts nationaux.

(2) C'est notamment à l'occasion du débat télévisé du 20 avril 2017, durant lequel les candidats ont dû réagir à l'annonce d'une attaque contre des forces de police sur les Champs-Élysées, que la priorité donnée à la lutte contre le terrorisme et au devoir de « protéger les Français » a été réaffirmée.

(3) L'idée d'un enchaînement, presque mécanique, des victoires du Brexit, de Donald Trump et de Marine Le Pen était particulièrement présente dans la presse allemande, britannique et américaine, donnant une importance particulière à cette élection.

Enfin, la question européenne, qui se situe par définition aux confins de la politique intérieure et de la politique extérieure, était également très présente du fait des crises économique, sociale et migratoire des années passées. Au-delà du choc du Brexit, la possibilité d'un nouveau départ pour la relation franco-allemande, alors que les élections présidentielles en France et les élections générales en Allemagne se déroulaient à quelques mois de distance, rajoutait à la dimension européenne du vote. Le contexte exigeait donc des candidats de se positionner quant au futur du projet européen et au rôle de la France sur le continent.

Dans ce contexte international particulièrement dense, les crises récentes ont conduit à des oppositions fortes concernant la Russie et le projet européen, ainsi qu'à des débats opposant une politique d'ouverture et une politique de fermeture à la mondialisation. Si bien qu'une nouvelle polarisation de la vie politique française semble ainsi avoir émergé autour des questions de politique étrangère. Toutefois, l'élection présidentielle de 2017 a montré que les dirigeants français restaient très attachés à un cadre de pensée extrêmement classique, car si les événements abordés durant les débats étaient bien ceux du XXI^e siècle, les confrontations idéologiques entre les candidats se sont souvent inscrites dans une vision du monde héritée de la Guerre froide.

IMPORTANCE ET RÔLE DE LA POLITIQUE ETRANGÈRE DANS L'ELECTION

Il est traditionnel de dire que les questions internationales n'ont que peu d'influence sur le résultat des élections. Cette situation n'est certainement pas propre à la France : un constat similaire est fait à chaque élection présidentielle américaine ou encore lors des élections générales allemandes (4). Les priorités des électeurs lors de ces votes nationaux restent principalement attachées aux considérations de politique intérieure.

Les élections présidentielles passées semblent confirmer cette règle. L'élection de 1981 est ainsi souvent considérée comme une exception dans l'histoire de la V^e République : faisant suite à plusieurs années de dégradation du contexte international et prenant place dans le contexte d'une mise en cause du président sortant sur son bilan de politique étrangère, la campagne avait été marquée par des oppositions franches entre les candidats sur les questions internationales. Le refus d'une partie des électeurs de Jacques Chirac de soutenir Valéry Giscard d'Estaing au second tour – sans pour autant voter pour François Mitterrand – n'est pas

(4) Cf. par exemple, dans le cas allemand, la liste des sujets les plus importants pour les électeurs allemands durant les vingt dernières années, disponible sur le site Internet interaktiv.morgenpost.de/probleme-bundestagswahl-2017/.

sans lien avec les tensions au sein de la droite française quant à la politique de détente vis-à-vis de l'Union soviétique engagée par le Président (5).

En 2017, les préoccupations de la population dressaient un paysage plus complexe. Des sujets essentiels aux yeux des électeurs (notamment la lutte contre le terrorisme et la question migratoire en particulier (6)) pouvaient en effet être abordés à la fois comme des enjeux de politique intérieure et en tant qu'options de politique extérieure.

S'il est par ailleurs commun de critiquer la superficialité des débats de politique étrangère dans les médias, voire tout simplement l'absence de politique étrangère dans les programmes des candidats, le temps – limité – imparti à ces thèmes durant les débats télévisés étant considéré comme révélateur du peu d'importance que revêt la politique étrangère dans la campagne, il serait pourtant plus pertinent de considérer que, si la politique étrangère ne détermine pas le résultat de l'élection, elle joue un rôle crucial durant la campagne car elle participe à la présidentialisation des candidats. La volonté de voyager et de se montrer aux côtés de dirigeants étrangers dans les mois qui précèdent le vote et ainsi de se montrer digne de la fonction est révélatrice de ce phénomène (7). Il s'agit, en particulier pour les principaux candidats, de démontrer qu'on a « l'étoffe d'un président ». Cette question, sur laquelle plane souvent l'ombre du général de Gaulle, a pu par exemple affaiblir Ségolène Royal en 2007 face à Nicolas Sarkozy (8). Il n'est donc pas tant question d'utiliser le programme de politique étrangère pour gagner un électorat (9), mais de gagner en respectabilité, par exemple en se référant à une certaine tradition diplomatique française.

L'EUROPE ET LA RUSSIE

AU CŒUR DE LA CAMPAGNE PRÉSIDENTIELLE FRANÇAISE

Les campagnes électorales se saisissent des sujets d'actualité sans toujours suivre de logique apparente. Des événements cruciaux ne sont pas toujours les plus discutés, alors que des anecdotes se retrouvent au cœur des débats. Parmi la longue liste des grands sujets internationaux qui ont influencé la politique étrangère de la France en 2016 et 2017, deux enjeux ont pris une importance particulière durant l'élection présidentielle : la relation avec la Russie de Vladimir Poutine d'une part, le futur du projet européen d'autre part. Dans le premier cas, la relation avec Moscou est

(5) Sabine JANSEN, « La politique étrangère et l'élection présidentielle de 1981 », *Revue historique*, n°662, 2012, pp. 445-475.

(6) Cf. par exemple le sondage IFOP, « Ce que vous attendez vraiment de la présidentielle 2017 : notre sondage exclusif », *La Dépêche*, 28 sept. 2016, disponible à l'adresse Internet www.ladepeche.fr/article/2016/09/28/2428097-attendez-vraiment-presidentielle-2017-sondage-exclusif.html.

(7) Cf. Charlotte BELAICH, « Mais que vont faire les candidats à l'étranger », *Libération*, 15 avr. 2017.

(8) Pascal PERRINEAU, « Analyse de l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007 », Cevipof, 2007, p. 5, disponible à l'adresse Internet www.cevipof.com/bpf/analyses/Perrineau_AnalysePresidentielle2007.pdf.

(9) L'idée que la politique étrangère « ne rapporte rien en politique intérieure » n'est pas nouvelle. Elle a été récemment attribuée au président Sarkozy et au président Hollande durant leur mandat respectif.

même (re)devenue une ligne de fracture dans le paysage politique français. La question européenne, qui symbolise plus que toute autre l'interaction grandissante entre politique étrangère et politique intérieure, s'est structurée autour de la relation franco-allemande et au rapport plus général à la mondialisation.

La Russie s'est invitée dans l'actualité à différents moments de la campagne et sous différents prétextes. Du prêt d'une banque russe au Front national aux justifications du candidat François Fillon sur ses liens avec Vladimir Poutine et aux cyberattaques ayant visé la campagne d'Emmanuel Macron, des épisodes plus ou moins importants se sont succédé.

Sur le plan du programme de politique étrangère, la définition de la relation avec Moscou est devenue le révélateur d'une certaine vision du monde. Parmi les onze candidats qui se sont officiellement présentés au premier tour de l'élection présidentielle, seuls deux – Emmanuel Macron et Benoît Hamon – se distinguaient clairement en présentant un discours de fermeté, bien que différent, vis-à-vis de la Russie (10) et en reprenant à leur compte certains principes qui avaient guidé la politique de François Hollande (11). Durant le mandat précédent, Paris et Moscou s'étaient en effet opposés fortement sur plusieurs sujets-clefs, en particulier sur les conflits en Ukraine et en Syrie. Les orientations et le bilan de cette politique furent critiqués par la majorité des candidats, notamment par Marine Le Pen, François Fillon, Jean-Luc Mélenchon, François Asselineau, Nicolas Dupont-Aignan et Jacques Cheminade. Pour ces candidats, de multiples raisons justifiaient l'idée d'un rapprochement ou, au moins, de la recherche d'une coopération temporaire avec la Russie. Ainsi, si la question de la lutte commune contre l'Etat islamique et les groupes terroristes en Syrie était particulièrement mise en avant par François Fillon et Nicolas Dupont-Aignan, Jean-Luc Mélenchon insistait davantage sur le besoin de renforcer l'indépendance de la France face à l'« impérialisme » américain. (12) Pour Marine Le Pen, qui soutenait l'action de la Russie en Syrie et avait reconnu l'annexion de la Crimée, le choix d'un rapprochement avec la Russie de Vladimir Poutine avait des racines plus profondes : il correspondait à l'affirmation d'une vision partagée de la « civilisation » européenne et à une compréhension commune des relations internationales (13).

(10) Cf. par exemple Gilles ANDRÉANI, « La campagne s'égare en Russie », *Telos*, 12 avr. 2017, disponible sur le site Internet telos-eu.com/fr/politique-française-et-internationale/la-campagne-segare-en-russie.html.

(11) La position d'Emmanuel Macron sur la Russie s'est durcie à partir de son discours sur la défense du 18 mars 2017. Le candidat y dénonçait les manœuvres aériennes et navales russes aux frontières de l'Europe et déclarait : « *ma conviction est que seules la fermeté et l'unité des Européens nous permettront de maintenir le dialogue ouvert avec Moscou qui est indispensable.* ». Cf. le site Internet en-marche.fr/articles/discours/emmanuel-macron-discours-sur-la-defense-programme-hotel-arts-et-metiers.

(12) Cf. notamment le discours du 5 janvier 2017, « Vœux de Jean-Luc Mélenchon : une France non alignée pour la paix », disponible sur le site Internet melenchon.fr/2017/01/05/voeux/.

(13) Cf. par exemple Stéphane FRANÇOIS / Olivier SCHMITT, « L'extrême droite française et le monde : une vision 'alternative' des relations internationales », *Interrogations ?*, n°21, déc. 2015.

La relation avec la Russie a par ailleurs constitué une ligne de fracture au sein même de certains partis. Chez les Républicains, plusieurs élus soutenaient une position proche de celle du Front national, tandis que d'autres se révélaient plus proches d'Emmanuel Macron. François Fillon, qui avait fait de son désir de dialogue avec la Russie et de sa relation personnelle avec Vladimir Poutine une manière de se différencier d'Alain Juppé et de François Hollande durant la primaire de la droite, avait rapidement nuancé l'idée d'un tropisme pro-russe en déclarant que Vladimir Poutine n'était « *pas un ami* » et en définissant la Russie comme « *un pays dangereux car bourré d'armes nucléaires et qui n'a jamais connu la démocratie* ». (14) Alors que le soutien de la Russie au régime syrien devenait de plus en plus controversé, le candidat des Républicains prit également ses distances vis-à-vis de plusieurs représentants de son parti qui voyaient en Bachar el Assad un partenaire objectif de la France dans la lutte contre l'Etat islamique. Le voyage organisé par le député Thierry Mariani à Damas en janvier 2017 l'obligea à clarifier sa position (15). Au sein de La France insoumise, l'accent fut mis sur le besoin de distinguer Vladimir Poutine et la Russie : Jean-Luc Mélenchon s'opposait ainsi à ce que représentait le Président russe et à sa politique intérieure, tout en dénonçant les « *excités qui passent leur temps à espérer qu'on déclenche un conflit avec les Russes* ». (16)

L'Union européenne (UE) et le futur du projet européen furent l'autre sujet central des débats de politique étrangère durant la campagne. Il est difficile – et vain – de chercher à distinguer les questions de politique intérieure de celles relevant uniquement de la politique extérieure dans le cas de l'UE. Quoi qu'il en soit, les candidats ont, au travers de cette thématique, mis en lumière leur vision du rôle de la France en Europe, de la relation franco-allemande et, plus largement, de l'ouverture ou de la fermeture à la mondialisation. Plusieurs facteurs expliquent la centralité de cette thématique dans les débats de la campagne.

Tout d'abord, Emmanuel Macron, l'« *outsider* » devenu le candidat favori de la présidentielle à partir de la février 2017, fit de l'Europe un élément-clef de sa campagne. Consacré « *candidat européen* » par la presse française et étrangère, il résuma son programme lors du débat télévisé du 20 mars comme « *Une France forte dans une Europe forte* » et insista sur le besoin de réconcilier les intérêts nationaux de la France et les objectifs du projet européen en affirmant : « *la vraie souveraineté passe par une action européenne* » (17). La centralité de la coopération européenne dans le programme du candidat d'En Marche fut particulièrement remarquée

(14) François FILLON, entretien sur Europe 1, 23 nov. 2016.

(15) Tristan QUINAULT-MAUPOIL, « L'entourage de Fillon prend ses distances avec l'escapade syrienne de Mariani », *Le Figaro*, 4 janv. 2017.

(16) Jean-Luc MÉLENCHON, Le Havre, 30 mars 2017.

(17) Cf. le programme « Europe » du candidat d'En Marche, disponible sur le site Internet en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/europe.

dans les autres pays européens et Macron reçut le soutien d'importants dirigeants de l'UE : Angela Merkel, Jean-Claude Juncker, ou encore Sigmar Gabriel exprimèrent clairement leur « préférence » pour Emmanuel Macron.

Apparaître comme pro-Européen pouvait pourtant sembler périlleux vis-à-vis de l'opinion, sur fond du discrédit dont souffrait le projet européen confronté, en particulier, aux défis de la crise de l'euro et de la crise des réfugiés. Macron choisit pourtant d'assumer cette vision – « *il n'a pas l'Europe honteuse* », pour reprendre l'expression militante (18) – et d'en faire un moyen de s'opposer frontalement à Marine Le Pen et au Front national. Son programme prit l'exact contrepied des arguments des « eurosceptiques » en défendant le projet européen et l'UE non pas au nom de l'idéologie fédéraliste, mais parce qu'ils permettraient de mieux défendre les intérêts nationaux des Français. Le slogan « *Une Europe qui protège* », décliné pour les questions de sécurité, de compétitivité économique, d'harmonisation fiscale, d'Etat de droit et de contrôle des frontières, fut conçu comme une réponse directe aux critiques les plus souvent portées à l'encontre de l'UE.

Macron insista également sur le besoin de résultats concrets, alors que la politique européenne apparaît souvent comme déconnectée, voire impuissante, face aux problèmes des populations. Pour le candidat d'En Marche, le succès du projet européen est la seule barrière à l'arrivée au pouvoir des populistes en Europe et, à l'inverse, c'est l'incapacité de l'UE à démontrer son utilité à ses propres citoyens qui causera sa perte : d'où la priorité donnée aux résultats et à l'efficacité et, du même coup, la nécessité de transformer l'UE et de promouvoir une « *Europe à plusieurs vitesses* », imaginée comme un moyen de dépasser les blocages inhérents à la concertation à 28. Macron émergea donc comme un candidat pro-européen tout en se défendant d'entretenir un rapport idéologique à l'UE.

L'actualité internationale, notamment le vote du peuple britannique en faveur de la sortie de l'UE en juin 2016, participèrent également à faire du projet européen un sujet central de la campagne électorale française. L'ombre d'un « Frexit » – la sortie de la France de l'UE – alimenta les débats, notamment autour des programmes de Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon. Les deux candidats, néanmoins, ont présenté des visions différentes sur le sujet. S'agissant de la première, cette vision évolua durant la campagne. Alors qu'elle avait appelé à un référendum sur la sortie de l'UE au lendemain du vote britannique et que des élus du Front national avaient largement utilisé le terme de « Frexit » durant les mois qui suivirent, sa position devint plus floue avec le temps, notamment sur la sortie de l'euro. La référence à une monnaie de transition, imaginée sur le modèle de l'écu, rajouta à la confusion. Finalement, la candidate frontiste défendit un message qui se voulait plus nuancé par rapport à son

(18) Cécile DUCOURTIEUX / Jean-Pierre STROOBANT, « Pour les soutiens de Macron à Bruxelles, 'cela va changer la dynamique européenne' », *Le Monde*, 24 avr. 2017.

approche initiale de la question, ce qui l'amena à déclarer dans l'entre-deux-tours : « *je suis européenne* » (19). Jean-Luc Mélenchon, quant à lui, présenta un programme centré sur une refonte radicale du projet européen et des traités de l'UE. Le rejet de l'austérité économique et le besoin d'un nouveau *deal* social entre partenaires européens constituaient le cœur de cette révolution. Le candidat de la France insoumise imagina ainsi deux scénarios : un « plan A » consistait à établir un rapport de force avec l'Allemagne, obligeant cette dernière à accepter une sortie concertée des traités et l'établissement de nouvelles règles ; un plan B, dans le cas d'un refus allemand, prévoyait une sortie française unilatérale des traités et la recherche d'autres formes de coopération.

Durant la campagne, l'Allemagne cristallisa les divergences de points de vue concernant l'Europe et le rôle de la France dans l'UE. Alors qu'Emmanuel Macron et François Fillon, tous deux reçus par la chancelière Angela Merkel à Berlin, insistèrent sur le besoin de trouver un nouvel élan pour la relation franco-allemande afin de relancer le projet européen, Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon firent de l'Allemagne de Merkel la cible privilégiée de leurs attaques contre l'UE. Pour le Front national, les voyages en Allemagne de Fillon et Macron étaient l'illustration de la domination allemande sur la France – « *le tour opérateur de la soumission* » (20) selon Marine Le Pen – et le symbole d'une politique étrangère ayant renoncé à l'indépendance. La même rhétorique sera utilisée lors de la visite présidentielle d'Emmanuel Macron à Berlin le 15 mai, lorsque le président fraîchement élu sera accusé d'« *aller chercher ses ordres à Berlin* ». Jean-Luc Mélenchon, qui publia en 2015 un « *pamphlet* » contre « *le poison allemand* » (21), critiqua tout particulièrement la « *Merkelmania* » des médias et dirigeants politiques « *atlantistes, eurocrates et libéraux* » (22). A ses yeux, la Chancelière allemande, responsable de la politique d'austérité qui toucha l'Europe, tout particulièrement la Grèce après la crise financière, faisait figure d'opposant politique – au même titre que Donald Trump par exemple – et il était crucial que la France se démarquât de la politique prônée par le « *capital* » allemand.

Enfin, les désaccords concernant le projet européen ont révélé une opposition plus fondamentale entre les candidats autour des thèmes d'« ouverture » et de « fermeture ». Si les termes employés varient – on a pu aussi parler d'une opposition entre visions souverainistes et globalistes des relations internationales (23) –, l'UE ne fut qu'un aspect d'un débat plus large sur le rapport au monde et à la mondialisation. Ce clivage apparut

(19) « Marine Le Pen : 'Je suis européenne' », *Le Parisien*, 26 mars 2017.

(20) Expression utilisée lors de deux *meetings* à Clairvaux-les-Lacs et à Mirande, février et mars 2017.

(21) Jean-Luc MÉLENCHON, *Le Hareng de Bismarck*, Plon, 2015. Une édition de poche parut en octobre 2016 avec une préface détaillant le programme européen du candidat.

(22) Jean-Luc MÉLENCHON, « Merkel à vie ! », 25 nov. 2016, disponible sur le site Internet melenchon.fr/2016/11/25/merkel-a-vie/.

(23) Thomas GOMART, « Présidentielles 2017 : tournant de la politique étrangère de la France ? », Editoriaux de l'IFRI, avr. 2017.

d'autant plus clairement lors du second tour : pour Marine Le Pen, le scrutin présidentiel se résumait à « *un référendum pour ou contre la mondialisation sauvage* » (24), tandis qu'Emmanuel Macron critiquait les « *promesses de rétrécissement* » de son adversaire. Cette question s'illustra également lors des débats sur les traités de libre-échange, en particulier le Traité de libre-échange transatlantique (TAFTA ou TTIP) avec les États-Unis et le Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) avec le Canada, qui furent fortement dénoncés par la majorité des onze candidats du premier tour. Cependant, si Emmanuel Macron promut l'esprit d'ouverture et proposa d'offrir les clefs pour être « *les gagnants de la mondialisation* », ce thème restait toxique en France, même parmi ses électeurs (25). Emmanuel Macron s'est ainsi défendu d'être le candidat de « *la mondialisation heureuse* ». L'idée d'une « *Europe qui protège* » était au contraire une tentative de réconcilier le projet européen et les inquiétudes des Français vis-à-vis des évolutions économiques et sécuritaires actuelles.

LES THÈMES DÉLAISSÉS DE LA CAMPAGNE

Si le vote du Brexit a bien influencé les débats de la présidentielle française, il est important de noter que des thèmes majeurs de l'actualité internationales sont restés à la marge des discussions, voire ont été oubliés par les candidats. Ces angles morts de la campagne, s'ils sont parfois la conséquence d'aléas indépendants de la volonté des candidats, ne sont pas à négliger alors qu'il s'agit de mettre en lumière les priorités des différents partis et *leaders* politiques français.

L'exemple le plus marquant fut sans doute le peu d'importance donnée à l'élection de Donald Trump dans les débats, alors même que cet événement était présenté comme un séisme d'ordre mondial dans les médias et que les extravagances du futur Président américain ne cessaient de défrayer la chronique (26). On a pu voir dans cette discrétion une forme de prudence de la part de ceux qui, cherchant à être élus à la tête de l'État, pourraient être amenés à traiter personnellement avec Donald Trump quelques mois plus tard. Il s'agissait plus probablement d'une volonté de ne pas surestimer l'impact de l'élection américaine sur les dynamiques internationales de long terme. En pratique, Donald Trump fut utilisé comme un moyen de confirmer les analyses des candidats : le nouveau Président américain n'était pas l'annonce d'un changement, mais le prolongement de ce qui avait déjà été avancé par chacun. Pour Emmanuel Macron, le discours de Trump sur les alliances – et notamment sur l'Alliance atlantique – rendait

(24) L'expression fut utilisée à plusieurs reprises durant la campagne, par exemple lors d'un *meeting* à Paris, le 16 avril 2017.

(25) Par exemple, seuls 23% des électeurs d'En Marche considèrent que la mondialisation a eu un impact positif sur leur situation en matière d'emploi. Cf. Zaki LAIDI, « Mondialisation, protectionnisme et recomposition », Cevipof, juin 2017, 7 p.

(26) Cf. les titres de la presse française au lendemain de l'élection américaine. « Au lendemain de l'élection de Trump, la presse française accuse le 'choc' », *Les Echos*, 10 nov. 2016.

plus évident encore le besoin d'investir dans le projet européen afin de se préparer à gérer les crises futures sans le soutien américain (27). Pour Marine Le Pen – la première à féliciter Trump après son élection (28) –, Donald Trump n'était qu'une étape de plus vers le « *sursaut national* » qui toucherait bientôt la France. Sa rencontre manquée à New York ne lui permettra cependant pas d'utiliser sa proximité idéologique avec le Président américain à son avantage. Enfin, pour Jean-Luc Mélenchon, la victoire de Trump révélait un sentiment de rejet général envers les élites – une version américaine de son « *dégagisme* » – et confirmait la défaite sans appel des « *atlantistes* » qui, en Europe, échauffent les esprits face à la Russie (29).

Au-delà de la question russe, la guerre en Syrie est restée largement absente des discussions, notamment en comparaison avec la place occupée par le conflit dans les médias français durant les mois et jours précédents l'élection. Sur cet enjeu complexe aux répercussions considérables pour la géopolitique mondiale, c'est l'affaire Lafarge, impliquant une entreprise française toujours en activité dans des territoires contrôlés par l'Etat islamique, qui a certainement fait le plus parler, en devenant l'objet d'un échange lors du débat télévisé du 5 avril 2017. Si les images de la tragédie syrienne, notamment durant les quinze derniers jours de campagne, ont obligé les candidats à prendre position et parfois à s'opposer sur la question – tous les candidats ont insisté sur le fait que l'Etat islamique était le premier ennemi de la France, mais le rôle de Bachar el Assad dans le conflit et le futur du régime syrien ne faisaient pas consensus –, le sujet fut généralement traité comme un élément parmi d'autres de la relation franco-russe. La crise syrienne n'est d'ailleurs qu'une illustration d'une thématique peu abordée au vu de son importance stratégique : la politique de défense de la France. Alors que l'action de François Hollande à l'international a été fortement marquée par les opérations au Mali, en République centrafricaine, au Sahel et en Iraq et qu'un soldat français fut tué au sud-est du Mali le 6 avril 2017, les interventions militaires à l'étranger ont été bien peu abordées dans les débats entre les principaux candidats.

La question du budget de la défense, directement liée à la capacité de la France à projeter sa puissance au-delà de ses frontières et à conserver ses ambitions à l'international, n'a pas donné lieu à un affrontement particulièrement dur entre les candidats. Tous ne partageaient pourtant pas la même vision pour le quinquennat à venir. L'augmentation du budget de

(27) Le programme de défense du candidat d'En Marche souligne que le Brexit et l'élection de Donald Trump témoignent de l'éloignement des alliés traditionnels de la France. L'effort de défense à l'échelle européenne est d'autant plus essentiel dans ce contexte. Cf. le site Internet-en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/defense.

(28) Marine Le Pen a *tweeté* le 9 novembre 2017 : « Félicitations au nouveau président des Etats-Unis Donald Trump et au peuple américain, libre ».

(29) Jean-Luc MÉLENCHON, « Le monde de Trump commence », 23 janv. 2017, disponible sur le site Internet-melenchon.fr/2017/01/23/le-monde-de-trump-commence/.

la défense pour atteindre 2% du produit intérieur brut (PIB) était soutenue par Emmanuel Macron et François Fillon, tandis que Marine Le Pen souhaitait même atteindre 3% du PIB d'ici 2022. Pour Jean-Luc Mélenchon et Benoît Hamon, l'objectif de 2% n'était pas pertinent, car la politique de défense devait d'abord découler d'une réflexion approfondie afin de mieux définir les vrais besoins de la défense nationale (30). Malgré l'actualité et les différences importantes dans leur programme, la campagne ne s'est pas saisie de cet enjeu pourtant tout à fait crucial pour la politique étrangère du pays.

D'autres sujets sont restés largement en retrait. Ainsi, les Accords de Paris et les suites de la COP21 constituaient un des événements marquants de la présidence de François Hollande et, sans aucun doute, représentaient un succès important de la diplomatie française. Si les questions environnementales étaient bien présentes dans les programmes des candidats – en particulier chez Jean-Luc Mélenchon et Benoît Hamon –, elles n'étaient pas traitées dans leur dimension internationale. D'autres thèmes étaient au contraire mis en avant par des candidats particuliers, sans trouver de véritable écho : la « *conférence sur les frontières* » défendue par Jean-Luc Mélenchon et qui, si elle était mise en place, aurait des conséquences immenses sur la géopolitique du continent européen ou encore le conditionnement de l'aide au développement à la coopération des pays d'origine de l'immigration prôné par François Fillon, qui constituerait un changement radical de la politique d'aide de la France, sont finalement restés assez anecdotiques.

GAULLO-MITERRANDISME VS. ATLANTISME : UNE GRILLE DE LECTURE INDÉPASSABLE ?

Si la campagne présidentielle a su se saisir de certains enjeux internationaux contemporains et que de nouvelles oppositions ont pu émerger, le clivage traditionnel des débats de politique étrangère en France reste certainement le plus pertinent pour caractériser les positions des candidats. La grille de lecture qui oppose « gaullistes » (ou « gaullo-mitterrandistes ») d'un côté et « atlantistes » de l'autre continue en effet à être utilisée par les dirigeants politiques pour structurer leur discours de politique étrangère. Fruit de la Guerre froide et de la singularité de la position française au sein du « camp occidental », cette opposition joue souvent un rôle de référence indépassable lors des débats de politique étrangère et conduit encore aujourd'hui les acteurs politiques à se définir par rapport à elle. La chute du Mur de Berlin et la fin du monde bipolaire ont simplement mené à une simplification qui a fait de la relation avec les États-Unis le mètre étalon de tout discours de politique étrangère.

(30) Cf. les entretiens « Présidentielle 2017 », *Défense & sécurité internationale*, n°128, mars-avr. 2017.

Ainsi, malgré l'absence de débats de fond sur la présidence de Donald Trump et sur ses effets sur le système international, la question plus générale du *leadership* américain dans le monde reste une manière privilégiée de définir une vision des relations internationales. Pour Jean-Luc Mélenchon et Marine Le Pen, c'est d'ailleurs la principale clef pour comprendre le besoin de changement dans la politique étrangère de la France. Les deux candidats ont fortement critiqué l'action des deux gouvernements précédents, qui aurait conduit, selon l'une et l'autre, à un dangereux alignement de la France sur les Etats-Unis, reprenant ainsi l'idée d'une rupture avec la tradition gaullo-mitterrandienne utilisée après l'élection de Nicolas Sarkozy en 2007 puis confirmée par François Hollande à partir de 2012 (31). La candidate du Front national a ainsi condamné « *la soumission de la France à l'Allemagne et à la politique américaine* » lors du débat de l'entre-deux-tours et proposé de ressortir du commandement militaire intégré de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), la France devant selon elle garder la capacité de refuser de participer aux guerres américaines. Le candidat de La France insoumise prit des positions fermes sur la sortie totale de l'OTAN – afin d'en finir avec une relation de domination avec Washington – et défendit le projet chinois de monnaie internationale commune pour limiter l'influence du dollar sur l'économie mondiale. François Fillon réaffirma quant à lui que la France était « *l'alliée des Etats-Unis* », mais dénonça également la dépendance trop forte vis-à-vis des Etats-Unis et les discours belliqueux des responsables de l'OTAN envers la Russie (32). Ce besoin d'indépendance vis-à-vis de Washington, imaginée à la fois comme condition et finalité de la politique gaullo-mitterrandienne, se justifiait de différentes manières. Pour Jean-Luc Mélenchon, autoproclamé « *candidat de la paix* », il s'agissait de s'opposer à la politique belliqueuse et va-t-en-guerre de Washington, qui participerait à l'instabilité au Moyen-Orient, à la crise au Venezuela ou encore à la montée des tensions avec Moscou (33). Pour François Fillon et Marine Le Pen, il fallait redonner à la France un rôle plus équilibré dans un « *monde multipolaire* » et limiter l'influence américaine en Europe.

Structurer ainsi les débats de politique étrangère pose néanmoins plusieurs problèmes. D'abord, la définition des termes reste vague et souvent sujette à débat. Le gaullo-mitterrandisme – dénomination qui renvoie à l'idée d'une continuité dans la politique étrangère française dépassant la couleur politique du président (34) – est caractérisé par la

(31) Cette chronologie, qui découpe la politique étrangère française durant la V^e République en deux phases distinctes, avant et après 2007, est par exemple présentée par Jean DE GLINIASTY, « Une certaine idée de la France », *Le Monde diplomatique*, oct. 2017, pp. 1-20.

(32) Jean-Dominique MERCHET, « François Fillon : 'L'armée doit revenir à ses missions, c'est-à-dire se préparer aux guerres extérieures' », *L'Opinion*, 26 oct. 2016.

(33) Jean-Luc MÉLENCHON, Marseille, 9 avr. 2017.

(34) Cette continuité, symbole d'un consensus transpartisan, est consacrée par l'élection de François Mitterrand en 1981. Cf. par exemple Christian LEQUESNES, *Ethnographie du Quai d'Orsay*, CNRS Editions, 2017, p. 159.

primauté de l'indépendance de la France et par la capacité du pays à porter une voix singulière dans le concert des nations. Si certains aspects d'une politique gaullo-mitterrandienne ne font aucun doute (universalisme du message français, dissuasion nucléaire, importance des relations avec les pays africains, notamment francophones, « alliée mais pas alignée » avec les États-Unis, *etc.*) –, la traduction du concept en mesures concrètes reste floue sur bien des questions-clefs. Les décideurs politiques peuvent ainsi se référer à la tradition gaullo-mitterrandienne pour justifier leur attachement à la relation franco-allemande, quand d'autres l'utilisent pour expliquer le besoin de construire d'autres partenariats forts afin d'assurer l'indépendance de la France ; le soutien pour le projet européen ou au contraire la sortie de l'UE ont ainsi pu être présentés durant la campagne comme des actions « gaullo-mitterrandiennes » ; une même intervention militaire peut être condamnée ou applaudie au nom du même courant de pensée. Souvent décrite comme une forme de « réalisme » ou de priorité donnée aux intérêts sur les valeurs (35), cette tradition est d'abord un objet de débat politique pour ceux qui souhaitent s'approprier l'héritage prestigieux d'illustres présidents de la V^e République.

La deuxième limite découle de l'illusion même d'un « débat » en réalité tout à fait asymétrique. En effet, si on peut identifier les candidats et penseurs se revendiquant du gaullo-mitterrandisme, on aura bien du mal à trouver ceux qui assument ouvertement le terme d'atlantistes ou d'occidentalistes. Parmi les quatre candidats ayant reçu plus de 10% des votes, tous se définissent comme gaullo-mitterrandiens ou gaullistes (36). À l'inverse, l'autre « camp » se trouve bien dénué de champions affirmés. D'autres termes peuvent alors être utilisés pour caractériser ceux qui s'opposeraient aux gaullo-mitterrandiens : néo-conservateurs, occidentalistes ou encore néo-atlantistes. Ils posent en réalité d'autres problèmes de définition, et on ne trouve pas davantage, parmi les candidats à l'élection, de prétendants officiels pour défendre ces positions. Si bien que le débat de la campagne présidentielle de 2017 pourrait plutôt être caractérisé comme une course à qui se proclamera le plus gaullo-mitterrandien.

Enfin, revenir à cette opposition née de la Guerre froide peut aussi révéler une incapacité à repenser la politique étrangère alors que les enjeux du XXI^e siècle ne sont plus ceux du XX^e. S'il n'est pas question de nier l'importance de la relation transatlantique et de la politique extérieure des États-Unis, qui restent des éléments structurants sur un grand nombre de sujets internationaux et stratégiques, d'autres questions ont émergé et

(35) Cf. par exemple l'entretien avec Thomas Gomart : « La politique étrangère d'Emmanuel Macron : retour au réalisme ? », *La Revue des Deux Mondes*, 8 nov. 2017

(36) Jean-Luc Mélenchon déclara, lors du débat télévisé du 20 avril : « *je suis dans la tradition gaullo-mitterrandiste* ». Emmanuel Macron, lors d'un entretien à Médiapart, le 5 mai, dit souhaiter « *revenir à une filiation française que je qualifierais plutôt de gaullo-mitterrandienne ou de chiraquienne* ». François Fillon se revendiquait comme le « *candidat gaulliste* » et Marine Le Pen s'est également plusieurs fois référée à l'héritage gaulliste durant la campagne.

exigent de nouvelles grilles de lecture. L'indépendance et l'influence de la France dans le monde ne peuvent plus être seulement définies par la relation à Washington. En ce sens, le débat de politique étrangère durant la campagne a semblé parfois anachronique, alors même que des oppositions tout aussi pertinentes n'ont pas été abordées (37).

Parmi les principaux candidats, il est intéressant de noter qu'Emmanuel Macron s'est également réclamé du gaullo-mitterrandisme comme modèle présidentiel durant la campagne (38) et que, plus important encore, il a répété cette filiation lors de son premier long entretien sur la politique étrangère en tant que Président de la République. En déclarant que son mandat sera la « *fin d'une forme de néo-conservatisme importée en France depuis dix ans* » (39), le Président nouvellement élu a repris pour lui la grille de lecture traditionnelle et une lecture de l'histoire récente de la France qui fait des présidences Sarkozy et Hollande des singularités sur le plan de la politique étrangère (40). En s'ancrant dans la continuité du « gaullo-mitterrandisme » et même du chiraquisme (41) – généralement réduit à l'opposition à l'invasion de l'Iraq par les Etats-Unis en 2003 –, Emmanuel Macron renforce l'idée d'un consensus national qui a fait défaut à ses deux prédécesseurs.

* *
*

L'importance de la politique étrangère dans les élections présidentielles et son influence sur le choix des électeurs sont sans doute limitées. Alors même que l'actualité internationale était particulièrement chargée et que des conflits dans le voisinage européen avaient un impact direct sur les priorités de politique intérieure française, ces enjeux sont restés secondaires lors des débats de la campagne présidentielle de 2017. En cela, cette élection ne se distingue pas des précédentes. Loin d'être une spécificité française, cette importance toute relative tient également de la nature même de l'exercice de la diplomatie : moins clairement connectée à la vie quotidienne des citoyens et requérant même un certain degré de secret, la politique étrangère est souvent perçue comme un domaine élitiste, peu adapté à la temporalité et aux règles d'une campagne électorale.

Cela dit, les principaux candidats se sont saisis d'un certain nombre de questions internationales (la relation à la Russie, le projet européen...) pour légitimer leur aspiration à la fonction présidentielle et se distinguer

(37) Justin VAISSE, « Le passé d'un oxymore. Le débat français de politique étrangère », *Esprit*, nov. 2017.

(38) Cf. par exemple son entretien dans *Challenges*, « Macron ne croit pas 'au président normal, cela déstabilise les Français' », *Challenges*, 16 oct. 2016.

(39) Isabelle LASSERRE, « Emmanuel Macron au *Figaro* : 'l'Europe n'est pas un supermarché' », *Le Figaro*, 21 juin 2017.

(40) Michel DUCLOS, « Gaullo-Mitterrandisme contre néo-conservateurs à la française – un vrai-faux débat ? », Institut Montaigne, 3 août 2017.

(41) Cf. l'entretien à Médiapart le 5 mai 2017, « Emmanuel Macron. Battre Le Pen, et ensuite ? », 5 mai 2017.

entre eux. Le rôle de la campagne présidentielle dans la construction des débats de politique étrangère en France est ainsi évident. Moment unique dans la vie démocratique du pays, la campagne présidentielle donne lieu à une opposition médiatisée entre plusieurs visions du monde et de l'action extérieure de la France. En 2017, elle a vu se développer de nouvelles disputes autour de thèmes propre à l'époque, l'ouverture ou la fermeture à la mondialisation et à ses effets étant le plus évident. Néanmoins, une opposition plus traditionnelle, héritée de la Guerre froide et du récit politique de la V^e République a continué à structurer ces débats : le choix entre le gaullo-mitterrandisme et l'atlantisme. En reprenant cette terminologie et en réaffirmant sa pertinence, les candidats ont tenté de faire rentrer dans cette grille de lecture un peu éculée la réalité du XXI^e siècle. La binarité de la Guerre froide ne convient pourtant pas pour saisir toutes les complexités du monde actuel ni l'évolution de la politique étrangère française et cette opposition s'avère donc bien réductrice. Il faut espérer que le débat public de politique étrangère s'émancipera à l'avenir de ces catégories quelque peu artificielles, si ce n'est fantasmées.

LE MIRAGE DE LA « DIPLOMATIE ECONOMIQUE »

L'HOMMAGE DU PRÉSENT AU PASSÉ

PAR

GUILLAUME BERLAT (*)

De tout temps, les experts des relations internationales scrutent les changements de titulaire du bureau de Vergennes pour dresser le bilan de l'action du partant et pour esquisser les contours du projet de l'arrivant. Toutes les déclarations de l'heureux élu sont disséquées, comparées à celles de son prédécesseur. La conférence des ambassadeurs fournit une occasion rêvée de se livrer à cet exercice d'exégèse. De la cuvée 2012, on a retenu l'accent mis par le ministre des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI), Laurent Fabius, sur la « *diplomatie économique* » : désormais, les services parisiens, les ambassadeurs en poste à l'étranger sont munis d'une feuille de route contraignante et doivent « *faire de la diplomatie économique une priorité* ». Pour logique qu'elle soit dans un contexte de crise structurelle, la démarche de Laurent Fabius, reprise en 2017 par son successeur, devient problématique si on la replace dans le temps long car le concept n'est pas nouveau et a fait l'objet de nombreuses études dans le passé (1). Quel bilan provisoire peut-on dresser aujourd'hui de cette initiative présentée comme novatrice, six ans après son lancement ? Il importe d'apprécier le legs de Laurent Fabius à la diplomatie française avant de décrire la manière dont son successeur, Jean-Yves Le Drian souhaite bonifier l'héritage et, enfin, d'explorer ce nouveau paradigme de la diplomatie française.

LE LEGS DE LAURENT FABIOUS A LA DIPLOMATIE FRANÇAISE

La démarche de Laurent Fabius est frappée au coin du bon sens, aussi bien en termes de logique qu'en termes d'opportunité, tant elle répond à une exigence du présent mais aussi de l'avenir de la France dans le concert des nations. Ne dit-on pas que nécessité fait loi ?

(*) Pseudonyme d'un ancien haut fonctionnaire. Cet article a été rédigé à l'automne 2017. Les opinions qui y sont exprimées n'engagent que leur auteur.

(1) Guy CARON DE LA CARRIÈRE, *La Diplomatie économique. Le diplomate et le marché*, Economica, 1998.

Le principe : « développer le réflexe économique »

L'objectif ressort des deux interventions de Laurent Fabius devant la XX^e conférence des ambassadeurs (2). Le ministère des Affaires étrangères doit prendre toute sa part dans l'effort collectif de redressement économique du pays en donnant la priorité à la « *diplomatie économique* », au soutien aux entreprises françaises. Sans se substituer à ces dernières, il doit les appuyer « *davantage encore* », comme le précise son collègue de l'Économie et des Finances (3). Laurent Fabius incite son administration à développer « *un réflexe économique* » s'inscrivant tant dans le cadre du budget 2013 que du projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Le chef de la diplomatie estime que, en poussant nos intérêts économiques, nous développerons également nos outils d'influence, en particulier grâce à la dimension culturelle de l'action extérieure de la France dans le monde. Laurent Fabius n'oublie pas que, dans la mythologie grecque, Hermès est à la fois dieu du commerce et de la diplomatie – parmi d'autres activités divines (dieu du voyage, des communications, des voleurs, de la ruse, de la langue, de l'écriture, en même temps que messenger des dieux) ! Tout cela est de bon augure pour lancer son concept de « *diplomatie économique* » afin de compléter la panoplie diplomatique au XXI^e siècle.

La mise en œuvre : « faire de la diplomatie économique une priorité »

La stratégie de mise en œuvre de la diplomatie économique découle du document, intitulé « *Faire de la diplomatie économique une priorité* » et diffusé lors de la Conférence des ambassadeurs de 2012. Elle se décline sous forme de décalogue : création d'une direction des entreprises ; mobilisation accrue du réseau diplomatique et consulaire à l'étranger ; déplacements du ministre à dimension économique ; promotion de l'innovation française ; attraction des investissements étrangers en France ; mobilisation des outils d'influence ; visas, soutien à l'expatriation ; meilleure communication avec les entreprises ; meilleure formation des agents du ministère aux problématiques économiques (4). Le soutien des entreprises françaises constitue une instruction prioritaire, permanente du réseau diplomatique. Elle donne lieu à de nombreuses présentations et publications pour la faire connaître aux diplomates (5) et au grand public.

(2) Intervention du ministre des Affaires étrangères, M. Laurent Fabius, au cours de la séance plénière « Diplomatie économique », XX^e conférence des ambassadeurs, Paris, 28 août 2012, texte disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

(3) Pierre MOSCOVICI, « La mondialisation solidaire au service de la confiance. Parlons avec les entreprises », *Le Monde*, 29 août 2012, p. 17.

(4) Cf. le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-et-commerce-exterieur/.

(5) Laurent FABIOUS, « La diplomatie économique », *Les Correspondances du ministère des Affaires étrangères*, n°74, sept. 2017.

Des « *personnalités de stature internationale* » apportent leur concours à cette initiative pour certains pays jugés prioritaires (6) : Jean-Pierre Raffarin (Algérie) ; Martine Aubry (Chine) ; Louis Schweitzer (Japon) ; Jean-Pierre Chevènement (Russie), auxquels il faut ajouter deux ambassadeurs, Pierre Sellal (Emirats arabes unis) et Philippe Faure (Mexique) (7). Curieusement ne figurent pas dans cette liste d'autres BRICS (Brésil, Inde...) que la Chine. La diplomatie parlementaire commerciale peut parfois donner lieu à quelques dérives inquiétantes (8). Chaque ambassadeur est positionné à la tête de « *l'équipe de France* », anime un « *Conseil économique* » afin d'éclairer les décisions des entreprises. Les chefs de mission diplomatique seront désormais évalués à l'aune de leurs résultats économiques. A l'administration centrale est mise sur pied une direction spécifiquement dédiée aux entreprises et aux affaires économiques. Enfin, des ambassadeurs sont mis à la disposition des régions françaises pour les conseiller à l'export.

Un devoir d'action

En démocratie, il est toujours opportun, pour les élus du suffrage universel, de rappeler aux fonctionnaires le cadre général de leur action future, dans la diplomatie comme dans les autres volets régaliens de l'action de l'Etat. En accord avec le Président de la République, le ministre en charge des Affaires étrangères est pleinement dans son rôle quand il fixe le cap à son équipage diplomatique. Il doit répéter l'exercice à intervalles réguliers. La piqûre de rappel est aussi, si ce n'est plus importante, que le vaccin initial. La crédibilité économique est au service du redressement de la France pour l'aider à retrouver un rôle de premier plan dans le concert des nations. « *Voilà ce qui pourrait enrayer la perte d'influence à l'extérieur* » (9). La présence d'une importante délégation de chefs d'entreprise accompagnant François Hollande lors de sa visite à Varsovie (18 novembre 2012) est symptomatique de cette volonté affichée au plus haut sommet de l'Etat de développer nos liens économiques, commerciaux et financiers avec l'étranger (10).

Un devoir d'anticipation

Le redressement économique de la France est indispensable si elle entend conserver durablement sa capacité d'influence dans le monde et en Europe à un moment où la compétitivité et la balance commerciale se dégradent

(6) Mélanie DELATTRE / Christophe LABBÉ, « Quai d'Orsay. Drôle d'ambassadeur », *Le Point*, 22 août 2013, p. 31.

(7) Jacques HUBERT-RODIER, « L'entreprise, le diplomate, le politique et le haut fonctionnaire », *Les Echos*, 23 oct. 2012.

(8) Laura MOTET, « Ces sénateurs globe-trotteurs grâce aux entreprises et aux Etats », *Le Monde*, 23-24 sept. 2017, p. 11.

(9) Natalie NOUGAYRÈDE, « François Hollande, une diplomatie feutrée », *Le Monde*, 13 nov. 2012, p. 7.

(10) Discours de François Hollande, président de la République, devant les membres des deux chambres du Parlement polonais, Varsovie, 18 nov. 2012, p. 3, texte disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

dangereusement. Il est bon que les diplomates, qu'ils soient en poste à l'administration centrale – au sein de la nouvelle « *direction des entreprises et de l'économie mondiale* » (11) – ou à l'étranger – les ambassadeurs et leurs équipes –, prennent toute leur part du fardeau, « *mouillent leurs chemises pour soutenir les entreprises à l'export* », pour reprendre la formule de Jacques Maire, premier et éphémère nouveau « Monsieur Entreprises » du Quai d'Orsay (12). La liste des activités relevant de la problématique de la diplomatie économique est impressionnante (13). Les diplomates doivent contribuer, dans la limite de leurs attributions, à définir la stratégie de long terme sans laquelle aucune tactique efficace ne peut être déployée sur le court terme. Cette vérité est souvent perdue de vue par des ministres raisonnant sur le temps court, médiatique.

Laurent Fabius n'entend pas se cantonner à un simple rôle de figurant face au ministère des Finances qu'il connaît parfaitement pour avoir été ministre de l'Économie et des Finances dans le gouvernement de Lionel Jospin. Il obtient la tutelle – vieille revendication du Quai d'Orsay – de la conduite du commerce extérieur – et la cotutelle des agents de la direction générale du Trésor (14) – et du tourisme, au grand dam de Bercy (15). Laurent Fabius prend une série d'initiatives médiatiques et médiatisées : opération « *Goût de France, Good France* » pour démontrer la persistance de l'excellence française : institution d'un « *Conseil de promotion du tourisme* » supervisé par deux grands chefs, Alain Ducasse et Guy Savoy ; multiplication des attentions à l'endroit du monde de la gastronomie (réception au Quai d'Orsay pour la parution de l'édition 2015 du *Guide Michelin*, invention du terme de « *gastrodiplomatie* » pour mettre en valeur la gastronomie française dans le monde par des événements simultanés programmés le même jour avec l'appui des ambassadeurs pendant qu'il honore de sa présence un dîner de 650 invités dans la galerie des Batailles au château de Versailles le 19 mars 2015...) (16). Son département est alors rebaptisé ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI) (17). Enfin, dans la foulée du Rapport Attali (18), est adoptée, lors du sommet de la Francophonie de Dakar de 2014, une

(11) Arrêté du 28 décembre 2012 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères, *Journal officiel*, n°0304, 30 déc. 2012, texte n°16.

(12) Solène DAVESNE, « Les convictions du Monsieur 'Entreprises' du quai d'Orsay », *Usine nouvelle*, 20 sept. 2012.

(13) Cf. la page consacrée au thème « Diplomatie économique et commerce extérieur » sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

(14) Rubrique « Missions et organisation » du site Internet www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/missions-et-organisation.

(15) Raphaël LEGENDRE / Stéphane GRAND, « Fabius relance la guerre contre Bercy », *L'Opinion*, 13 janv. 2014, p. 3.

(16) Jean-Victor ROUX, *La Table. Une affaire d'Etat*, Cerf, 2017, pp. 25-26.

(17) Anne DE GUIGNÉ, « Le Quai d'Orsay tient les rênes du commerce extérieur », *Le Figaro Economie*, 9 nov. 2017, pp. 22-23.

(18) Daniel BASTIEN, « La francophonie, un 'potentiel énorme' insuffisamment exploité par la France », *Les Echos*, 27 août 2014, pp. 1 et 6.

« *Stratégie économique pour la Francophonie* », élargie lors du sommet de Madagascar en 2017 (19).

Personne ne critique la démarche du nouveau ministre, à l'exception du syndicat majoritaire du Quai d'Orsay, qui raille une « *diplomatie économique* » qui masquerait « *une diplomatie des économies* » (20). Plus tard, Valérie Pécresse (UMP) affirme : « *c'est l'entreprise qui crée l'emploi, pas le Quai d'Orsay* » (21). L'initiative du ministre des Affaires étrangères n'est d'ailleurs pas révolutionnaire si on la replace dans la continuité de la pratique suivie en la matière depuis les origines de la diplomatie. Laurent Fabius quitte le Quai d'Orsay au début de l'année 2016 pour rejoindre le Conseil constitutionnel après le succès de la COP21 (12 décembre 2015). Durant une année, son remplaçant, Jean-Marc Ayrault reprend à son compte le concept de diplomatie économique. Le ministre, qui met à son crédit les plus grands succès à l'exportation – résultats d'une diplomatie économique à dimension militaire efficace –, n'est autre que le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian (cf. ses ventes d'avions Rafale). Il doit également gérer l'épineuse question de l'annulation de la vente de Mistral à la Russie en raison de l'annexion de la Crimée. En mai 2017, J.-Y. Le Drian, loué pour son action à la tête des armées, quitte l'hôtel de Brienne pour rejoindre le Quai d'Orsay. *Quid* de l'héritage fabusien en matière de diplomatie économique ?

Une projection sur le présent est utile pour mieux appréhender les avatars de la diplomatie économique avec Jean-Yves Le Drian. Ce dernier, qui prend la tête d'un département ministériel rebaptisé ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) en mai 2017, est influencé par son passé de VRP de luxe de l'industrie militaire française de 2012 à 2017.

LA BONIFICATION DE L'HÉRITAGE PAR JEAN-YVES LE DRIAN

Le chef de l'Etat, le Premier ministre comme le chef de la diplomatie endossent le projet en le conceptualisant (pour les deux premiers), en l'approfondissant (pour le troisième).

La diplomatie économique fait l'objet d'une construction élaborée comparable à une fusée à trois étages. Le chef de l'Etat décrit une diplomatie au service de la transformation, que complète une diplomatie au service d'une triangulation présentée par le Premier ministre lors de la semaine des ambassadeurs (28-31 août 2017).

(19) Anne GAZEAU-SECRET, « De la Francophonie », *Lettres & Diplomatie*, n°23, été 2017, pp. 138-139.

(20) « Affaires étrangères : la CFDT dénonce 'l'opacité' sur les projets d'économie », *Le Point*, 27 août 2012.

(21) « Pécresse (UMP) : 'C'est l'entreprise qui crée l'emploi, pas le Quai d'Orsay' », *Le Point*, 4 avr. 2014.

Un impératif catégorique : la diplomatie au service de la transformation

Emmanuel Macron se place dans une démarche globale qui concerne tous les hauts fonctionnaires de l'Etat, une démarche verticale dont les instructions vont de haut en bas. Nous en voulons pour preuve les termes employés à l'intention des préfets, quelques jours après son discours aux ambassadeurs : « *j'attends de vous, au fond une expression peut-être là aussi à valeur d'oxymore ou de paradoxe pour certains prévaudrait, j'attends de vous que vous soyez des entrepreneurs de l'Etat. Le mot d'« entrepreneur » est français, n'en déplaise aux Anglo-Saxons qui pensent que nous n'avons pas l'équivalent et le mot d'« entrepreneur » ne se réduit pas à l'entreprise, c'est le fait de faire, d'entreprendre, d'avoir une volonté de transformer et de la conduire au concret du terrain, c'est cela ce que j'attends de vous* » (22). On y retrouve deux termes identiques : entrepreneur et transformation. Qu'a-t-il déclaré aux ambassadeurs quelques jours plus tôt (29 août 2017) sur le sujet ? « *La solidarité universaliste que la France déploie dans la défense des biens communs de l'humanité repose sur une condition : que la France elle-même offre au monde un modèle désirable. C'est pourquoi il n'est pas d'influence sans attractivité. La première source d'attractivité est sans aucun doute l'économie. Je veux confirmer ce qui avait été décidé il y a plusieurs années. La diplomatie économique est une priorité de votre réseau et je souhaite la confirmer, et c'est un souhait du ministre Jean-Yves Le Drian que j'appuie. Elle commence par un effort accru pour aider nos PME à s'installer sur les marchés des pays où vous représentez la France* » (23).

Le Président de la République détaille les mesures concrètes destinées à conforter la diplomatie économique : développement du réseau des volontaires internationaux ; attrait de nouveaux investissements à la faveur du « *Brexit* » ; recherche de nouveaux talents ; mobilisation du Quai d'Orsay pour la marque France afin d'améliorer l'image de notre pays à l'étranger ; accueil plus important de touristes en France ; diplomatie étudiante, diplomatie gastronomique (« *la nourriture est une affaire d'Etat* » (24))... Dans ce désir de transformation de la France, les ambassadeurs « *sont appelés à devenir les ambassadeurs de la transformation de la France* ». Pour prioritaire qu'elle soit (« *une priorité* »), la diplomatie économique est désormais supplantée par la sécurité des Français, qualifiée de « *raison d'être de notre diplomatie* » en 2017. Le cadre conceptuel est ainsi défini. La semaine des ambassadeurs n'est pas sitôt achevée qu'Emmanuel Macron met la pratique en accord avec la théorie, se rendant à Athènes accompagné

(22) Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, aux préfets, Paris, 5 sept. 2017, texte disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(23) Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, à l'ouverture de la semaine des ambassadeurs, Paris, 29 août 2017, texte disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(24) « 180 chefs étoilés à l'Élysée », *Les Echos*, 28 sept. 2017, p. 18.

d'une importante délégation de dirigeants d'entreprises pour tenter de reprendre pied sur le marché grec (7-8 septembre 2017) (25).

Une urgence : la diplomatie au service de la triangulation

Les ambassadeurs retrouvent à la Station F, l'un des plus grands campus de *start-up* au monde, le Premier ministre, Edouard Philippe, venu leur expliquer l'articulation entre son projet pour le redressement économique de la France et ses attentes en matière de diplomatie économique. La nouvelle révolution française passe par trois priorités qualifiées de « *triangle de la transformation* » : restaurer la compétitivité de la France, baisser la pression fiscale et donner la priorité à l'intelligence (26). Ainsi, les ambassadeurs passent d'une diplomatie au service de la transformation à une diplomatie au service de la triangulation. Les ambassadeurs, dont le rôle économique est renforcé, sont chargés de mettre en place une économie de réseaux, d'aider plus de petites et moyennes entreprises (PME) à exporter, de relancer les contrats civils, de promouvoir le tourisme, de travailler davantage avec les collectivités locales françaises, de favoriser les synergies entre le réseau culturel, Expertise France, Atout France, de réfléchir à des délégations de mission en diminuant le nombre de fonctionnaires et en augmentant le nombre de recrutés de droit local... Avec ce deuxième étage de la fusée, les ambassadeurs disposent d'un cadre d'action économique à l'international cohérent avec celui fixé au plan intérieur. Nous pouvons passer au troisième étage de la fusée, le plus opérationnel, dont la présentation revient au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères.

Une feuille de route : la diplomatie de l'exécution

Le 18 juillet 2017, deux mois après sa prise de fonctions, Jean-Yves Le Drian a expliqué de façon lapidaire sa vision de la diplomatie économique en réponse à une question que lui pose Jean-Pierre Elkabach sur *C News* : « *C'est mon boulot... mon rôle est d'accompagner de façon efficace toutes les entreprises françaises* ». Il la précise le 28 août 2017 lors de l'ouverture des rencontres « *Un ambassadeur, un entrepreneur* », à l'occasion de la semaine des ambassadeurs, devant un parterre d'entrepreneurs (27). Le réseau diplomatique est encore plus mobilisé au service d'une « *diplomatie économique offensive* ». L'ambassade, qui doit être « *la première maison des entreprises françaises* », est appelée à s'inscrire dans un dispositif rationalisé appliquant une méthode conjuguant « *simplicité et efficacité* ». Elle s'organise autour de trois axes : mise en place d'un guichet unique

(25) Adéa GUILLOT, « Timide retour des entreprises françaises en Grèce. M. Macron se rend les 7 et 8 septembre à Athènes, accompagné d'une délégation de patrons notamment de PME », *Le Monde*, 7 sept. 2017, p. 5.

(26) Discours du Premier ministre, Edouard Philippe, à l'occasion de la semaine des ambassadeurs, Paris, 31 août 2017, texte disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

(27) Guillaume DE CALIGNON, « La diplomatie 'à la sauce' Le Drian », *Les Echos*, 30 août 2017, p. 5.

pour les entreprises du régional à l'international, renforcement de la coordination autour des ambassadeurs et structuration de l'action autour d'« équipes France ».

Le Ministre développe sa vision de la diplomatie économique le 31 août 2017. Dans un monde globalisé et dans lequel l'attractivité est essentielle, la France doit développer une « *diplomatie économique ambitieuse et cohérente* », capable de porter les intérêts des entreprises françaises et d'intégrer les enjeux économiques dans une stratégie globale. Il précise que sa démarche vaut autant pour le secteur économique que pour celui du tourisme dont il a la charge. Le même jour, il enfonce le clou sur le sujet de la diplomatie économique, à l'occasion d'un entretien avec le quotidien *Le Parisien* (28). Le ministre présente une vision ambitieuse de l'action économique et touristique de son département, qu'il inscrit dans le cadre d'un « Etat stratège ».

La diplomatie du résultat

Jean-Yves Le Drian veut des résultats concrets. Dans son intervention du 31 août 2017, il résume ainsi sa pensée : « *Ma méthode est simple, Par réalisme, je prends acte de la complexité et de la détérioration de la situation internationale, je me fixe des objectifs atteignables et je me donne les moyens de réussir. Enfin, je tiens à le souligner clairement, je mesure le succès à l'obtention de résultats concrets* ». De quel constat part le ministre ? D'une manière générale, même si la France va mieux sur le plan économique, l'OCDE, Organisation pour la coopération et le développement économique, souligne, dans son rapport rendu public le 14 septembre 2017, que le déficit du commerce extérieur constitue un frein important à la croissance (29). Les entreprises françaises, comme le rappelle Emmanuel Macron aux ambassadeurs, font moins bien que l'Allemagne et l'Italie en termes de nombre d'entreprises exportatrices et de pérennisation de leurs flux d'exportation. L'Allemagne continue d'afficher des excédents commerciaux qui atteignent des records. Le classement européen des PME les plus dynamiques d'Europe établi par la Bourse de Londres (5 septembre 2017) fait apparaître une France en queue de peloton (30).

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères doit mettre en œuvre les nouvelles orientations économiques fixées par l'exécutif en étroite coopération avec l'agence Business France, dont le président du Conseil d'administration (Pascal Cagni) (31) est remplacé, comme le directeur

(28) Jean-Yves Le Drian (propos recueillis par Ava Djamshidi et Henri Vernet), « La France est de retour dans le jeu », *Le Parisien*, 31 août 2017, pp. 1 et 6.

(29) Guillaume DE CALIGNON, « Les défis que la France doit encore relever selon l'OCDE », *Les Echos*, 15-16 septembre 2017, p. 3.

(30) Eric ALBERT, « Europe : le top 1 000 des PME les plus dynamiques », *Le Monde Economie & Entreprise*, 6 sept. 2017, p. 3.

(31) Décret du 14 septembre 2017 portant nomination du président du conseil d'administration de l'agence Business France – M. Cagni (Pascal), *Journal officiel*, n° 0216, 15 sept. 2017, texte n° 29.

général (Christophe Lecourtier) (32). Le même jour, Pascal Cagni est nommé ambassadeur délégué aux investissements internationaux (33). Pour être complet, notons que la nomination de Pascal Cagni revient au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, tandis que celle de Christophe Lecourtier est du ressort du ministère de l'Economie et des Finances. Comprenne qui pourra en termes de simplicité administrative ! (34)

Jean-Yves Le Drian fixe les objectifs chiffrés suivants : atteindre 200 000 entreprises exportatrices en 2022 contre 125 000 aujourd'hui ; viser 2 000 projets d'investissements nouveaux en France en 2020 ; accueillir cent millions de touristes d'ici 2020 et une dépense de 50 milliards d'euros en escomptant un effet positif de la levée de l'état d'urgence. Jamais les prédécesseurs d'Emmanuel Macron et de Jean-Yves Le Drian n'avaient été aussi précis, voire directifs à l'égard des ambassadeurs. La semaine des ambassadeurs n'est pas sitôt achevée que Jean-Yves Le Drian met la pratique en accord avec la théorie : inauguration de la foire européenne de Strasbourg (1^{er} septembre 2017), adoption d'une déclaration commune du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères ainsi que de son secrétaire d'Etat, Jean-Baptiste Lemoine avec Philippe Richert, président de l'Association des Régions de France et de la Région Grand-Est (Paris, 5 septembre 2017), afin d'unir leurs efforts dans le domaine des exportations et du tourisme.

NOUVEAU PARADIGME DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE OU RÉINVENTION DE LA ROUE ?

Le concept de diplomatie économique entre-t-il dans la catégorie de l'oxymore ou dans celle du pléonasme ? Dans la première hypothèse, nous serions en présence d'une construction *ex nihilo* due à l'initiative de Laurent Fabius. Dans la seconde, nous aurions à faire à un simple ravalement de façade diplomatique. Au-delà des déclarations lénifiantes de ses partisans, on constate que ce concept n'a rien de nouveau : il ignore le passé et hypothèque l'avenir.

Une histoire très ancienne : une préoccupation aussi vieille que la diplomatie

Depuis le XII^e siècle, les facteurs économiques sont très souvent à l'origine de l'action diplomatique de la Royauté, démontrant ainsi le caractère indissociable des domaines politique et commercial. La Révolution et les régimes qui se succèdent jusqu'à la fin de la Première Guerre

(32) Décret du 14 septembre 2017 portant nomination du directeur général de l'agence Business France – M. Lecourtier (Christophe), *Journal officiel*, n° 0216, 15 sept. 2017, texte n° 39.

(33) Décret du 14 septembre 2017 portant nomination d'un ambassadeur délégué aux investissements internationaux – M. Cagni (Pascal), *Journal officiel*, n° 0216, 15 sept. 2017, texte n° 28.

(34) C. C., « Un député LREM veut simplifier le millefeuille des aides à l'export », *Le Figaro Economie*, 9 nov. 2017, p. 22.

mondiale marquent un essor important de la dimension commerciale des Affaires étrangères, tant à l'administration centrale (passage du bureau, à la division puis à la direction des affaires économiques) que dans les postes à l'étranger (consulaires impliqués depuis toujours dans les activités de négoce et un peu plus tard diplomatiques dont les ambassadeurs ont des instructions mentionnant régulièrement la dimension économique de leur mission) (35). Parmi tous les régimes du XIX^e siècle, le Second Empire est incontestablement celui qui œuvre le plus à la transformation du commerce extérieur français (36). Cette part sans cesse croissante dans les activités du ministère des Affaires étrangères à la charnière des XIX^e et XX^e siècles se traduit par plusieurs réformes successives : 1906, 1919 avec la création du Service de l'Expansion économique à l'étranger (37). Elle débouche sur des modifications de l'organigramme de l'administration centrale (séparation des Affaires politiques et commerciales consacrées par la création de directions générales distinctes) et des postes à l'étranger (création du corps des attachés commerciaux rattachés successivement aux Affaires étrangères et au ministère du Commerce extérieur).

Une histoire plus récente : une réforme permanente

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, plusieurs réformes sont lancées : 1945, 1977 dite réforme de la « géographisation » (transfert des compétences économiques bilatérales de la direction des Affaires économiques et financières – qui conserve le suivi des grands contrats – aux directions géographiques) et plus récemment encore 2009, avec la « création d'une 'direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats globaux' qui repousse dans la nuit du passé la direction des Affaires économiques et financières qui avait contribué à asseoir la présence économique française à l'étranger dans la décennie qui suivait la Libération » (38). Le président Georges Pompidou fait une mimique expressive, au cours d'une conférence de presse (21 septembre 1972), soulignant : « nos ambassadeurs ont renoncé à l'exercice permanent de la tasse de thé et des petits gâteaux et commencent à se dire que des crédits, des traités commerciaux, des prêts financiers sont des problèmes qui ne les déshonorent pas ». Depuis 2006, le « Club des ambassadeurs » réunit chaque mois environ, sous forme d'un petit-déjeuner à l'hôtel du ministre autour d'un ambassadeur, des chefs d'entreprise, des parlementaires, des journalistes pour faire le point sur un pays (61 ambassadeurs sont sollicités) (39). Les présidents Chirac et Sarkozy exhortent les ambassadeurs à se transformer

(35) Alain BAILLOU (dir.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, tomes I et II, CNRS, 1984.

(36) Yves BRULEY, *Le Quai d'Orsay impérial*, A. Pedone, 2012, p. 353.

(37) Stanislas JEANNESSON, *Jacques Seydoux diplomate 1870-1929*, PUPS, 2013, p. 77.

(38) Laurence BADEL, *Diplomatie et grands contrats. L'Etat français et les marchés extérieurs au XX^e siècle*, Publications de la Sorbonne, 2010, pp. 8-9.

(39) Présentation « Diplomatie économique, les acteurs de l'appui aux entreprises françaises, le 'Club des ambassadeurs' », disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

en VRP de luxe. Créée par Bernard Kouchner, la Direction générale de la mondialisation comporte une sous-direction chargée de venir en appui aux entreprises. La réforme de Laurent Fabius la transforme en « *direction des entreprises et de l'économie internationale* », confiée à un diplomate, Jacques Maire, qui a fait un long passage par le secteur privé (40). Les diplomates ont toujours été mobilisés sur les questions économiques. A ce jour, la diplomatie économique se présente plus comme le rappel de pratiques anciennes que comme une révolution. Qu'en est-il si on se projette sur le futur ?

A l'intérieur : le défi de la complexité et le mirage de la quantification

Dans le cadre de l'Hexagone, la mise en œuvre de la diplomatie économique voulue par Jean-Yves Le Drian se heurte à deux obstacles de taille, qui tiennent aux deux logiques la sous-tendant.

Une logique de complexité politico-administrative, source d'incohérence

Cette logique de complexité politico-administrative est source d'incohérence, conformément à une tradition française qui privilégie l'approche institutionnelle par rapport à l'approche fonctionnelle et qui aboutit à une forme d'éloge de la complexité. On multiplie les millefeuilles administratifs : double casquette du ministre des Affaires étrangères – en charge de la diplomatie *stricto sensu* mais aussi du commerce extérieur et du tourisme –, double tutelle des fonctionnaires – ceux de la direction générale du Trésor servant comme conseillers économiques dans les ambassades –, double tutelle (Bercy et Quai d'Orsay) pour des agences (Business France) ; multiplication des intervenants à l'exportation (Business France, Banque publique d'investissement (BPI), chambres de commerce et d'industrie, Mouvement des entreprises de France (MEDEF), Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), conseillers du commerce extérieur...) ; débordement des ambassadeurs à l'étranger par les « représentants spéciaux » désignés par le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères dans certains pays, voire par d'autres structures, et chargés informellement du suivi des grands contrats par le chef de l'Etat (Claude Guéant l'avait été pour la vente de Rafale, de TGV, de métros... (41)) ; multiplicité des guichets d'appui à l'exportation tant à l'échelon central que régional...

Pourquoi créer ainsi des structures redondantes et concurrentes ? (42) Que dire de la nomination de trois hauts fonctionnaires en cinq ans au poste de directeur des entreprises, de l'économie internationale et de la

(40) Jacques HUBERT-RODIER, « Jacques Maire, un diplomate-militant au service de l'entreprise », *Les Echos*, 25 mars 2013, p. 35.

(41) Claude GUÉANT, *Quelques vérités à vous dire*, L'Archipel, 2017, pp. 221-235.

(42) Natacha TATU, « Zizanie à l'export », *Le Nouvel Observateur*, 31 oct. 2013, p. 80.

promotion du tourisme (Jacques Maire, Agnès Romatet-Espagne (43) et Caroline Malaussena (44)), dont la succession rapide est de nature à déboussoler leurs interlocuteurs désireux de travailler dans la continuité et la confiance ? En pratique, une majorité de petites et moyennes entreprises (PME) et de petites et moyennes industries (PMI) s'adresse directement à Bercy, où les fonctionnaires sont plus stables, ignorant le ministère des Affaires étrangères pour de simples raisons d'efficacité.

Une logique de quantification des résultats, source d'acrobatie administrative

Une logique de quantification des résultats, à l'évidence sans rapport avec les capacités réelles du ministère de peser sur les performances économiques des entreprises françaises, relève du leurre administratif. Dans le passé, les ambassadeurs, en très étroite coopération avec leurs conseillers commerciaux – dont le rôle est peu évoqué dans les discours officiels, alors qu'ils sont les interlocuteurs naturels et quotidiens de nos entrepreneurs à l'étranger –, se voyaient assigner une obligation de moyens (assister activement nos entreprises). Désormais, le Président de la République, le Premier ministre et le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères déclarent que les ambassadeurs sont redevables d'une obligation de résultat, dont le caractère volontariste ne parvient pas à dissimuler la nature chimérique. C'est la première fois dans l'histoire de la diplomatie française que le résultat à attendre du travail des diplomates est quantifié de manière aussi précise, ce qui ne serait pas en soi critiquable si on n'avait choisi pour ce faire un terrain – celui des performances globales de notre commerce extérieur – dont les déterminants échappent en quasi-totalité aux diplomates.

Quel est l'organisme indépendant et impartial qui sera appelé à juger des résultats de l'engagement d'un ambassadeur, d'un directeur d'administration centrale en faveur des exportations et investissements français à l'étranger et sur quel temps de référence se basera-t-il (année, conclusion du contrat ou échec, quinquennat) ? De quel recours dispose le fonctionnaire mis en cause pour se défendre au cas où sa responsabilité serait mise en cause ?

Le passé fourmille d'exemple d'ambassadeurs remerciés après la perte d'un grand contrat (armements, bâtiment et travaux publics, infrastructures ou matériels ferroviaires...) au titre de la loi du fusible. A l'inverse, en cas de succès d'une entreprise française, quelle part revient à l'ambassadeur et

(43) Pascal AYRAULT, « Agnès Romatet-Espagne, une ex de la 'team Jouyet' pour dépoussiérer la com' du Quai », *L'Opinion*, 3 juil. 2017.

(44) Arrêté du 21 août 2017 portant nomination (administration centrale) de Mme Caroline Malaussena, conseillère des Affaires étrangères hors classe, chef de service à l'administration centrale du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, pour exercer les fonctions de directrice des entreprises, de l'économie internationale et de la promotion du tourisme au sein de la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, jusqu'au 15 août 2018, *Journal officiel*, n° 0195, 22 août 2017, texte n°14.

à cette dernière ? On peut penser que c'est bien la stratégie de l'entreprise qui est le déterminant principal du succès comme de l'échec (cf. le contrat gazier conclu entre Total, au titre de sa « *diplomatie des hydrocarbures* » développée par Christophe de Margerie et son successeur, Patrick Pouyanné (45), et l'Iran (46) et acquisition du danois Maerk Oil & Gas par le même Total (47)) ? *Quid* du partage de responsabilité entre ministères des Armées et des Affaires étrangères pour les contrats militaires ? On mesure la difficulté de l'exercice dans une période de baisse de la compétitivité de l'économie française (48) et de rachats de fleurons de l'industrie française au cours des derniers mois (Alstom, STX...).

A l'extérieur : le défi de la conciliation et de la contradiction

« *Il est difficile d'être fort à l'extérieur avec de telles fragilités à l'intérieur* », déclare Jean-Pierre Raffarin. Une fois passées les frontières du pays, la diplomatie économique doit relever deux défis.

Premier défi, celui de la conciliation des valeurs universelles et de l'intérêt national. Aujourd'hui, le maître-mot des discours de politique étrangère de nos dirigeants est celui de « *valeurs* » (49). Emmanuel Macron conclut son intervention aux Nations Unies : « *Nous n'avons qu'un courage à avoir, Mesdames et Messieurs, celui d'entendre ces voix, celui de ne pas dévier de la trace que nous devons laisser dans l'Histoire et celui, à chaque instant, de considérer que nous devons réconcilier notre intérêt et nos valeurs, notre sécurité et les biens communs de la planète* » (50), concept de « *valeurs* » qu'il englobe dans celui plus général de « *biens communs* ». Comment revient-il au Quai d'Orsay et aux ambassades, « *première maison des entreprises françaises à l'international et premier promoteur de la marque 'France'* » (51), de conjuguer deux concepts qui se complètent ou s'opposent ? Parle-t-on de valeurs absolues, de valeurs relatives ? Comment se situent-elles par rapport aux « *biens publics* » (« *idéaux des lumières que sont la démocratie élective et représentative, le respect de la personne humaine, la tolérance religieuse et la liberté d'expression, la croyance aux progrès* », évoqués par le chef de l'Etat à New York le 19 septembre 2017) ? Comment définir le concept d'intérêt national : intérêt général ou

(45) Bertille BAYART, « Patrick Pouyanné, PDG de Total et globe-trotter diplomate », *Le Figaro*, 17 oct. 2017, p. 14.

(46) Jean-Michel BEZAT, « Le grand retour de Total en Iran », *Le Monde Eco & Entreprise*, 4 juil. 2017, pp. 1 et 4.

(47) Jean-Michel BEZAT, « Après l'Iran, Total se renforce en mer du Nord », *Le Monde Eco & Entreprise*, 23 août 2017, p. 10.

(48) Guillaume DE CALIGNON, « Alerte rouge sur le commerce extérieur français », *Les Echos*, 9 août 2017, pp. 1 et 3.

(49) Guillaume BERLAT, « Entre vraies et fausses valeurs : le nouveau prince », www.prochetmoyen-orient.ch, 16 mars 2017.

(50) Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, lors de la 72^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, New York, 19 septembre 2017, texte disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(51) Discours du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères Jean-Yves Le Drian à l'ouverture des rencontres « Un ambassadeur, un entrepreneur », *op. cit.*

somme des intérêts particuliers ? Est-ce un concept de nature politique, économique, sécuritaire, culturelle (diplomatie d'influence par exemple) ou à géométrie variable en fonction du lieu, du temps ? (52) Le concept prête à confusion, à tel point que certains poussent à « *repenser l'intérêt national simultanément en termes politiques et économiques* » (53).

Le défi de l'interaction entre diplomatie et économie est intrinsèquement complexe à relever : si la diplomatie apparaît souvent comme le complément naturel de l'économie, il arrive que la première, si elle se veut porteuse de valeurs, se trouvera nécessairement en porte-à-faux par rapport à la seconde, qui relève du monde des intérêts. Un ex-ambassadeur de France à Moscou préconise de réduire le rôle des valeurs dans l'action diplomatique : « *la notion de valeur [...] se situe à l'opposé de celle de diplomatie* » (54). Il a le mérite de la cohérence.

Sous Nicolas Sarkozy, en raison du désaccord qui l'oppose à Rama Yade – en particulier au moment de la visite du colonel Kadhafi à Paris en décembre 2007, qui devait déboucher sur la conclusion d'importants contrats), Bernard Kouchner déclare : « *Je pense que j'ai eu tort de demander un secrétariat d'Etat aux Droits de l'homme. C'est une erreur. Car il y a contradiction permanente entre les droits de l'homme et la politique étrangère d'un Etat, même en France* ». Le poste est supprimé en 2009 (55). Si François Hollande annule le contrat de vente de navires Mistral à la Russie au nom d'une diplomatie des valeurs, il s'empresse de les revendre à l'Égypte du maréchal Al-Sissi, dont la situation des droits de l'homme est problématique (56). Il n'a aucun scrupule à vendre des armes à l'Arabie saoudite, transformant en « *politique sunnite* » la politique arabe traditionnelle faite d'équilibres subtils (57).

Avec Emmanuel Macron, la question se pose avec la même acuité : manœuvres navales conjointes franco-qataries pour ménager un riche client de Rafale intervenant dans un contexte de tensions entre Doha et Riyad (58) et accent mis sur les liens commerciaux et sécuritaires avec l'Égypte et non sur les droits de l'homme (59). Nos ventes d'armes à l'Arabie saoudite n'influencent-elles pas la diplomatie française dans la

(52) Serge SUR, 2017. *En battant la campagne*, Dalloz, 2017, pp. 133-136.

(53) Thierry DE MONTBRIAL / Thomas GOMART (dir.), *Notre intérêt national. Quelle politique étrangère pour la France ?*, Odile Jacob, 2017, p. 291.

(54) Jean DE GLINIASTY, *La Diplomatie au péril des valeurs*, L'Inventaire, 2017, p. 44.

(55) Cf. également, sur cet épisode aujourd'hui bien documenté, le chapitre 18 intitulé « Un dictateur à Paris », in Fabrice ARFI / Karl LASKE, *Avec les compliments du Guide. Sarkozy-Kadhafi*, Fayard, 2017, pp. 183-192.

(56) Christophe AYAD, « Le cri d'alarme des ONG avant la visite du président égyptien Al-Sissi à Paris. Le chef de l'Etat, qui doit rencontrer lundi Emmanuel Macron, est accusé d'atteintes systématiques aux droits de l'homme », *Le Monde*, 24 oct. 2017, p. 5.

(57) Richard LABÉVIÈRE, « Il faut rouvrir notre ambassade à Damas », www.prochetmoyen-orient.ch, 17 juil. 2017.

(58) Claude ANGELI, « Manœuvres militaires avec notre cher Qatar », *Le Canard enchaîné*, 20 sept. 2017, p. 3.

(59) Marc SEMO, « Macron refuse de 'donner des leçons' sur les droits humains à Sissi », *Le Monde*, 26 oct. 2017, p. 3.

crise du Yémen ? (60) Que dire de notre diplomatie économique active dans les Etats autoritaires d'Asie centrale (61) ? Le risque n'est-il pas que la diplomatie économique oriente la diplomatie traditionnelle dans un sens qui ne serait pas conforme à nos intérêts stratégiques ?

Devant les ambassadeurs, Emmanuel Macron déclare : « *Je souhaite rendre un hommage particulier aux organisations internationales [...] mais aussi aux nombreuses organisations non gouvernementales qui, dans les contextes les plus dangereux, font reculer les violences contre les civils et font vivre notre humanité [...] Nos échanges diplomatiques et économiques avec la Russie, la Turquie ou la Chine ne sauraient justifier qu'on recouvre d'un voile pudique la question des droits de l'homme car alors, c'est nous-mêmes que nous trahissons* ». L'Arabie saoudite n'est pas citée. Conçu comme multiplicateur d'influence à l'étranger, le concept de diplomatie économique ne va-t-il pas se transformer en amplificateur de dilemmes ? (62) Pragmatiques, les Allemands ne s'embarrassent pas de tels concepts et engrangent les succès de leur commerce extérieur (63), alors que le déficit commercial de la France s'aggrave encore en septembre 2017 (64) et qu'elle détient la lanterne rouge de la zone euro en matière de déficits (65). *In fine*, la diplomatie économique est grevée d'une lourde hypothèque en raison du décalage entre paroles et actes, entre intérêts et valeurs. « *Cet intérêt se décline et il ne doit pas être identifié aux valeurs* » (66).

* *

*

« *Il se prétendait fort en diplomatie, la science de ceux qui n'en ont aucune et qui sont profonds par leur vide, science d'ailleurs fort commode, en ce sens qu'elle se démontre par l'exercice-même de ses hauts emplois* » (Honoré de Balzac, *Les Illusions perdues*). Chaque nouveau ministre des Affaires étrangères entend laisser son empreinte dans l'histoire. Bernard Kouchner veut faire du Quai d'Orsay une grande agence humanitaire. Laurent Fabius rêve de le transformer en grande agence commerciale. Jean-Yves Le Drian évoque « *la première maison des entreprises françaises* ». A l'évidence, sa vision s'inscrit plus dans une logique de « temps immédiat » que dans une

(60) Thomas CANTALOUBE, « Le Yémen est un premier test de politique étrangère pour Macron », *www.mediapart.fr*, 19 sept. 2017.

(61) Michel DELÉAN, « Au tribunal, l'Azerbaïdjan réclame à la France un brevet démocratique », *www.mediapart.fr*, 6 sept. 2017.

(62) Christophe AYAD, « Le Quai d'Orsay visé dans l'affaire Lafarge », *Le Monde*, 15-16 oct. 2017, p. 5.

(63) Martine ORANGE, *Alstom-Siemens : un nouveau bradage industriel est sur les rails*, *www.mediapart.fr*, 27 septembre 2017.

(64) Anne de GUIGNÉ, *La compétitivité de la France ne se redresse pas. Le déficit commercial, inquiétant talon d'Achille de l'économie française*, *Le Figaro économie*, 9 novembre 2017, pp. 21-22.

(65) Jean-Jacques MÉVEL, « Déficit : la France lanterne rouge de la zone euro », *Le Figaro économie*, 10 novembre 2017, pp. 19-20.

(66) Thierry de MONTBRIAL, « La France ne devrait pas avoir honte de défendre ses intérêts », *Le Figaro*, 27 janvier 2017, p. 16.

logique de « temps long » (67). Le concept de « diplomatie économique » mis en avant par les plus récents de nos ministres des Affaires étrangères constitue plus une inflexion qu'une mutation, plus une évolution qu'une révolution. Comme M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir, leurs prédécesseurs ont fait de la « diplomatie économique » sans le savoir, activité pratiquée depuis toujours, depuis que la diplomatie existe. Il ne suffit pas d'enfoncer des portes ouvertes pour surmonter les obstacles. En définitive, même si l'histoire n'est jamais écrite d'avance, cette démarche fabusienne, prolongée par son successeur, Jean-Yves Le Drian, – ce passé qui invente le futur – n'est-elle pas le meilleur hommage du présent au passé ? Une sorte de mirage de la « diplomatie économique » !

(67) Intervention de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international à l'occasion de la conférence inaugurale de l'Ecole des Affaires internationales, Sciences-Po, Paris, 6 septembre 2012, www.diplomatie.gouv.fr.

LA FRANCE DANS LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Edouard DUBOUT et Fabrice PICOD

Introduction

Charles DE MARCILLY

Election présidentielle française : l'Europe au cœur du débat ?

Anastasia ILIOPOULOU-PENOT

*Le projet de refondation de l'Union européenne du président Macron.
Enjeux et premières réalisations*

Rémi BOURGEOT

Le Brexit au miroir des fractures françaises

INTRODUCTION

PAR

EDOUARD DUBOUT (*) et FABRICE PICOD (**)

L'année 2017 serait-elle celle d'un nouveau départ pour la construction européenne ? Après le fracas du Brexit (1) et la survenance simultanée de nombreuses crises – économique, migratoire, sécuritaire –, l'avenir de l'Union européenne s'annonçait bien sombre et le sentiment d'un possible effondrement de la patiente élaboration d'un espace politique commun devenait de plus en plus partagé. Les élections présidentielle française et législative allemande s'avéraient décisives afin de savoir si la construction européenne pourrait ou non sortir à nouveau par le haut de la crise. Leurs résultats sont mitigés.

Tandis que la première a vu l'accession inattendue au pouvoir d'un nouveau parti autour d'Emmanuel Macron, à l'orientation clairement pro-européenne et susceptible d'insuffler un nouvel élan à l'Union européenne, la seconde s'est soldée par un essoufflement de la popularité d'Angela Merkel et un enlèvement politique qui douche pour le moment l'allant français sur la question européenne. Alors que l'occasion était offerte de relancer le couple franco-allemand dont les échéances électorales coïncidaient, juste avant celle du Parlement européen à venir, l'occasion n'a été que partiellement saisie et, contre toute attente, la menace nationaliste est venue davantage du côté allemand que du côté français, où le système majoritaire a permis d'étouffer les mouvements anti-européens, notamment celui porté par l'extrême droite.

Si bien qu'il est probablement trop tôt pour répondre à la question de savoir si l'année 2017 aura été celle d'un véritable tournant politique de la construction européenne, soixante ans après sa fondation, vers l'amorce d'une Europe ressoudée et réarmée pour faire face collectivement aux menaces et défis de la globalisation. Du côté français, dont l'observation retient cette rubrique, il convient de revenir tout d'abord sur la place qu'a occupée la question européenne dans la surprenante élection présidentielle, en montrant qu'elle est devenue un élément central, même peut-être premier, du clivage politique. Ensuite, les propositions, souvent audacieuses, du président Macron pour approfondir et même rebâtir la

(*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(**) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France), titulaire de la chaire Jean Monnet.

(1) Cf. les articles de Caroline Gondaux et Patrick Allard publiés dans le volume XVIII de l'*Annuaire français de relations internationales* (2017).

construction européenne seront détaillées, en gardant à l'esprit que les soutiens, non seulement allemand mais également celui des institutions européennes elles-mêmes, seront nécessaires à leur réalisation. Enfin, le suivi des négociations du Brexit et de la position française montre que les intérêts des partenaires européens, notamment sous l'angle économique, ne sont pas nécessairement convergents et que parler d'une seule voix ne sera pas chose aisée.

En premier lieu, dans son étude de l'élection présidentielle française de 2017, Charles de Marcilly souligne combien surfer la vague eurosceptique pouvait s'avérer prometteur pour les partis politiques nationaux dans un contexte où les populismes fleurissent sur le continent européen. De fait, huit candidats sur onze à l'élection présidentielle française se déclaraient ouvertement eurosceptiques ou du moins euro-critiques. Le pari pro-européen de l'inattendu candidat Macron n'en était que plus risqué. Très peu évoquée lors des premières phases du débat, notamment durant les primaires, la question européenne est progressivement devenue centrale, peut-être même décisive dans le vote final et l'échec du Front national à accéder au pouvoir. Elle en est même devenue une ligne de fracture en son sein. Au clivage gauche/droite tend à se substituer un clivage ouverture/fermeture, qui se traduit par une opposition entre pro- et anti-européens comme étalon de recomposition des familles partisanes. En plaçant l'Europe au centre de son discours et en gagnant son pari d'en faire un élément de rassemblement au-dessus des partis traditionnels, Emmanuel Macron n'a pas que remporté la victoire nationale, il a acquis, dès son élection, une posture internationale. Les attentes sont néanmoins élevées et le projet pour les satisfaire n'a pas tardé à être exprimé.

C'est pourquoi, en deuxième lieu, Anastasia-Iliopoulou-Penot décrypte les propositions du président Macron telles qu'il les a formulées dans deux discours-phares prononcés en septembre 2017, à Athènes et à Paris (à la Sorbonne), qui ont le mérite de poser clairement sur la table des négociations une relance du projet européen. Pour qu'elle soit possible, une démocratisation et une politisation de la construction européenne sont plus que jamais nécessaires. Il semblerait que, dans l'esprit du Président français, elles puissent passer par l'émergence au niveau européen de nouvelles majorités politiques, en marge des clivages traditionnels, sur le modèle qui a réussi à construire son élection au niveau national. Il se heurte toutefois déjà à de vives oppositions, notamment venant du Parlement européen, qui tient à préserver l'acquis de la technique du *Spitzenkandidat*, qui lui garantit une maîtrise de la désignation du président de la Commission sur la base de l'équilibre politique dessiné selon les formations politiques traditionnelles, mais dont on sait qu'elles ne sont pas sans un certain artifice. De même, la suggestion de combler les sièges laissés vacants par les parlementaires européens britanniques par des listes transnationales ne fait pas l'unanimité chez les parlementaires européens et risque de brouiller encore davantage la lisibilité du scrutin

pour l'électeur. Enfin, la suggestion de créer des « conventions citoyennes » européennes demande à être précisée tant sur la forme que sur le fond. Le succès du pari dépendra d'un consensus plus large.

Si bien qu'en troisième lieu, le suivi des négociations du Brexit permet à Rémi Bourgeot de pointer les divergences entre les modèles économiques nationaux des Etats membres, notamment français, britannique et allemand, qui interrogent plus fondamentalement la fiabilité et la pérennité de l'Union économique et monétaire. Le Brexit est le moment de mettre en question le *leadership* du modèle allemand et sa rigidité, pour tenter de faire émerger un modèle plus interventionniste et social à la française. A défaut d'un compromis entre les deux, il est à redouter que l'unité européenne de façade ne vole à nouveau en éclats lors du prochain tremblement systémique. Le côté artificiel de l'unification monétaire sans réelle synthèse des cultures économiques nationales n'a pas été dépassé par les réponses apportées à la crise financière et budgétaire. Bien au contraire, elles ont fait ressortir la vanité de prétendre concilier globalisation économique et démocratie nationale. Le constat reste entier et le contexte pour qu'un nouveau choc asymétrique frappe la zone euro demeure favorable. C'est pourquoi, le prochain accord qui sera trouvé avec le Royaume-Uni pourrait être révélateur de la capacité de l'Union à dégager sa propre forme de libéralisme économique, au-delà des modèles nationaux, qui ne pourra se réaliser sans évolutions des principales cultures politiques internes.

Comme le montrent ces trois analyses, évolution de la construction européenne et recomposition des clivages politiques nationaux semblent inextricablement liées.

ELECTION PRÉSIDENTIELLE FRANÇAISE : L'EUROPE AU CŒUR DU DÉBAT ?

PAR

CHARLES DE MARCILLY (*) (**)

La France est-elle l'homme malade de l'Europe ? Un « Frexit », succédant au Brexit, est-il possible ? Marine Le Pen sera-t-elle élue Présidente de la France le soir du 7 mai ? Et, si oui, est-ce la fin de l'Union européenne ? En janvier 2017 c'est l'inquiétude qui domine chez les observateurs politiques européens lorsqu'ils jugent la situation de l'un des principaux Etats membres de l'Union. Cette incertitude s'accompagne d'un contexte électoral continental anxiogène. Le 2 décembre 2016, Matteo Renzi perd en Italie un référendum qui ouvre une phase d'incertitude. L'Espagne a revoté le 21 décembre dans un climat houleux et mettra plusieurs mois à constituer un gouvernement faute d'accord entre les partis. En France, pour la première fois dans l'histoire de la V^e République, un président en exercice ne se présente pas à sa réélection. A l'aube d'une année électorale incertaine avec des scrutins dans les principaux Etats membres, la France fait figure d'homme fragile de l'Europe en raison du manque de dynamisme économique, de son incapacité à effectuer les réformes structurelles jugées nécessaires et de son faible *leadership* politique, que le mandat de François Hollande n'aura pas suffi à endiguer (1).

Pourtant, moins d'une année plus tard, le 9 novembre 2017, le *Time Magazine* affiche le Président français en couverture, avec pour titre le « *Futur leader de l'Europe* » ! Alors que depuis 2008 et le début de la crise économique la défiance en France s'est accentuée pour près d'un quart des sondés de l'eurobaromètre standard de 2016, le candidat vainqueur s'est affiché tout au long de la campagne comme un fervent pro-européen, s'appuyant sur la notion de souveraineté européenne à rebours des autres candidats. Cette dimension se révélera par la suite un élément essentiel de sa politique extérieure lors de ses premiers mois à l'Elysée, marqués par « le retour de la France » au niveau de l'Union.

(*) Responsable du bureau de Bruxelles de la Fondation Robert Schuman. Les propos tenus dans cet article sont propres à leur auteur et ne sauraient engager l'institution dont il relève.

(**) L'auteur remercie Aurélien Pastouret et Salomé Hénon-Cohin pour leur contribution à l'élaboration de ce texte.

(1) Charles DE MARCILLY, « L'influence de la France, vocation mondiale, ambition européenne, un paradoxe ? », *Diplomatie*, mai 2015.

Ainsi, observer la place de l'Europe au sein de la dernière élection présidentielle française revient à rappeler que l'échéance électorale s'inscrivait dans un contexte européen troublé, ce qui permet de mieux appréhender les offres programmatiques des différents candidats et la structuration des débats au cours d'une campagne marquée par trois séquences. Le résultat de celle-ci met en lumière la spécificité de l'élection présidentielle de 2017, caractérisée par la victoire d'un impétrant ayant, dès le début de sa candidature, défendu et fondé sa ligne politique sur la promotion de l'Europe. Indiscutablement, il s'agissait d'un pari risqué dans un contexte de montée des populismes, mais qui a offert à Emmanuel Macron une forte légitimité, nationale par le résultat, mais aussi continentale, voire mondiale, par la dynamique de sa campagne.

UN CONTEXTE ANXIOGÈNE

Au niveau européen comme au niveau national, l'élection présidentielle française a suscité une attention toute particulière au regard du caractère décisif de l'échéance, dans la poursuite ou le ralentissement d'une dynamique idéologique, populiste et antisystème, à l'œuvre en Europe et au-delà (2). La menace de voir se propager le mouvement eurosceptique au sein de la deuxième puissance économique et politique de l'Union européenne (UE) était d'autant plus prégnante au vu de la perception de l'Europe et des interrogations qu'elle pouvait faire naître chez certains électeurs français (3).

Tunnel électoral

L'année 2017 fut riche en échéances électorales présidentielles ou législatives : Hongrie, Pays-Bas, Bulgarie, France, Allemagne, Autriche, République tchèque, Slovaquie... Le Brexit entériné, les capitales et les institutions européennes scrutaient avec inquiétude les résultats de l'élection présidentielle française, dont la seule certitude était la – très – probable présence de Marine Le Pen au second tour. Le soutien électoral aux candidats instaurant une ligne de défiance face au projet européen se retrouve dans la plupart des scrutins sur le continent. L'écueil néerlandais passé, avec l'incapacité de Gert Wilders à intégrer un gouvernement majoritaire, l'UE craignait un « Frexit », avec l'élection de la candidate du Front national, puis l'effet de contagion possible à l'Allemagne lors des législatives – qui d'ailleurs verront l'AFD (4) obtenir plus de 70 membres au Bundestag – et à l'Italie – M5S, Lega Nord – en 2018. Beaucoup voyaient

(2) Thierry CHOPIN, « Le risque du repli national (iste) », *Télos*, 26 avr. 2017.

(3) Sauf indications contraires, les données statistiques, notamment sur les préférences des électeurs français dans le cadre de la présidentielle, sont issues du sondage « Les Français et l'Europe 60 ans après le Traité de Rome », conduit par IFOP pour *Le Figaro* et la Fondation Robert Schuman, mars 2017, et disponible à l'adresse Internet www.robert-schuman.eu/fr/doc/actualites/les-francais-et-l-europe-60-ans-apres-le-traite-de-rome.pdf.

(4) Alternative für Deutschland.

déjà les populistes eurosceptiques au pouvoir, venant ainsi fragiliser un bloc européen craquelant depuis le vote britannique en faveur du « *leave* ». Après le Royaume-Uni, troisième puissance économique de l'UE, ce pouvait être au tour de la France, deuxième puissance, de succomber aux sirènes nationalistes de rejet du projet européen à travers la candidature de Marine Le Pen et de son parti, le Front national, le « *premier parti de France* » (5) si on prend en compte les résultats du premier tour des élections régionales de 2015.

Ce climat particulier du « tunnel électoral » de 2017 renforce les candidats eurosceptiques, qui voient la possibilité de prolonger la dynamique et les tendances observées l'année précédente lors du référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et, de façon plus lointaine géographiquement mais proche idéologiquement, l'affaiblissement des partis politiques traditionnels à travers l'émanation de figures nouvelles, qualifiées d'antisystèmes, prônant le protectionnisme. Dans la lignée de l'élection présidentielle américaine, des candidats comme Andrej Babis en République tchèque, Beppe Grillo en Italie ou Geert Wilders aux Pays-Bas tentent de mettre en avant leur représentativité d'un système de contestation face à des dangers affectant la souveraineté nationale, tels que les flux migratoires ou l'intégration européenne. Les candidats à la présidentielle française appuieront tous leur programme sur cette forme de logique et de remise en cause du modèle de l'Union européenne, pour le supprimer ou le renforcer.

De plus, la crise des réfugiés de 2015, une croissance économique aux dynamiques variées en Europe, la montée des inégalités, la remise en question des « élites » administratives et politiques, sans oublier l'ère du numérique en politique, avec pour corollaire des campagnes de désinformation, contribuent en Europe au renforcement des partis s'appuyant sur une logique de contestation, dont l'UE est l'une des cibles. A la fin de l'année électorale 2017, ces tendances se sont exprimées avec la participation de partis qualifiés de populistes, voire d'extrême droite, à des coalitions gouvernementales, comme en Slovaquie, en République tchèque ou en Autriche.

Absence de vainqueur qui contraint à la constitution d'accords de coalitions hétéroclites, besoin de renouvellement générationnel, rejet des élites traditionnelles, la seule valeur sûre de l'arithmétique électorale en 2017 est l'incertitude (6). Dans ce contexte, naguère concerné par des scrutins jugés secondaires et confiné à avoir des députés européens, le Front national envisage sérieusement une victoire à l'élection présidentielle.

(5) La liste Front national est celle ayant recueilli le plus grand nombre de voix (6 018 904) lors du premier tour de l'élection régionale française de 2015. Cf. le site Internet [www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Regionales/elecresult__regionales-2015/\(path\)/regionales-2015/FE.html](http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Regionales/elecresult__regionales-2015/(path)/regionales-2015/FE.html).

(6) Pour des précisions et une analyse complète du contexte et des résultats de chaque scrutin électoral en Europe, nous suggérons de consulter les « Observatoires des élections » de Corinne Deloy, en accès libre sur le site Internet de la Fondation Robert Schuman.

Cette possibilité était d'autant plus du fait des inquiétudes exprimées par une certaine partie de l'électorat français sur la question européenne.

Europe, des Français peu enthousiastes

Avant le lancement de la campagne et des différentes primaires de la droite et du centre, ainsi que de celle du centre-gauche, peu d'éléments laissaient penser que le futur vainqueur serait le candidat représentant la ligne la plus europhile. Le climat eurosceptique et le manque de confiance des Français envers les institutions européennes étaient autant de signes d'un rejet systémique des élites. De nombreux sondages se sont succédé entre l'automne 2016 et 2017, soulignant la méfiance des Français à l'égard de l'Union européenne comme entité politique. Certes, le sondage CSA – *La Croix* publié le 20 mars 2017 démontrait que le sentiment europhobe connaissait une « *lente et régulière décline* », identifiée comme un « *sursaut post-Brexit* ». Julie Gaillot, codirectrice du pôle « Society » du CSA, affirmait alors : « *maintenant, nous savons que cette tendance va au-delà d'une réaction à chaud. Le regain de confiance et d'attachement dans l'UE est ancré dans la durée* ». La dimension continentale des crises -migratoires, économiques, environnementales, appelant des réponses au niveau global, y joue un rôle certain.

L'absence de modèle alternatif crédible en sortant de l'Union européenne a pu apporter aux électeurs une forme de prise de conscience que le risque pris par les Britanniques de sortie était accompagné d'incertitudes. Les raisons qui ont conduit à la victoire du « *leave* » n'ont pas disparu et se retrouvent ailleurs en Europe. L'étude de juin 2017 réalisée par le *think tank* Chatham House (7), une année après le référendum, indique toutefois un sentiment de défiance des Européens lié à une « *nostalgie* ». Cette dernière s'expliquait notamment par les défis justement posés par la mondialisation et son lot de crises. Les sondés expliquent « *avoir perdu le contrôle sur les développements européens et mondiaux* », cela rappelant les arguments des « *brexiteurs* », et ciblent l'Europe comme « *l'un des responsables de la situation actuelle* ».

Enfin, selon l'Eurobaromètre publié à l'automne 2017, la confiance moyenne des Français dans l'Union européenne en tant qu'institution s'établit à 41%, soit une baisse d'1 point par rapport au printemps 2017. Cependant, il est important de noter que ce chiffre demeurait supérieur à la confiance moyenne dans le gouvernement national (36%) et dans le parlement national (35%). A la question portant sur l'image de l'Union européenne, à l'automne 2017, 37% des Français interrogés avaient une « *image positive* » de l'UE (baisse de 3 points par rapport au printemps 2017), 36% avaient un regard « *neutre* » (stable par rapport au printemps 2017) sur l'UE et 25%

(7) Thomas RAINES / Matthew GOODWIN / David CUTTS, « L'avenir de l'Europe, analyse et comparaison entre les attitudes du public et de l'élite », Chatham House, juin 2017, disponible à l'adresse Internet bit.ly/2EsDg8U.

avaient une « image négative » de l'Union (soit une hausse de 3 points par rapport au printemps 2017).

En complément, Olivier Rosenberg (8) rappelle que les dirigeants politiques français ont longtemps justifié la participation de la France au projet européen en faisant de l'Europe une condition de la sauvegarde de la puissance nationale. Or ce *leitmotiv* d'« Europe puissance » s'érode compte tenu de la structure même de ce récit et du manque de mythe de substitution. Il s'est dévitalisé avec la relégation de la France à la deuxième place, sans qu'aucune autre doctrine ne s'impose, pour des raisons qui tiennent tant à la culture politique des élites qu'aux institutions de la V^e République. Cette panne doctrinale était jusqu'alors compensée par la capacité institutionnelle du Président et le maintien d'une haute fonction publique pro-européenne. O. Rosenberg s'interroge cependant sur la soutenabilité politique du fossé entre le choix européen des gouvernements français et un espace public dominé par la critique de l'Europe. Il anticipe, *via* l'émanation d'un « *euroscpticisme soft* » des partis de gouvernements, une évolution critique de la politique européenne de la France proposée par une majorité des candidats en 2017. Cela se traduit dans les postures vis-à-vis de l'Union européenne des candidats à l'élection présidentielle. Huit prétendants à l'Élysée sur onze se déclaraient ouvertement euroseptiques ou très critiques – Marine Le Pen, Nicolas Dupont-Aignan, Jean-Luc Mélenchon, Nathalie Arthaud, Philippe Poutou, Jacques Cheminade, Jean Lassalle et François Asselineau. Parmi les candidats, dix avaient voté contre le référendum de Maastricht en 1992 et/ou contre le projet de Traité constitutionnel en 2005. Emmanuel Macron a soutenu la Constitution. En revanche, il n'avait pas l'âge de voter en 1992.

Aussi, en 2017, on constate un paradoxe. Les Français craignent la mondialisation mais 60% d'entre eux assument qu'il paraît préférable d'adopter des mesures à l'échelle européenne qu'à l'échelle nationale concernant la défense, la politique étrangère, l'immigration ou la sécurité (9). Cela laisse présager qu'une ligne anti-européenne frontale est porteuse d'un risque électoral. Si la thématique « réformer l'UE » peut avoir un soutien dans l'électorat français, l'exemple du Brexit et ses conséquences constituent un frein pour remporter l'élection uniquement sur le clivage de la « sortie » du projet commun. Est-ce une des raisons qui a encouragé E. Macron à un programme opposé à ses concurrents ? Si le diagnostic – il faut réformer l'Europe – peut être partagé par l'ensemble des candidats, sa critique du modèle existant vise à entraîner une dynamique opposée, en s'appuyant sur l'acceptation de l'échelle continentale comme strate politique indispensable soutenue par un nouveau récit. Prélude au macronisme ?

(8) Olivier ROSENBERG, « La France à la recherche d'un récit européen », Fondation Robert Schuman (*Question d'Europe*, n°345), 23 fév. 2015, disponible à l'adresse Internet bit.ly/2D8lq6g.

(9) Cf. « Les Français et l'Europe 60 ans après le Traité de Rome », *op. cit.*, p. 8.

UNE CAMPAGNE EN TROIS SÉQUENCES EUROPÉENNES

Onze candidats s'affrontent lors de l'élection présidentielle de 2017, laquelle compte quatre candidats d'extrême droite, trois d'extrême gauche, un ancien élu centriste inclassable, les vainqueurs des deux plus importantes formations de gouvernement de l'échiquier politique et un candidat inattendu anticipant avec succès la contestation des partis politiques. Quatre d'entre eux appellent à sortir de l'Union.

D'un point de vue séquentiel, la campagne sur son volet européen peut à dessein être analysée en trois temps distincts. Ce fut une caractéristique de la campagne présidentielle française : la place de l'Europe dans les débats y fut croissante. Reléguée au second plan lors des primaires de la droite et du centre ainsi que lors de celle organisée par la « belle alliance », la question européenne a été un facteur de structuration des offres programmatiques du 1^{er} tour, pour enfin être l'élément de clivage fondamental entre les deux opposants du second tour.

Primaires : l'Europe des postures

Les primaires organisées par le centre-droit et par le centre-gauche ont eu pour conséquence la qualification de personnalités qui ne faisaient pas office de favori au sein de leur famille politique respectives. Pour rappel, François Fillon a, contre toute attente, remporté la primaire de la droite et du centre face à Nicolas Sarkozy – éliminé dès le 1^{er} tour – et Alain Juppé – lourdement défait au 2nd tour – en novembre 2016. La comparaison des programmes des sept candidats sur les propositions liées à l'Union européennes révèle des perceptions très larges et disparates (10). Une vision intergouvernementale de l'UE, « *gaullienne* », était défendue par Jean-Frédéric Poisson (Parti chrétien démocrate), qui allait même jusqu'à proposer une sortie, pour ensuite créer un conseil confédéral des « *pays les plus importants de l'Union* ».

François Fillon, dans la ligne de son opposition au Traité de Maastricht, voulait également rapprocher l'UE d'une « *Europe des Nations* », une « *Europe des chefs d'Etat, dirigée par le Conseil européen* ». Pour sa part, Nicolas Sarkozy prônait une limitation des pouvoirs de la Commission européenne à travers une révision des traités. Il défendait également l'idée d'une clarification en matière de séparation des pouvoirs, faisant de la Commission européenne « *l'organe d'exécution du Parlement européen* ». On retrouve une base programmatique commune chez les candidats Sarkozy, Fillon et Poisson, ayant trait à une remise en question du rôle de la Commission européenne, détentrice d'un pouvoir d'impulsion politique, au profit des Etats et de la souveraineté.

(10) Article collectif Sciences Po / Toute l'Europe, « *Primaire de la droite : choisir un projet pour l'Europe* », Toute l'Europe, 2 nov. 2016, disponible à l'adresse Internet bit.ly/2EO3dLP.

Pour leur part, Bruno Le Maire, Alain Juppé et Jean-François Copé ne s'érigeaient pas en réformateurs du système institutionnel actuel de l'UE. Bruno Le Maire se distinguait des deux autres candidats par sa volonté d'utiliser le référendum pour « évacuer les échecs passés », alors qu'A. Juppé et J.-F. Copé se méfiaient de l'usage de la consultation populaire directe. Nathalie Kosciusko-Morizet fut probablement plus ambitieuse et proposa que « le Parlement européen soit élu à partir de listes partisans européennes et non plus par pays », afin de renforcer la légitimité de l'UE en politisant ses institutions. Alain Juppé notait pour sa part que « l'Europe ne faisait plus rêver » et qu'elle était trop bureaucratique. Son programme proposait une politique commerciale offensive, ainsi que l'harmonisation des bases d'imposition et des régimes sociaux des entreprises de l'UE, pour mettre fin à la concurrence entre Etats membres. On remarquera que ces trois points s'alignent précisément avec la ligne définie plus tard par Emmanuel Macron.

Alain Juppé et François Fillon, rivaux du second tour de la primaire, se rejoignaient – avec des divergences sur les moyens – sur le besoin d'une défense européenne, du renforcement des frontières extérieures de l'Union et de la révision de la gouvernance de la zone euro – pour laquelle François Fillon souhaite davantage d'intergouvernementalisme. Sur le plan commercial, ce dernier préconisait la fin des négociations du traité transatlantique et l'ouverture d'un nouveau partenariat avec la Russie. François Fillon contestait par ailleurs les règles de la Cour européenne des droits de l'homme) sur le droit d'asile ou la gestation pour autrui.

Si le thème de l'Europe est incontournable dans un programme de candidat à la présidentielle, il est apparu clairement comme un sujet secondaire lors de la campagne des primaires de la droite et du centre. Lors des débats télévisés rassemblant tous les candidats, le sujet a été peu évoqué. Pourtant, lors du troisième débat du jeudi 17 novembre 2016, « l'avenir de l'Europe » était un des sujets censés être traités, mais il a été largement dépassé par les échanges concernant l'éducation, la lutte contre la délinquance, le terrorisme et ses implications internationales ou la ligne politique des candidats à l'exercice du pouvoir. C'est ce que relèvera le commissaire européen Pierre Moscovici sur Public Sénat le 22 novembre. Il regrettera que « l'Europe soit la grande absente des débats de la primaire » visant à nommer le candidat de la droite à la présidentielle, qui, fin 2016, avait les faveurs des pronostics pour être le prochain Président français.

La primaire de la « Belle alliance populaire »

Lancée par le Premier Secrétaire du Parti socialiste, Jean-Christophe Cambadélis, la « Belle alliance populaire » a réuni les différents courants de la gauche. Hormis les membres de la frange la plus radicale (France insoumise, Lutte ouvrière, Parti communiste français), la Belle alliance populaire vit s'affronter quatre candidats membres du Parti socialiste (Benoît Hamon, Manuel Valls, Vincent Peillon et Arnaud Montebourg),

François de Rugy, candidat du Parti écologiste, Jean-Luc Bennahmias, candidat du Front démocrate et une candidate issue du Parti radical de gauche (PRG), Sylvia Pinel.

Les sept candidats de la primaire de la gauche – ou primaire citoyenne – ont présenté des propositions diverses sur l'Europe lors de la campagne. Ainsi, furent évoqués une Europe plus resserrée effectuant une pause dans son processus d'élargissement, une Europe plus ferme dans les négociations avec les Etats-Unis et la Chine, un mouvement d'harmonisation fiscale, notamment sur l'impôt des sociétés, une meilleure coopération en matière de sécurité et de défense, une révision de la directive sur les travailleurs détachés ou encore un plan d'investissement de 1 000 milliards d'euros afin d'accompagner la transition écologique. L'eurodéputé de l'Alliance progressiste des Socialistes et Démocrates Emmanuel Maurel, soutien déclaré d'Arnaud Montebourg, souligna qu'il fallait créer un « *rapport de force dur* » (11) avec l'Allemagne, dominée par le centre-droit conservateur CDU/CSU. Son candidat proposa un « *nouveau traité de Rome* », allant à l'encontre de l'austérité et dépassant les traités européens, « *dans l'intérêt national de la France* ».

Au-delà de ces offres programmatiques sur l'Europe, l'analyse de la campagne de la primaire de la gauche dénote d'un délaissement (12) du sujet européen par les candidats. Il est à noter que, parmi les quatre représentants du Parti socialiste, tous furent des « nonistes » (13) au projet de Traité constitutionnel européen, contre le Premier Secrétaire du parti socialiste de l'époque, François Hollande. Les propositions des candidats à la primaire démontrent que cette fracture interne de 2005 est toujours ouverte. A l'instar de ce qui advint lors de la primaire de la droite et du centre, l'Europe ne fut pas l'élément principal de distinction entre les candidats. Certes, le deuxième débat télévisé du 15 janvier 2017 permit, selon Bruno Cautrès (14), d'établir une ligne de fracture. Si la question migratoire a fixé le débat, « *le thème de l'Europe révèle l'ampleur de la division du Parti socialiste* » (15), selon le chercheur du Cevipof, en cristallisant l'opposition entre deux courants sur la question européenne : la gauche des responsabilités, incarnée par Manuel Valls et la gauche des valeurs défendue par Benoît Hamon et Arnaud Montebourg. Les propositions européennes de Manuel Valls mettent l'accent sur une renégociation du pacte de stabilité avec les partenaires européens, une refondation de l'Europe visant à garantir un modèle social commun, le

(11) « Primaire à gauche. Quand l'Europe divise les candidats », *Ouest France*, 7 janv. 2017, disponible à l'adresse Internet bit.ly/2mHNMxl.

(12) Amandine CRESPI, « L'Europe introuvable dans la primaire de la gauche », *Mediapart*, 14 janv. 2017, disponible à l'adresse Internet bit.ly/2j4pYkb.

(13) Arnaud LEPARMENTIER, « Primaire à gauche : quatre candidats, quatre Europe », *Le Monde*, 20 janv. 2017, disponible à l'adresse Internet lemde.fr/2DjzKwZ.

(14) Bruno CAUTRÈS, in « Primaire citoyenne : l'Europe cristallise les divisions à gauche », *France 24*, 17 janv. 2017, disponible à l'adresse Internet bit.ly/2nYVUuW.

(15) *Ibid.*

contrôle des investissements étrangers au sein de l'UE dans des secteurs stratégiques, la forte taxation des produits intégrant le marché intérieur allant à l'encontre des règles environnementales et sociales et, enfin, la mise en place d'un salaire minimum européen. Sur le volet extérieur, le candidat Valls proposait une « *pause dans le processus d'élargissement* » (16) en précisant que la Turquie n'avait pas vocation à intégrer l'UE.

Cette dichotomie interne se retrouvera pendant l'entre-deux-tours de la primaire, lorsque Arnaud Montebourg soutiendra Benoît Hamon, et après l'élection de ce dernier, lorsque Manuel Valls, défait lors du second scrutin de la primaire, choisira, malgré l'engagement initial des sept candidats (de même que François de Rugy), d'apporter son soutien à Emmanuel Macron.

Premier tour : une fracture entre eurosceptiques et réformateurs

En mars 2017, Yann-Sven Rittelmeyer (17) constate le relatif effacement des sujets européens dans la campagne présidentielle de 2017, notamment lors des primaires de la gauche et de la droite. Cela est le signe d'un désintéressement français pour les questions extérieures et de la vitalité du courant protectionniste qui a concouru à l'appropriation des sujets européens par les partis extrémistes (France insoumise et Front national), tribunicien. L'auteur indique que la campagne sembla, dans son ensemble, marquée par la question centrale du degré d'ouverture de l'Hexagone. La mondialisation – sous ses différentes déclinaisons, qu'elles soient identitaires ou sécuritaires – a été un thème de campagne électorale porteur car il permettait d'identifier un responsable à des maux nationaux (chômage, intégration...).

Cependant, le premier tour s'est distingué des primaires en ce qu'il a permis de fixer les oppositions et d'articuler le débat autour de la dimension européenne des thèmes appréhendés. François Fillon et Benoît Hamon, représentant la bipolarité politique classique, des candidats comme Jean-Luc Mélenchon, Marine Le Pen ou encore Emmanuel Macron centrant en partie leurs campagnes sur des propositions plus ambitieuses, que ce soit pour réformer l'Europe ou la quitter. Au soir du premier tour de la présidentielle, Harris Interactive observe que, parmi les choix de vote ayant le plus compté, l'Union européenne arrive en sixième position avec 28%. C'est 8% de plus qu'au soir du premier tour en 2012 (18). La mise en avant de cette thématique pour les électeurs suit l'entrée active en campagne d'Emmanuel Macron, mais aussi la fin de la période des primaires, lors de laquelle l'Europe a été un sujet secondaire. Le 23 février 2017, François Bayrou, le *leader* du Modem, annonce qu'il renonce à se présenter à

(16) « France 2017, le programme présidentiel de Manuel Valls à la loupe », *Ouest France*, 27 janv. 2017.

(17) Yann-Sven RITTEMEYER, « The upcoming French elections: the country's openness at stake », European Policy Centre, 14 mars 2017, disponible à l'adresse Internet bit.ly/2nBnb3Q.

(18) Harris Interactive, « Quels sont les thèmes qui ont le plus comptés dans votre vote aujourd'hui », avec cinq réponses possibles. Données présentées à Bruxelles, le 10 mai 2017, par Jean-Daniel Lévy, directeur du Département Politique-Opinion Harris Interactive.

l'élection présidentielle et apporte son soutien au candidat d'En Marche ! (EM). Qualifié de tournant dans sa campagne par E. Macron, ce ralliement eut un réel effet multiplicateur pour le candidat EM, puisque les électeurs du Modem sont historiquement ceux les plus en faveur de l'Europe, la ligne chrétienne-démocrate – celle des pères fondateurs de l'Europe – demeurant résolument pro-européenne. 83% de ses sympathisants estiment que le bilan des effets de la construction européenne depuis le Traité de Rome est plutôt positif. C'est 53% à l'échelle nationale. Par conséquent, ce ralliement renforce E. Macron dans sa stratégie de démarcation des autres candidats sur le volet européen, tout le faisant bénéficier de la légitimité d'une figure de la politique française de la dernière décennie, qui a participé aux campagnes présidentielles précédentes.

Jean-Luc Mélenchon fut, avec Marine Le Pen, l'un des candidats les plus virulents contre l'Union européenne. Juste avant le premier tour, le candidat de la France insoumise s'est déclaré « sûr » de ne sortir ni de l'Union ni de l'euro. Or, si les partenaires européens du « potentiel » président Mélenchon avaient refusé ses requêtes de modification des Traités, ce dernier aurait œuvré par voie de conséquence en faveur d'une sortie de l'euro. J.-L. Mélenchon entendait négocier avec l'UE la refonte des traités européens et demander la fin de l'indépendance statutaire de la Banque centrale européenne (BCE), l'abandon du pacte budgétaire européen, la dévaluation de l'euro par rapport au dollar. Le « plan B » consistait en une sortie des traités européens après référendum et en la dénonciation du traité de libre-échange entre l'UE et le Canada, le CETA. Cette approche correspondait à une partie de son électorat qui, après celui de Marine Le Pen, est le plus critique en faveur de l'euro – et dont 26% soutiennent un retour du franc. Si pour la majorité de cet électorat la fin de la monnaie unique n'est pas une option crédible, une réforme en profondeur de la gouvernance et de la solidarité est un pilier de l'intégration européenne.

Marine Le Pen a été moins virulente (19) face à l'euro les jours précédant le premier tour de l'élection présidentielle. Lors de la dernière ligne droite de la campagne (du 1^{er} tour), elle s'est davantage concentrée sur l'immigration ou la sécurité, thèmes traditionnels du vote frontiste. Pourtant, la sortie de l'euro et le retour au franc étaient les piliers du programme économique de la candidate FN, dont le but était de « retrouver la liberté qu'offre une monnaie nationale » précisait-elle sur Europe 1 le 25 janvier 2017, arguant que l'euro avait « échoué » en faisant « perdre aux Français du pouvoir d'achat et de la compétitivité ». Le programme de M. Le Pen prévoyait la sortie de l'UE et de l'Espace Schengen par un référendum, la limitation drastique de l'immigration, la sortie de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), le retrait du drapeau

(19) Renaud HONORÉ, « Présidentielle : haro sur l'Europe, qui montre pourtant sa capacité de résistance », *Les Echos*, 21 avr. 2017, disponible à l'adresse Internet bit.ly/2B7t2Ey.

européen des lieux publics et le rapprochement avec la Russie. La candidate soutenait également la suppression de la directive des « travailleurs détachés » et refusait les traités de libre-échange CETA et TAFTA (traité de libre-échange entre l'UE et les Etats-Unis).

L'Europe a également été au cœur de sa campagne, sur le terrain judiciaire cette fois, dans le cadre de l'affaire des assistants parlementaires. A la suite d'une enquête de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), le Parlement européen a, pendant la campagne, sommé la candidate du FN à rembourser 339 000 euros pour des salaires versés à des assistants « fantômes ».

Le candidat socialiste s'est montré partisan d'une solution plus fédéraliste, en opposition à un souverainisme plus marqué chez François Fillon. Benoît Hamon proposait un traité de gouvernance dans la zone euro, un plan d'investissement de 1 000 milliards d'euros centré sur la transition écologique et économique, une demande de révision de la directive des travailleurs détachés, un traité sur l'énergie et l'amélioration de la coopération en matière de défense. E. Macron s'est distingué de B. Hamon et de sa proposition de Parlement de la zone euro dans une vision distributive visant à mettre l'Allemagne en minorité. Sur la question européenne, le candidat des Républicains s'est montré attaché au projet européen, mais il s'est distingué par une approche plus souverainiste, axée sur une gouvernance intergouvernementale. Toutefois, la gestion des crises sur une base purement intergouvernementale (*subprimes*, dettes souveraines) en format Conseil européen commençait à montrer ses limites lors de la campagne et perdure (Brexit, article 7 contre la Pologne, frein lié à l'unanimité au Conseil).

Enfin, et nous y reviendrons, le programme d'Emmanuel Macron présentait l'Europe tel un acquis, une construction essentielle portée par une vision positive et des plans de réformes pour remédier au sentiment de distance qui, lors de la dernière décennie, s'est développé à l'égard de l'Union européenne. Comme l'indique Charles Wyplosz (20), Emmanuel Macron a été adoubé par ses pairs en se présentant comme un candidat résolument pro-européen, alors même que le thème électoralement porteur est celui de l'euroscepticisme, porté par de nombreux candidats, de Nicolas Dupont-Aignan à Jean-Luc Mélenchon. Les électeurs d'E. Macron ont défendu les idées cosmopolites – au 1^{er} tour, le candidat Macron a reçu 40,4% des voix des Français de l'étranger – et pro-européennes. Après l'emploi, l'Europe est la deuxième motivation du vote en faveur d'Emmanuel Macron. Le candidat EM va capitaliser sur cette opposition « retour de la France » contre « Frexit » au second tour.

(20) Charles WYPLOSZ, « Angela Merkel ou le malheur des uns peut-il faire le bonheur des autres ? », *Telos*, 7 déc. 2017, à l'adresse Internet bit.ly/2D4gZNd.

Le second tour : l'Europe comme élément principal de différenciation

Le hiatus entre les deux qualifiés au second tour de la présidentielle s'est vérifié sur le thème de l'Europe. Comme l'indique Renaud Honoré (21), « *L'Europe a fait son grand retour dans le débat présidentiel après des années d'absence* ». La nouvelle opposition ouverture/fermeture, développée par des politologues tels que Gérard Grunberg et Pascal Perrineau, est venue supplanter l'ancien clivage droite/gauche. Et la présence d'E. Macron et de M. Le Pen au second tour en est l'illustration. Entre celui voulant relancer une Europe qu'il entend incarner, à travers la revitalisation du couple franco-allemand, et celle évoquant une « Alliance européenne », coopération entre pays souverains, censée venir remplacer l'UE qu'elle veut quitter, la ligne de fracture est nette. Cependant, les sondages ont donné tort à la stratégie de la candidate FN puisque les Français se sont prononcés majoritairement en faveur de la construction européenne et de l'euro, sans doute faute d'alternatives crédibles. Corinne Deloy (22), dans son Observatoire des élections sur les élections françaises de 2017, confirme que « *le clivage société ouverte/société fermée semble en passe de supplanter le clivage gauche/droite lors du vote* ». Emmanuel Macron affirmait de surcroît dans son livre *Révolution* ne pas se résoudre à « *être enfermé dans les clivages d'un autre temps qui ne permettent plus de répondre aux défis du monde et de notre pays* ».

Arrivée en deuxième position au premier tour, Marine Le Pen se qualifie mais modifie quelque peu sa stratégie en vue du second tour, notamment en vue d'élargir son champ électoral traditionnel en tentant d'atténuer son discours, notamment sur la zone euro. Elle a par exemple proposé le passage à un système de « *double monnaie* ». La candidate a plusieurs fois changé de stratégie pour revenir à son point de départ (23). Elle a ainsi abandonné l'idée d'une sortie automatique de l'euro, en optant pour la mise en place d'une « *double monnaie* ». Cela est en partie dû à son alliance avec Nicolas Dupont-Aignan, ce dernier étant le seul candidat à s'être rallié à Marine Le Pen pendant l'entre-deux-tours. Nicolas Dupont-Aignan, *leader* du mouvement Debout la France, indiquait dans son programme vouloir remplacer l'UE par une Communauté des Etats européens, disposant d'une monnaie commune mais non unique.

Par la suite, la présidente du Front national annonça un retour au franc à l'échelon national et le rétablissement d'une monnaie commune sur le modèle de l'ECU, servant aux échanges internationaux. Bernard Monot,

(21) Renaud HONORÉ, « L'Europe, la ligne de démarcation des deux candidats », *Les Echos*, 3 mai 2017, disponible à l'adresse Internet bit.ly/2Dfi0Tq.

(22) Corinne DELOY, « Emmanuel Macron et Marine Le Pen devançant largement leurs concurrents dans les sondages à un mois de l'élection présidentielle en France », Observatoire des élections, 24 avr. 2017, disponible à l'adresse Internet bit.ly/2nQNvcf.

(23) Raphaël BLOCH, « Présidentielle : ce que propose désormais Marine Le Pen sur l'euro », *Les Echos*, 3 mai 2017, disponible à l'adresse Internet bit.ly/2reBGBd.

eurodéputé, coresponsable du programme économique du FN, déclara que « *dans l'idéal nous souhaiterions sortir définitivement de l'euro, mais seule cette proposition semble être en mesure de rassurer les autres pays européens* ». Il poursuivit : « *tout l'objet des négociations est d'établir un rapport de force et de rallier les pays qui veulent en finir avec la monnaie unique. Je pense notamment à l'Italie et à l'Espagne* ».

Aussi, au 2nd tour, la thématique de l'Europe est assez présente et de manière très différenciée : 48% des électeurs d'Emmanuel Macron en parlent comme thème important alors que ce chiffre ne dépasse pas les 23% chez les électeurs de Marine Le Pen. C'est devenu un thème de premier plan car M. Le Pen était en faveur d'un Frexit : elle a donc créé un débat et donné l'occasion de s'exprimer à ceux qui ne sont pas forcément des europhiles convaincus mais qui sont persuadés que sortir de l'UE serait une erreur. Pour l'électorat du *leader* d'En Marche !, c'est le deuxième thème le plus important. Pour rassembler des électeurs des autres partis politiques au second tour, la représentante du Front national a essayé d'atténuer son discours anti-euro. Dans la ligne de la campagne de Donald Trump, elle note que pour 55% des Français la mondialisation est une menace pour le système de protection et de sécurité sociale mais en même temps une opportunité pour l'économie. En revanche, un Français sur deux juge que la mondialisation menace l'identité du pays.

Par conséquent, au 2^e tour, la thématique de l'Europe se retrouve assez présente et de manière très différenciée entre les deux candidats : 48% des électeurs de Macron en parlent comme thème important et 23% pour les électeurs de M. Le Pen, qui, davantage concernés par l'immigration, privilégient à 70% des mesures nationales sur ce sujet (24). Or le report de voix au second tour sera faible compte tenu de la crainte d'un Frexit. En mars 2017, à la question « Souhaitez-vous que la France abandonne l'euro et revienne au franc ? », 74% des électeurs de J.-L. Mélenchon, 89% de Benoit Hamon, et 87% des sympathisants de François Fillon répondent « non ». Prôner une sortie de l'UE dans ce cadre était une stratégie mortifère, d'autant plus que 72% des Français veulent rester dans l'eurozone et 60% dans l'Europe, afin d'avoir des avancées en matière de sécurité et défense ou sur le volet migratoire par exemple.

Dans le face-à-face final, la question de souveraineté a été au cœur du combat et de la vision politique des deux finalistes. L'innovation d'Emmanuel Macron est d'assumer l'appartenance de la France à l'UE mais sans « naïveté ». Son approche reprend habilement celle de « l'Europe qui protège », dans la ligne de Jean-Claude Juncker en réponse au départ des Britanniques.

(24) Kantar Public, « Les Européens et le populisme, regards croisés », juil. 2017, p. 16.

UNE LIGNE EUROPÉENNE :
DE LA HUMBOLDT A LA SORBONNE

L'élection d'Emmanuel Macron à la tête de l'Etat est l'illustration d'une victoire d'une nouvelle méthode politique sur la question du rapport à l'Europe. Conséquence de cela, le discours français sur l'Europe s'en trouve renouvelé grâce à son incarnation et sa promotion par un président de la République jeune et apprécié sur la scène internationale.

La victoire d'une ligne politique résolument pro-européenne

Les positions du candidat puis président Emmanuel Macron n'ont pas connu une évolution notable entre ses discours à la Humboldt Universität à Berlin le 10 janvier 2017 et à la Sorbonne le 26 septembre 2017. Elles se sont simplement précisées, les idées sont devenues les projets. Candidat, Emmanuel Macron se positionne en garant de la souveraineté européenne, principe à la base de son discours à la Humboldt. Il décline cette idée en cinq points : la sécurité, la monnaie, la politique commerciale, le développement durable et le numérique. Ces défis de demain ne pourront être mis en place qu'à l'échelle européenne et ainsi propulser sur la scène internationale une UE capable alors de concurrencer ses plus grands rivaux, les Etats-Unis et la Chine. Pour E. Macron, seul un regain de souveraineté du peuple européen pourra remettre l'Union sur pied et c'est en prônant cette Europe « *qui protège* » que les citoyens de l'Union renoueront avec cet idéal de paix et de prospérité.

L'évolution entre le candidat Macron et le président Macron se situe dans son attitude vis-à-vis des autres Etats membres : à Berlin, il dénonce les erreurs du passé sans concession, reconnaît les mauvaises gestions de l'UE, notamment lors de la crise économique et financière de 2008, évoquant alors un « *manque de confiance entre les Etats membres* ». Malgré l'utilisation du pronom « *nous* » en désignant les responsables, il leur reproche frontalement leurs erreurs et a accentué le retour des nationalismes. Il place « *nous* » et « *je* » en opposition, comme si ce « *je* » allait redorer l'image de l'UE et réenclencher le moteur européen. Il met en cause les dirigeants de la décennie précédente, considérée comme « *une décennie perdue* ». Une à une, il énonce les mauvaises gestions de crise au fil des ans, l'incapacité de l'UE à se relever financièrement, à faire face à la crise grecque et il reconnaît les efforts de certains pays tels que le Portugal, en phase de réussir sa reprise économique après des années difficiles. A la Sorbonne, le président Macron est programmatique, davantage dans la pédagogie et le dialogue, mais en maintenant une Union différenciée « *pour que ceux qui veulent avancer ne soient pas bloqués* ». Cette approche était déjà plébiscitée en mars 2017 par 82% de Français, qui disent souhaiter une accélération de l'intégration autour d'un noyau dur.

E. Macron propose 77 solutions concrètes (25) pour relancer le projet européen, solutions qui pourraient être appliquées au sein de l'Union à l'horizon 2024. L'articulation s'appuie sur le triptyque d'une Europe souveraine, unie et démocratique, en créant notamment une Force commune d'intervention pour enfin aboutir à ce projet de défense européenne, évoqué depuis 1954 ; une Académie européenne du renseignement pour lutter plus efficacement contre le terrorisme ; un Office européen de l'asile ; ou encore en proposant une réforme de l'Union économique et monétaire. Tous ces thèmes seront approfondis lors de son discours de vœux aux diplomates en janvier 2018. Il reprend également certaines idées déjà évoquées à la Humboldt, comme la mise en place d'un budget de la zone euro.

Un nouveau discours français sur l'Europe

Lors de ses vœux au corps diplomatique du 12 janvier 2017, le Président d'alors, François Hollande, citait l'Europe 29 fois dans son discours, alors que son successeur, moins d'un an plus tard, utilise le substantif « Europe » près de 70 fois. L'ancien Premier Secrétaire du Parti socialiste rattachait l'idée européenne aux principes de respect des nations et de la solidarité. *A contrario*, le fondateur d'En Marche ! a fait siens les slogans « *L'Europe est de retour* » et « *L'Europe qui protège* ». Il se distingue de son prédécesseur en adoptant un ton plus volontariste, indiquant qu'il faut « *changer de méthode* » et qu'« *il faut parler constamment, là aussi, à tout le monde, et construire des solutions pratiques et ambitieuses* ». Il rappelle que l'Union européenne est composée de « *28 pays singuliers* » et que chacun d'eux doit être associé aux discussions. Autre innovation, le président Macron revendique une Europe à plusieurs vitesses, ce qu'il décrit comme « *l'idée d'une avant-garde ouverte* », sur le modèle des coopérations renforcées. En matière de structure, il met l'accent sur le rôle de la relation bilatérale franco-allemande, non excluante et servant de point de départ à d'autres forums de discussion multilatéraux, comme le MED7, un regroupement diplomatique de 7 pays méditerranéens. Emmanuel Macron se distingue également de François Hollande en évoquant la nécessité d'« *associer davantage les peuples* » à travers des consultations citoyennes.

Pour Telos, Benoît Pellistrandi (26) revient sur l'année 2017. Il reprend l'idée de Pascal Perrineau (27) selon laquelle un processus de destruction créatrice à la Schumpeter, version politique, d'une rare intensité se serait emparée du système politique français lors des élections de 2017. B. Pellistrandi précise que la défaite de François Fillon est la défaite de la droite et surtout du parti dirigé par Nicolas Sarkozy, lesquels ont eu

(25) Les propositions sont synthétisées par la Fondation Robert Schuman, « L'Europe d'Emmanuel Macron, une vision des propositions », 2 oct. 2017.

(26) Benoît PELLISTRANDI, « 2017 année exceptionnelle », Telos, 12 janv. 2018, disponible à l'adresse Internet bit.ly/2B1KtGx.

(27) Pascal PERRINEAU, *Le Vote disruptif : les élections présidentielle et législatives de 2017*, Presse de Sciences Po, 2016.

du mal à admettre le résultat de la victoire de F. Fillon aux primaires. Cependant, la victoire d'Emmanuel Macron n'est pas « *simplement celle d'un audacieux qui saisit son kairos* ». En s'affichant en tant que candidat pro-européen, ouvert, Macron a identifié avec acuité les accélérations récentes de la mondialisation. Il a fait accepter l'idée que « *la France peut vivre cette grande transformation* » car il existe des possibilités de meilleur gouvernement de l'économie de marché, des marges de manœuvre dans une société et un monde complexes et menacés.

Enfin, le candidat/Président intègre habilement l'agenda européen dans ses prises de position. Que ce soit sur la défense, la révision des travailleurs détachés ou les instruments de défense commerciaux, les processus de modernisation juridiques avaient déjà commencé. A titre illustratif, le processus de révision de la directive avait débuté en juillet 2016 et était l'objet de fortes controverses. Cela explique que les candidats illustrent pour la plupart leur vision de « l'Europe » avec ce sujet devenu emblématique. Marine Le Pen, Jean-Luc Mélenchon, François Fillon ; Benoît Hamon et Emmanuel Macron ont tous proposé une modification des règles, modification qui était de toute façon en cours. Il faut rappeler que le nombre de travailleurs détachés en France représente 0,4% de l'emploi total, mais le sujet a fortement crispé les opinions publiques. Le Président français l'a utilisé pour articuler l'idée de « *L'Europe qui protège* », y compris celle d'une intégration européenne inachevée.

UN PHÉNOMÈNE D'AUTORITÉ AU NIVEAU EUROPÉEN SOUS CERTAINES CONDITIONS

L'intérêt et la politisation des sujets européens allant *crescendo* au cours de la campagne électorale, le résultat final de l'élection présidentielle signa la victoire idéologique de la ligne européenne. Pour autant, ce blanc-seing est à nuancer, compte tenu de l'échec des partis traditionnels et de la difficulté de sa concurrente du second tour à défendre un programme mouvant au gré des deux tours.

Toutefois, la refondation du projet européen sur sa dimension régalienne est la pierre angulaire de la stratégie du candidat, puis du Président français. Il reprend notamment la notion de souveraineté mais à l'échelle européenne, seule capable de résister aux grands enjeux, qu'ils soient diplomatiques, économiques, environnementaux et bien entendu sécuritaires.

La légitimité issue des urnes, ses premiers pas vers la pyramide du Louvre sous *L'Hymne à la joie*, ses poignées de main fermes avec les présidents Erdogan, Poutine ou Trump l'ont installé comme un *leader* continental. Les institutions européennes se réjouissent d'entendre un Président français annoncer « *Bruxelles, c'est nous* » ou « *l'Europe*

n'est pas un supermarché » (28). Ses propositions apportent également un vent nouveau. Pour preuve, tant la Commission européenne que le Parlement européen ont publié un comparatif des programmes de travail des institutions et du discours de la Sorbonne ! Toutefois, il convient de pondérer cet enthousiasme avec deux principes de réalité, tant sur le volet économique que politique.

Le retour au premier plan de la France sur la scène européenne sera également fonction de la capacité du pays à se réformer économiquement. Illustration de cette nécessité, lors de la présentation de ses recommandations aux Etats membres dans le cadre du semestre européen, la Commission a observé (29) « *un important écart* » entre le budget qu'a présenté Paris à la Commission et « *la trajectoire d'ajustement requise* » dans le cadre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Pour rappel, le Conseil a depuis 2013 accordé trois reports successifs pour que Paris corrige son déficit public et le ramène sous la barre des 3%. Dans ses recommandations sur le programme national de réforme en France en 2017, le Conseil invite Paris à effectuer des réformes fiscales en abaissant l'impôt sur les sociétés, en simplifiant le système de taxation. De plus, les dépenses publiques, 56,2% du produit intérieur brut en 2017, sont 9,7 points au-dessus de la moyenne européenne. La France est encouragée à faire les économies budgétaires prévues par les examens des dépenses. Enfin, le coût du travail doit continuer sa baisse.

La seconde condition au renouveau européen sous l'impulsion d'une France retrouvée consiste en un soutien politique qui dépasse l'approche personnelle. Emmanuel Macron ne siège dans aucune famille politique européenne. Le rejet des listes transnationales par les eurodéputés pour les élections européennes de 2019 démontre qu'une force politique, notamment au Parlement européen, est indispensable.

La campagne électorale française a été en tout point disruptive, notamment sur le volet français. Pour prolonger cette dynamique, Emmanuel Macron devra constituer des relais et des soutiens politiques transnationaux pour peser tant au Parlement européen qu'au Conseil.

(28) Premier grand entretien d'Emmanuel Macron depuis son entrée à l'Élysée, accordé au *Figaro* et à sept autres journaux européens (*Le Soir*, *Le Temps*, *The Guardian*, *Corriere della Sera*, *El País*, *Süddeutsche Zeitung*, *Gazeta Wyborcza*), Paris, 22 juin 2017, disponible sur le site Internet www.elysee.fr/interviews/article/interview-d-emmanuel-macron-l-europe-n-est-pas-un-supermarche/.

(29) Commission européenne, « Semestre européen – paquet d'automne : recherche d'une croissance durable et inclusive », Communiqué de presse, 22 nov. 2017, disponible sur le site Internet europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4681_fr.htm.

LE PROJET DE REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE DU PRÉSIDENT MACRON

ENJEUX ET PREMIÈRES RÉALISATIONS

PAR

ANASTASIA ILIOPOULOU-PENOT (*) (**)

En septembre 2017, le président français Emmanuel Macron a exprimé sa vision politique de l'Europe dans deux discours qui ont mobilisé des symboles forts de l'imaginaire européen : le Parthénon, dans le discours d'Athènes, et l'Université de la Sorbonne, dans le discours « Initiative pour l'Europe » (1). Ces discours ont dessiné une feuille de route détaillée pour la refondation de l'Europe, au moment même où se tenaient les élections générales en Allemagne, pays perçu comme le principal pays partenaire de la France dans cette entreprise ambitieuse (2).

L'attachement d'Emmanuel Macron au projet européen était déjà connu. Il a été affirmé à maintes reprises lors de la campagne électorale et est rapidement devenu un marqueur fort de son opposition à Marine Le Pen. Ainsi, pour la première fois en France, l'Europe a été placée au centre du débat public et est devenue un enjeu majeur de l'élection présidentielle. A côté de la réforme de la France, le candidat Macron promettait la transformation de l'Europe. Le soir de son élection, il s'est présenté au Louvre, pour prononcer son premier discours en tant que Président, au son de l'Ode à la joie de Beethoven, l'« hymne » européen. Depuis son arrivée à l'Élysée, l'importance accordée par le Président français aux questions

(*) Professeur de Droit public à l'Université Paris-Est Créteil (UPEC, France).

(**) Cette contribution est issue d'une intervention au colloque « Brexit and the future of the EU », organisé par l'Institut Europa de l'Université de Leiden, les 30 novembre et 1^{er} décembre 2017, à l'occasion de son sixantième anniversaire.

(1) Ces discours, prononcés respectivement le 7 et le 26 septembre 2017, sont disponibles sur le site Internet de l'Élysée. Des éléments importants de la vision européenne du président Macron étaient déjà évoqués dans le long entretien paru dans *Le Point* le 31 août 2017, dans l'entretien du 13 octobre publié dans *Der Spiegel*, ainsi que dans la conférence de presse donnée à l'issue du Conseil européen des 19-20 octobre 2017. Témoigne également de l'attachement du Président français au projet européen le discours prononcé devant la Cour européenne des droits de l'homme le 31 octobre 2017. C'est la première fois qu'un Président français s'exprimait devant cette institution européenne.

(2) Le discours de la Sorbonne a été prononcé le 26 septembre 2017, à savoir deux jours après les élections en Allemagne qui ont donné une victoire à la Pyrrhus à la chancelière allemande Angela Merkel et qui ont permis, pour la première fois, à des députés d'extrême droite d'entrer au Bundestag. Le président Macron réitère sa confiance à l'engagement européen de la Chancelière allemande ainsi qu'à son « *audace* » et à son « *sens de l'histoire* ».

européennes s'est exprimée à travers une longue série de rencontres avec ses homologues européens et avec des dirigeants des institutions européennes pour évoquer l'avenir de l'Europe.

Cet avenir n'apparaissait pas sous des auspices favorables au moment de l'élection présidentielle française. La crise économique et financière, les vagues migratoires incessantes, le Brexit et la montée du populisme avaient porté des coups sérieux à l'Union européenne (UE). Sa fragilité apparaissait d'autant plus inquiétante au vu de l'instabilité de son voisinage (Syrie, Libye, Ukraine), des régimes autoritaires en Russie et en Turquie, de l'impérialisme économique de la Chine et des relations crispées avec le nouveau Président américain, Donald Trump. Plus qu'à tout autre moment, la survie même de l'Union était mise en doute, notamment depuis la décision du Royaume-Uni de s'en retirer.

La victoire d'Emmanuel Macron a soulagé les cercles européens car elle a freiné un mouvement qui apparaissait auparavant inéluctable : la montée en puissance du populisme nationaliste. Cette victoire a aussi rapidement changé la donne en France concernant la perception du Brexit. Ce dernier n'était plus vu comme l'exemple à suivre ni comme le « début de la fin » pour l'Union. Il venait néanmoins renforcer la conviction qu'une transformation de l'Union était indispensable et que la France pouvait assurer le *leadership* dans ce processus (3). Dans cette Union reformée, « *le Royaume-Uni pourra trouver la place qui est la sienne, s'il le souhaite* », voilà le message adressé par le président Macron, qui maintient cependant fermement que les discussions sur le Brexit ne définissent pas le futur de l'Europe (4). La décision sur ce futur doit faire l'objet d'un consensus des Européens, selon le Président français, qui reconnaît ainsi que l'Union, en tant qu'entité politique, a besoin d'une allégeance de ses citoyens.

Les discours d'Athènes et de la Sorbonne constituent alors la contribution française à la quête de légitimité de l'Union (5). En les livrant, le président Macron reconnaît le besoin, pour les acteurs politiques, d'expliquer pourquoi le projet européen reste d'actualité et d'indiquer la direction qu'il devrait suivre. Une telle explication est essentielle dès lors que la justification originelle de l'intégration européenne, à savoir la préservation de la paix sur le continent, ne suffit plus à susciter le soutien des opinions publiques pour l'Union. Ainsi, afin de restaurer la confiance des citoyens en l'Union et de revigorer l'esprit européen contre les courants nationalistes, le président Macron présente son ambition d'une Europe souveraine, unie et démocratique pour l'horizon 2024 – coïncidant avec la tenue des Jeux

(3) Le Brexit a été progressivement perçu comme une chance pour la France dès lors que Paris pourrait attirer les acteurs de la City qui planifiaient une relocalisation. Le transfert du siège de l'Autorité bancaire européenne de Londres à Paris – qui l'a emporté sur Francfort et sur Dublin – a été un signe encourageant dans cette direction. Ce transfert, combiné à la présence de l'Autorité européenne des marchés financiers à Paris, conforte son rang de place financière majeure, à côté de Francfort.

(4) Discours de la Sorbonne.

(5) Sur cette quête de légitimité, cf. L. VAN MIDDELAAR, *Le Passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*, Gallimard, 2012, pp. 345 et suiv.

olympiques à Paris. Ce triptyque fait écho à une Europe plus unie, plus forte et plus démocratique pour 2025, espérée par le Président de la Commission européenne dans son discours sur l'état de l'Union en septembre 2017 (6). Les discours d'Emmanuel Macron et de Jean-Claude Juncker ont aussi en commun d'emprunter le même récit et de faire une promesse identique, celle de l'Europe qui protège. Les discours d'Athènes et de la Sorbonne fournissent des éléments intéressants aussi bien concernant le résultat espéré que la voie à suivre. Les évolutions politiques et juridiques du dernier trimestre 2017 permettent déjà d'esquisser les premières avancées et d'identifier les obstacles qui se dressent à la réalisation de la vision européenne du président Macron (7).

LA VOIE A SUIVRE

La voie à suivre passe par le renouvellement de l'impulsion politique, la démocratisation du projet européen et la réforme institutionnelle.

Le renouvellement de l'impulsion politique

Considérant que l'un des défis majeurs pour l'Europe est d'« *assurer l'unité sans chercher l'uniformité* » (8), le président Macron identifie l'Europe à géométrie variable comme le modèle politique désirable (9). La France et l'Allemagne doivent former le moteur de l'intégration européenne (10). L'accent placé sur le couple franco-allemand présente évidemment le risque de ranimer la critique, récurrente par le passé, de la mise à l'écart des intérêts d'autres pays membres, notamment les plus petits. C'est peut-être la raison pour laquelle, dans le discours de la Sorbonne, le Président français mentionne également l'Italie, l'Espagne, le Portugal et les pays du Benelux comme des partenaires fiables. La vision française reposant sur un groupe pionnier a déjà suscité des inquiétudes des pays formant le groupe de Visegrad (11). Le Président du Conseil européen, Donald Tusk,

(6) Ce discours est disponible sur le site Internet de la Commission européenne.

(7) Le contexte politique européen est difficile : l'Allemagne peine à trouver une coalition gouvernementale, l'Espagne traverse une crise majeure en raison du mouvement indépendantiste en Catalogne, tandis que l'Italie attend les élections législatives de 2018 avec le Mouvement 5 étoiles en tête des sondages sur les intentions de vote.

(8) Discours de la Sorbonne.

(9) Selon P. MAGNETTE, le Président français banalise et endosse l'idée de l'Europe à plusieurs vitesses, idée initialement apparue comme une hérésie et désormais en passe de devenir la nouvelle orthodoxie. Cf. P. MAGNETTE, « M. Macron, Sisyphe européen », *Le Monde*, 2 oct. 2017.

(10) Dans le discours de la Sorbonne, le président Macron propose un nouveau partenariat à l'Allemagne, qui permettrait de donner l'impulsion nécessaire à la construction européenne. Il donne deux exemples : d'une part, le lancement d'un programme commun d'intelligence artificielle et, d'autre part, l'objectif d'intégration pour 2024 des marchés français et allemands, par l'harmonisation du droit applicable aux entreprises. Il propose par ailleurs la signature d'un nouveau traité de coopération bilatérale à l'occasion du 55^e anniversaire du Traité fondateur de l'Elysée, le 22 janvier 2018.

(11) Il s'agit de la Hongrie, de la Pologne, de la République tchèque et de la Slovaquie.

a essayé d'apaiser leurs craintes en se présentant en tant que gardien de l'unité européenne à l'occasion du Sommet européen d'octobre 2017 (12).

Par ailleurs, le président Tusk, en réponse aux ambitions pour l'Europe exprimées par le Président français ainsi que par le Président de la Commission en septembre 2017, a été amené à élaborer le « Programme des dirigeants » (*Leaders'agenda*) (13). Ce programme de travail, approuvé par le Conseil européen des 19-20 octobre, est destiné à orienter l'action de l'Union sur les deux prochaines années. En conformité avec ce que réclamait la France, le programme prévoit une série de réunions des chefs d'Etat et de gouvernement sur des sujets controversés comme l'immigration, la gouvernance de la zone euro et la taxation des géants du numérique. Ces réunions devraient en outre permettre de surmonter au plus haut niveau politique les impasses identifiées au sein du Conseil des ministres à l'occasion de l'adoption des instruments législatifs. Il est encore très tôt pour affirmer avec certitude que le programme des dirigeants constitue le prélude d'une nouvelle méthode de travail qui renforcera davantage le poids du Conseil européen dans l'architecture institutionnelle de l'Union. Ce qui est certain est le fait que ce programme a été élaboré afin de canaliser le dynamisme européen du président Macron, qui était source d'inquiétude pour plusieurs pays d'Europe centrale et orientale. (14) Le Programme des dirigeants vise ainsi à replacer cette énergie dans un cadre maîtrisé par le Président du Conseil européen.

La démocratisation du projet européen

A l'instar du Président de la Commission européenne, le Président français identifie la démocratisation du projet européen comme un défi majeur pour l'Union (15). Sa réponse au problème du déficit démocratique ne passe ni par l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen, ni par le renforcement de la participation des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'Union. Elle repose sur deux initiatives, lesquelles,

(12) Cf. l'extrait de la lettre d'invitation adressée par le président Tusk aux membres du Conseil européen le 17 octobre 2018 (disponible sur le site Internet du Conseil européen) : « *Se pose évidemment le dilemme de savoir comment concilier unité et dynamisme et comment tirer parti de ce nouveau souffle d'une manière qui ne nous divise pas mais au contraire nous renforce. A l'issue des consultations, je me sens rassuré quant à notre capacité d'accélérer nos travaux sans mettre à mal notre unité. Par conséquent, nos décisions devraient continuer à s'inscrire dans le cadre général de réunions à 27 ou 28 Etats membres, selon le sujet. Comme nous l'avons indiqué dans la Déclaration de Rome, cette approche n'empêche pas des Etats membres d'aller plus vite dans certains domaines précis, conformément aux traités et en laissant la porte ouverte à ceux qui souhaitent se joindre à eux plus tard. Pour être clair : l'unité ne peut devenir prétexte à stagnation mais, dans le même temps, l'ambition ne peut être source de fractures.* »

(13) Ce programme est disponible sur le site Internet du Conseil européen.

(14) B. BONNEFOUS / C. DUCOURTIEUX / J.-P. STROOBANTS, « Emmanuel Macron confronté à l'inertie européenne », *Le Monde*, 20 octobre 2017.

(15) Les visions des deux Présidents sont très similaires sur ce point. Selon le président Juncker, « *l'avenir de l'Europe ne peut pas être dicté par ses seuls dirigeants. Il ne peut être que l'aboutissement d'un débat démocratique débouchant sur un large consensus* » (discours sur l'état de l'Union 2017). Selon le président Macron, « *on ne fera avancer l'Europe que par une adhésion démocratique, que par de la confrontation démocratique et en donnant une place aux citoyens* » (entretien au magazine *Le Point*, 31 août 2017).

inspirées des idées du philosophe allemand Jürgen Habermas à propos de la construction d'une sphère publique européenne (16), visent à extraire le débat politique du cadre national : d'une part, l'introduction de listes transnationales aux élections européennes et, d'autre part, l'organisation de conventions démocratiques à travers l'Europe sur l'avenir de l'Union.

La présence de listes transnationales aux élections européennes s'inscrit dans le prolongement de l'idée du regroupement des députés européens non par nationalité mais par affinité politique. Elle inciterait au développement des partis politiques européens, indispensables à la structuration d'un espace politique post-national. Elle renforcerait, dans le même temps, le rôle du Parlement européen en tant que lieu d'identification des intérêts sociétaux dépassant les frontières nationales. Evoquée lors des discussions au sein du Parlement européen durant les années 1990 et 2000, l'idée a fait une apparition formelle dans un rapport de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen préparé par Andrew Duff en 2011 (17). Elle semble avoir connu un nouveau souffle en raison du Brexit. En effet, le Président français propose, dans un premier temps, d'attribuer les 73 sièges des parlementaires britanniques sortants à des listes transnationales pour les élections européennes de 2019. Dans un second temps, en 2024, les députés européens devraient être élus pour moitié sur des listes transnationales.

Alors que le président Juncker ainsi que les gouvernements italien et espagnol ont exprimé leur soutien à une circonscription européenne, (18) le Parlement européen apparaît, ironiquement, plus réticent à l'égard de ce mouvement. L'hésitation politique se reflète par ailleurs sur le plan juridique, comme en témoigne le débat au sein de la Commission des affaires constitutionnelles au sujet d'une proposition sur la distribution des sièges au Parlement européen après le Brexit (19). En effet, cette Commission a insisté sur les difficultés entourant la mise en place de listes transnationales, notamment l'absence de base juridique dans le traité (20) et le manque de sécurité juridique entourant le projet jusqu'au retrait définitif du Royaume-Uni. Elle a conclu que, une fois ce retrait effectif,

(16) J. HABERMAS, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Fayard, 2000, et « Construire une Europe politique », discours de réception du Prix du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie au Petersberg, *Le Monde*, 27 déc. 2006.

(17) Rapport de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, du 28 avril 2011, sur la proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, 2009/2134(INI). La proposition a été rejetée en séance plénière.

(18) Cf. le discours sur l'état de l'Union 2017 et la tribune commune des ministres français, italien et espagnol chargés des affaires européennes, « Pour la création de listes transnationales aux élections européennes », *Le Monde*, 17 nov. 2017.

(19) Communiqué de presse, « Les députés veulent réduire la taille du Parlement européen », site Internet du Parlement européen, 12 sept. 2017.

(20) Cf. « Elections européennes : vers des listes transnationales ? », disponible sur le site Internet touteurope.eu : « la composition des listes transnationales est complexe du fait de la nécessité d'une répartition équitable des candidats de différentes nationalités, dont certains ne seront pas éligibles en raison de leur position sur la liste. De plus, l'organisation du scrutin se heurte à la multiplicité des lois électorales nationales, notamment sur les questions de financement des campagnes. »

22 sièges occupés par des Britanniques devraient être redistribués parmi les Etats membres afin de mieux respecter le principe d'une représentation dégressivement proportionnelle. Les 51 sièges restants pourraient être soit supprimés, soit conservés pour un élargissement futur, soit attribués à une liste transnationale (21).

Quant à la seconde initiative française, saluée par J. Habermas, dans un article publié dans le journal *Der Spiegel*, comme traduisant l'engagement politique de transformer le projet européen des élites en projet des citoyens (22), elle met l'accent sur la nécessité d'une implication plus forte des Européens dans le débat sur l'avenir de l'Europe (23). Ce débat ne devrait pas s'articuler autour d'une question unique et de réponses binaires, comme c'était le cas du débat avant les référendums sur le Traité constitutionnel (en France et aux Pays-Bas) et sur le Brexit. Au lieu de cela, des conventions démocratiques devraient s'organiser en 2018 sur la base d'une liste de questions communes (24) dans tous les pays volontaires. Cette proposition a attiré l'attention du président Tusk qui, à l'occasion du Sommet européen des 19-20 octobre, a invité les chefs d'Etat et de gouvernement à s'inspirer de nouvelles idées sur la manière de débattre de l'Europe, se référant clairement à l'initiative française (25). Elle a aussi obtenu le support de la Commission européenne, dont des membres ont rencontré des parlementaires français. Enfin, la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale de la France a élaboré un rapport d'information sur les modalités d'organisation des conventions démocratiques (26). Ce rapport suggère deux leviers d'action entre mai et octobre 2018 : d'une part, une vaste consultation en ligne sur l'avenir de l'Europe et, d'autre part, des conventions physiques (généralistes et sectorielles) dans les Etats intéressés.

(21) Le député européen Sven Giegold (Allemagne, parti des Verts) a vivement regretté cette conclusion, estimant que le Brexit présentait une opportunité unique de convaincre les Etats membres d'accepter les listes transnationales dès lors que le Parlement européen doit approuver tout accord sur la sortie du Royaume-Uni. Cf. N. Nielsen, « EU Parliament wary of pan-European lists », euobserver.com, 12 sept. 2017.

(22) J. HABERMAS, « What Macron means for Europe. How much will the Germans have to pay? », *Der Spiegel*, 26 oct. 2017.

(23) Durant un débat sur l'avenir de l'Europe organisé par la Hertie School of Governance, à Berlin, le 16 mars 2017, J. Habermas avait exprimé devant le candidat Macron son regret que les citoyens européens n'étaient pas plus impliqués par les grands acteurs politiques dans un débat sur les futurs possibles de l'Europe et qu'ils étaient invités à s'exprimer uniquement à propos des intérêts nationaux.

(24) Cette liste doit cependant laisser de la place à des débats spécifiques au sein des Etats dès lors que, parfois, des sujets cruciaux pour certains pays n'ont qu'une importance limitée pour d'autres.

(25) Lettre d'invitation adressée par le président Tusk aux membres du Conseil européen le 17 octobre 2018.

(26) Rapport d'information n°482 déposé le 7 décembre 2017 par la Commission des affaires européennes sur les conventions démocratiques de refondation de l'Europe, disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

Les consultations citoyennes pourront fournir un apport précieux (27) aux travaux du groupe pour la refondation européenne qui « *accueillera les représentants de chaque Etat membre volontaire et associera les institutions européennes* » (28). Ce groupe aura pour mission d'identifier les mesures concrètes nécessaires pour la réforme de l'Union : certaines pourront s'inscrire dans le cadre juridique existant, d'autres nécessiteront une révision des traités. Ce que le Président français semble avoir en tête est une formule similaire aux Conventions qui ont élaboré la Charte des droits fondamentaux et le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Les deux Conventions avaient valorisé la participation de la société civile en associant à leurs travaux divers syndicats, associations, *think tanks* et fondations.

La réforme institutionnelle

Le Président français se déclare en faveur d'une Commission à taille réduite, à savoir de 15 membres. Afin d'apaiser les craintes des petits Etats, il estime que ce sont les grands Etats qui devraient renoncer à leur commissaire. Le sujet n'est pas neuf (29). La taille de la Commission avait déjà été longuement débattue au sein de la Convention qui avait préparé le Traité constitutionnel. Le passage à une Commission restreinte a été rendu possible par le Traité de Lisbonne (article 17 TUE). Il a cependant été empêché par une décision du Conseil européen du 22 mai 2013, basée sur l'article 17.5 TUE. (30) Cette décision consacre la promesse faite à l'Irlande, avant le second référendum sur le Traité de Lisbonne, que le pays ne perdrait pas son commissaire national – et donc son influence – au sein du collège des commissaires.

Si le passage à une Commission restreinte peut susciter des réserves, il reste moins controversé qu'une autre réforme voulue par la France, à savoir l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, qui deviendrait « *le cœur d'une Europe intégrée* » (31). Le renforcement de la gouvernance de la zone euro peut être vu comme une tentative de « rélocaliser » la prise de décision en matière économique et financière dans le champ du politique et de répondre ainsi aux critiques récurrentes adressées aux mesures adoptées pour faire face à la crise. En effet, ces mesures étaient accusées

(27) Selon le rapport parlementaire précité, « *la restitution européenne, nécessaire pour faire émerger un ensemble de priorités structurantes pour les prochaines années, passerait par un 'comité des sages' européen, composé notamment des représentants des comités nationaux de pilotage des conventions et des représentants des institutions européennes, garantes d'une certaine expertise technique et d'une forme de neutralité dans le traitement du résultat des conventions* ».

(28) Discours de la Sorbonne.

(29) Cf. C. BLUMANN / L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LexisNexis, 2015, pp. 304 et suiv.

(30) Décision n°2013/272, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 112, 24 avr. 2012.

(31) Discours de la Sorbonne. Lors de ce discours, le président Macron se réfère à ce sujet de manière évasive en raison de l'ouverture des discussions sur la coalition gouvernementale en Allemagne et des réactions fortes que suscite la proposition française sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

de soustraire au débat – et à la responsabilité – politique des décisions aux conséquences graves pour les populations des pays affectés par la crise.

La gouvernance plus intégrée souhaitée par la France repose sur trois éléments, à savoir un ministre, un contrôle parlementaire et un budget. Plus précisément, un ministre européen de l'Economie et des Finances assurerait un pilotage politique puissant. Il aurait pour mission de promouvoir et de soutenir des réformes structurelles au sein des Etats ainsi que de coordonner des instruments financiers susceptibles d'être utilisés lorsqu'un Etat entre en récession ou se voit touché par une crise. Cependant, l'Allemagne (comme les Pays-Bas et la Finlande) se montre plus réticente à l'égard de l'étendue des compétences attribuées au ministre européen. Ensuite, un contrôle parlementaire fort s'exercerait au niveau européen. Le président Macron semble avoir abandonné son idée initiale d'un parlement séparé pour la zone euro, qui ne suscitait pas l'adhésion des présidents du Parlement européen et de la Commission. Enfin, le Président français appelle de ses vœux un budget conséquent, (32) dont les ressources proviendraient des taxes sur les plateformes numériques, la taxe carbone et les impôts sur les sociétés. Ce budget permettrait de financer des investissements communs et d'assurer la stabilisation face aux chocs économiques. Le projet français suscite alors des craintes allemandes d'un budget qui serait un instrument de mutualisation des dettes et, plus généralement, d'une transformation de la zone euro en une union de transferts financiers vers des pays en difficulté, en méconnaissance du pacte budgétaire.

En décembre 2017, la Commission a tenté une première synthèse des vues françaises et allemandes, en présentant une feuille de route pour l'approfondissement de l'Union économique et monétaire (33). Elle a aussi mis sur la table deux propositions. La première vise l'intégration de la substance du pacte budgétaire (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) dans l'acquis juridique de l'Union (34). Cette intégration tiendra compte de la flexibilité appropriée insérée dans le pacte de stabilité et de croissance depuis janvier 2015. La seconde proposition de la Commission porte sur la transformation du Mécanisme européen de stabilité

(32) Selon le président Macron, « *c'est un budget qui représente plusieurs points du PIB de la zone euro et qui marque d'abord une capacité à lever en commun de l'argent sur les marchés et à l'allouer avec une force de frappe suffisante* » (entretien, *Le Point*, 31 août 2017).

(33) Communication, « *De nouvelles étapes en vue de l'achèvement de l'Union économique et monétaire européenne : feuille de route, présentée par la Commission le 6 décembre 2017* », COM(2017) 821 final.

(34) Proposition de directive du Conseil établissant des dispositions en vue du renforcement de la responsabilité budgétaire et de l'orientation budgétaire à moyen terme dans les Etats membres, présentée par la Commission le 6 décembre 2017, COM(2017) 824 final.

en Fonds monétaire européen, ancré dans le cadre juridique de l'Union (35). Ledit mécanisme, actuellement instrument intergouvernemental de gestion de crise, deviendrait alors responsable devant le Parlement européen, conformément à la volonté française d'un contrôle démocratique plus étendu des décisions européennes en matière économique et financière.

La Commission a aussi présenté une communication définissant les fonctions possibles d'un ministre européen de l'Economie et des Finances (36), réclamé par la France. Ce dernier pourrait, en conformité avec les traités, être commissaire européen aux Affaires économiques et financières (vice-président de la Commission) et président de l'Eurogroupe. Cette double casquette renforcerait la cohérence de l'élaboration des politiques économiques de l'Union (37). Enfin, la Commission explique, dans une communication, de quelle manière certaines fonctions budgétaires essentielles pour la zone euro pourraient être élaborées à l'intérieur du cadre des finances publiques actuelles et à venir de l'Union (38). Autrement dit, la Commission propose une ligne budgétaire forte pour la zone euro, qui resterait une composante du budget européen, tout en formant l'embryon d'un budget spécifique.

LE RÉSULTAT ESPÉRÉ : UNE EUROPE QUI PROTÈGE

L'édification d'une Europe qui protège a été depuis la campagne électorale d'Emmanuel Macron un élément-clef de sa stratégie pour contrer la montée du populisme et de l'eurosepticisme en France. Ce thème constitue aussi une pièce maîtresse de la vision de la Commission, exprimée dans le discours du président Juncker sur l'état de l'Union en 2016 et en 2017. L'émergence du récit de la protection peut s'expliquer par une prise de conscience du fait que le désenchantement populaire vis-à-vis de l'Union est lié à la perception dominante de celle-ci comme le cheval de Troie d'une mondialisation non maîtrisée (39). Un changement de perspective est, par conséquent, souhaitable. L'Union doit être vue non comme une menace mais comme un bouclier protecteur contre les conséquences négatives de la mondialisation. En d'autres termes, elle doit

(35) Proposition de Règlement du Conseil concernant la création du Fonds monétaire européen, présentée par la Commission le 6 décembre 2017, COM(2017) 827 final. A l'origine de l'idée d'un Fonds monétaire européen se trouve l'ancien ministre des Finances allemand Wolfgang Schäuble. L'Allemagne ne souhaite toutefois pas que le Fonds devienne un organisme communautaire, car elle perdrait ainsi de son influence – dès lors que les droits de vote au sein du Mécanisme européen de stabilité sont proportionnels à la contribution au capital.

(36) Communication, « Un ministre européen de l'Economie et des Finances », présentée par la Commission le 6 décembre 2017, COM(2017) 823 final.

(37) La Commission espère qu'un accord sur le rôle du ministre pourrait être retrouvé pour la mi-2019. Cela permettrait de mettre en place cette fonction dans le cadre de la constitution de la prochaine Commission. L'Eurogroupe pourrait alors décider également d'élire le ministre à sa tête pour deux mandats consécutifs, afin d'aligner les deux mandats.

(38) Communication, « De nouveaux instruments budgétaires pour une zone euro stable dans le cadre de l'Union », présentée par la Commission le 6 décembre 2017, COM(2017) 822 final.

(39) Editorial Comments, « A way to win back support for the European project? », *CMLRev.*, 2017, p. 1.

garantir le bien-être des Européens face aux défis comme le terrorisme, les flux migratoires de masse, le changement climatique, la révolution digitale, la crise économique et financière ainsi que le fléau du chômage. Ces défis ne peuvent être abordés dans leur ensemble de manière satisfaisante à la seule échelle des Etats-nations ; ils requièrent une Union fonctionnant de manière efficace. Autrement dit, la protection effective, qui peut être assurée uniquement au niveau européen, constitue la « *justification rationnelle de l'intégration* » (40).

Selon la vision française, l'agenda européen de protection devrait aussi concerner l'identité européenne, fruit d'une histoire et d'une culture (41) partagées et articulées autour des valeurs communes. En d'autres termes, l'Union se doit de défendre le modèle européen de société, caractérisé par un attachement fort à la liberté, à la démocratie et à l'Etat de droit (42), ainsi que par la croyance que le développement économique ne doit pas se réaliser aux dépens de l'égalité et de la justice sociale mais doit servir à les promouvoir. Ce modèle européen de société se distingue des autres modèles dominants : celui des Etats-Unis et celui de la Chine.

Dès lors, l'Union doit protéger elle-même, ses citoyens et son identité. Cette protection doit être garantie par le marché intérieur et par la construction d'une souveraineté européenne.

Protection assurée par le marché intérieur

Le président Macron réaffirme la place centrale du marché intérieur en désignant l'UE comme une « *Union du marché* », au même titre qu'une « *Union du droit* ». Il refuse toutefois de voir dans le marché commun une force de dérégulation entraînant une course au moins-disant social. Au lieu de cela, il réitère le triptyque, défendu par Jacques Delors, de « *la concurrence qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit* ». En effet, afin d'accomplir sa fonction protectrice, le marché intérieur doit être conçu comme un espace de concurrence non faussée et comme un

(40) Selon les termes utilisés par D. GRIMM, *Europa ja - aber welches ? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, C. H. Beck, 2016, p. 22.

(41) Le Président français accorde une importance particulière à des initiatives relatives à la culture, telles que la création d'universités européennes, à savoir des réseaux de universités qui permettent aux étudiants d'étudier dans plusieurs pays et plusieurs langues. Il prône également le développement des échanges, afin que tous les jeunes Européens séjournent au moins six mois dans un autre pays européen (50% d'une classe d'âge pour 2024) et que chaque étudiant parle deux langues européennes en 2024. Enfin, il propose la reconnaissance mutuelle des diplômés de l'enseignement secondaire – en s'inspirant du progrès réalisé dans le domaine de l'enseignement supérieur.

(42) Emmanuel Macron avait critiqué à plusieurs reprises le virage anti-libéral du gouvernement polonais et avait évoqué le dispositif européen de sanctions politiques. Cf. L. MARCHAND, « Pourquoi Macron est-il prêt au clash avec la Pologne ? », *Ouest-France*, 25 août 2017. Cet article rapporte les propos du Président français selon lesquels « *l'Europe est un espace qui s'est créé sur des valeurs, un rapport à la démocratie et aux libertés publiques qu'enfreint aujourd'hui la Pologne* ». Le 20 décembre 2017, la Commission a conclu à l'existence d'un risque clair de violation grave de l'Etat de droit en Pologne en raison des réformes sapant l'indépendance de la justice. Elle a, en conséquence, déclenché le mécanisme prévu par l'article 7.1 du Traité de l'Union européenne (TUE).

espace de convergence sociale et fiscale. Il doit d'ailleurs être simplifié, transparent et efficient.

Un espace de concurrence non faussée

La nécessité pour l'Europe de lutter contre la distorsion de la concurrence explique la « croisade » menée par le président Macron pour convaincre ses partenaires d'accepter une réforme du régime européen de détachement des travailleurs. En mars 2016, la Commission avait déjà présenté une proposition pour réviser la directive de 1996 (43) afin de lutter contre le *dumping* social. Sous la présidence maltaise, un compromis semblait avoir émergé sur la base du principe « même salaire pour ceux qui effectuent le même travail au même endroit ». Toutefois, en mai 2017, le Président français nouvellement élu a déclaré qu'il préférerait attendre quelques mois de plus afin d'arriver à une réforme plus ambitieuse. Il a réussi à obtenir le soutien de certains pays auparavant hostiles à tout changement en la matière : la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie et l'Estonie. Les vœux français étaient ainsi, au moins en partie, exaucés le 24 octobre 2017, lorsque le Conseil s'est mis d'accord sur une approche générale en vue de reformer le régime des travailleurs détachés (44). D'une part, le Conseil a accepté de limiter la durée du détachement à 18 mois – à mi-chemin entre les 12 mois souhaités par la France et les 24 du compromis maltais. Si une entreprise souhaite prolonger le détachement, elle doit obtenir l'autorisation des autorités de l'Etat où la prestation a lieu. D'autre part, le Conseil a admis le principe d'une réforme parallèle du règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (45) en vue de définir avec plus de précision la notion de salaire (par exemple, en incluant des bonus) (46). Par ailleurs, étant donné l'importance de l'application effective des règles juridiques dans ce domaine, le gouvernement français soutient l'initiative de la Commission visant à créer une Autorité européenne de l'emploi chargée de veiller au respect de ces règles.

L'Europe devrait également se défendre à l'encontre de l'attitude inéquitable de ses partenaires commerciaux, notamment l'absence de réciprocité dans l'accès aux marchés. Tel serait le rôle d'une politique commerciale commune plus musclée accompagnant le marché intérieur. Une telle politique est identifiée comme une priorité aussi bien par le président Juncker que par le président Macron. Depuis son élection, ce dernier a itérativement invité l'Union à renforcer ses mesures anti-*dumping* et à se

(43) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, présentée par la Commission le 8 mars 2016, COM(2016) 128 final.

(44) E. BERRETTA, « Travailleurs détachés : ce que Macron a (et n'a pas) obtenu », *Le Point*, 24 oct. 2017.

(45) Règlement CE n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, *Journal officiel de l'Union européenne* L 200, 7 juin 2004, p. 1.

(46) Dans le discours de la Sorbonne, le Président français propose, au-delà de la réforme en cours, que les entreprises recourant au détachement paient le niveau le plus élevé de cotisations, mais au profit du pays d'origine. Ces contributions alimenteraient un fonds de solidarité qui bénéficierait aux pays les moins riches pour les aider à converger.

doter de mécanismes similaires à ceux existant aux Etats-Unis, en Chine ou en France (47), permettant de surveiller et de bloquer les rachats étrangers jugés dangereux. Il a obtenu une première satisfaction en septembre 2017, lorsque la Commission a présenté une proposition de règlement établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, s'il existe des inquiétudes en rapport avec la sécurité ou l'ordre public (48). Cependant, cette proposition a suscité des réserves sérieuses de la part des Pays-Bas, des pays scandinaves et de la Grèce (49). Des objections politiques mais aussi juridiques (notamment l'absence de base juridique dans le traité) sont aussi susceptibles de s'exprimer à l'égard de la proposition française de création d'un procureur commercial européen ; ce dernier serait chargé de veiller au respect, par les concurrents de l'Union, de leurs obligations et de sanctionner rapidement les pratiques déloyales (50).

En outre, le gouvernement français partage la volonté affichée par la Commission d'une politique commerciale commune vertueuse. En effet, cette politique devrait comporter une dimension sociale et environnementale forte et se caractériser par un haut niveau de transparence dans la négociation et dans la mise en œuvre des accords commerciaux. Le gouvernement français a ainsi salué l'annonce du président Juncker selon laquelle la Commission va pleinement informer le Parlement européen ainsi que les parlements nationaux et régionaux des négociations des accords commerciaux et publier les mandats de négociation (51).

Un espace de convergence sociale et fiscale

Une série de propositions françaises portant sur la convergence sociale et fiscale vise à créer une solidarité européenne concrète.

En premier lieu, le Président français appelle de ses vœux l'introduction d'un salaire minimum adapté à la réalité économique de chaque pays, ainsi que le lancement d'un processus de convergence progressive de ces salaires en Europe (52). Le salaire minimum est évoqué dans le Socle européen des droits sociaux, un instrument de *soft law* élaboré par la Commission européenne et proclamé par les chefs d'Etat et de gouvernement européens

(47) Les règles françaises concernent les investissements dans des secteurs comme les télécommunications et l'énergie. Cf. le décret n°2014-479 du 14 mai 2014 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable.

(48) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne, présentée par la Commission le 13 septembre 2017, COM(2017) 487 final. Dans le même temps, la Commission a annoncé qu'elle entreprendrait une analyse détaillée des flux d'investissements directs étrangers dans l'Union et qu'elle mettrait en place un groupe de coordination avec les Etats membres afin de cerner les préoccupations et solutions stratégiques communes en la matière.

(49) « EU plan to curb Chinese takeovers risks 'trade war' », *The Financial Times*, 17 sept. 2017.

(50) Le président Macron semble par ailleurs avoir abandonné la promesse inscrite dans le programme politique du mouvement « En marche » relative à l'adoption d'un *Buy European Act*. Cet acte, inspiré par le *Buy American Act*, réserverait un accès prioritaire aux marchés publics aux entreprises qui localisent au moins la moitié de leur production dans le marché intérieur.

(51) Discours sur l'état de l'Union 2017.

(52) L'objectif est d'éviter les délocalisations vers les pays où la main-d'œuvre est la moins chère.

lors du sommet social de Göteborg le 17 novembre 2017 (53). Cependant, l'adoption d'un instrument européen juridiquement contraignant en la matière est exclue par l'article 153.5 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, qui proscrit l'adoption de directives relatives – entre autres – aux rémunérations.

En deuxième lieu, le Président Macron prône l'harmonisation des taux d'impôt sur les sociétés. Le respect de la fourchette commune conditionnerait l'accès aux fonds européens de cohésion. La Commission semble soutenir l'idée d'une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés dès lors que le Président Juncker a évoqué, dans son discours sur l'état de l'Union 2017, le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour le vote au sein du Conseil en la matière (54). Ce passage par le biais des clauses passerelles du Traité n'apparaît cependant pas aisé en raison de fortes oppositions des pays dont l'économie est basée sur une fiscalité basse, notamment l'Irlande. Une option alternative consisterait alors en l'utilisation du régime des coopérations renforcées pour permettre aux Etats désireux d'un instrument juridique en la matière de surmonter les blocages éventuels.

En troisième lieu, le Président français insiste sur la nécessité d'aborder la taxation de la valeur créée, dans le but de soumettre à l'impôt les grandes plateformes du numérique. En dépit de l'accueil hostile de la part de l'Irlande et du Luxembourg, il a réussi à inscrire dans les conclusions du Conseil européen du 19 octobre 2017 la nécessité d'« *un système fiscal efficace et équitable, qui soit adapté à l'ère numérique : il importe de veiller à ce que toutes les entreprises payent leur juste part d'impôts et d'assurer des conditions de concurrence équitables au niveau mondial, conformément aux travaux actuellement menés au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques* » (55). Pour le Président Macron, il s'agit d'une composante essentielle du marché européen du numérique, qui constitue une action prioritaire de l'Union, réaffirmée à l'occasion du sommet européen de Tallinn du 29 septembre 2017 (56).

Protection assurée par la souveraineté européenne

Renchérissant – du point de vue de la terminologie – sur le président Juncker qui prône une Union plus forte, le président Macron n'hésite pas à parler d'une Europe « *souveraine* ». L'utilisation du concept de souveraineté

(53) Selon le 6^e principe du socle, « *des salaires minimum appropriés doivent être garantis, à un niveau permettant de satisfaire aux besoins du travailleur et de sa famille compte tenu des conditions économiques et sociales du pays, tout en sauvegardant l'accès à l'emploi et les incitations à chercher un emploi. Il convient d'éviter le phénomène des travailleurs pauvres.* »

(54) Le Président de la Commission prône également le passage au vote à la majorité qualifiée sur les décisions concernant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la fiscalité de l'industrie numérique et la taxe sur les transactions financières.

(55) La référence aux travaux de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) a été réclamée par le Luxembourg et l'Irlande dans l'espoir de ralentir les avancées en la matière.

(56) Le Président français propose aussi la création d'une Agence européenne pour l'innovation de rupture et le financement européen des recherches dans les domaines nouveaux comme l'intelligence artificielle.

européenne est un saut conceptuel dans le discours politique français qui mérite d'être souligné. L'actuel Président français rejette toute vision chimérique de souveraineté nationale défendue par des courants populistes sur une base pragmatique, à savoir le fait que tous les grands défis auxquels font actuellement face les nations européennes transcendent la capacité de réaction autonome des Etats. La seule réponse face à ces défis passe par la souveraineté de l'Europe et dans l'Europe.

La souveraineté européenne est définie comme le pouvoir de l'Europe de décider, afin de ne pas se soumettre aux règles des autres puissances (à savoir les Etats-Unis et la Chine), et comme la capacité de l'Europe à agir afin de défendre les règles et préférences collectives européennes. En d'autres termes, il s'agit de l'autonomisation (*self-empowerment*) de l'Europe et des Européens conduisant à la protection effective de leur intégrité et de leur façon de vivre. Selon le discours d'Athènes, le défi principal consiste à faire de l'Union « *une puissance économique qui puisse tenir, face à la Chine et face aux Etats-Unis* », ainsi qu'« *une puissance diplomatique et militaire qui puisse défendre ses valeurs et ses intérêts* ».

Les « clefs » de la souveraineté européenne évoquées par le Président français concernent tout d'abord des composantes jadis essentielles du pouvoir régalien des Etats : la sécurité, y compris la défense, et le contrôle des frontières (57).

Concernant la défense, selon le Président français, l'Union doit se doter d'une force d'intervention, d'un budget et d'une doctrine d'action commune. Sous impulsion française, les bases de l'Europe de la défense ont été posées à travers la mise en place d'une coopération structurée permanente (58) et le lancement d'un fonds européen de la défense (59). Le Conseil européen du 14 décembre 2017 a salué les progrès réalisés en la matière et a encouragé la poursuite des avancées.

Concernant la sécurité intérieure, le président Macron souhaite l'établissement d'une Force européenne de protection civile qui mettrait en commun les moyens de secours et d'intervention lors des catastrophes naturelles. En novembre 2017, la Commission a proposé la création de « *rescEU* », à savoir une réserve de moyens au niveau européen en

(57) Ainsi que la monnaie. Cf. les développements *supra* sur l'Union économique et monétaire.

(58) Décision 14866/17 du Conseil de l'Union du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente et établissant la liste des Etats participants. Cette décision concrétise la possibilité ouverte par le Traité de Lisbonne (art. 46.2 TUE). 25 Etats se sont engagés à fournir un effort particulier en termes de développement de leur capacité de défense et de mise à disposition d'unités de combat pour des missions communes.

(59) Proposition de Règlement établissant un programme européen pour le développement de l'industrie de défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'Union, présentée par la Commission le 7 juin 2017, COM(2017) 294. Ce programme doit financer des investissements nationaux dans la recherche, le développement de prototypes et l'acquisition d'équipements et de technologies. L'objectif de la France est que les négociations aboutissent au cours du premier semestre de 2018.

matière de protection civile (60). Ensuite, la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée nécessite, selon le Président français, deux mesures. D'une part, il convient d'opérer une extension des pouvoirs du Parquet européen, récemment établi (61), en la matière (62). En effet, si la compétence du Parquet européen, prévue par le règlement actuel, concerne les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, (63) ses attributions peuvent être étendues à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière, en vertu de l'article 86.4 du Traité sur le fonctionnement de l'UE. D'autre part, le président Macron appelle de ses vœux la création d'une Académie européenne du renseignement pour renforcer les liens entre les services de renseignement nationaux, par des actions de formation et d'échanges.

Quant à la gestion des frontières et de l'immigration, le Président français réitère une proposition franco-allemande de mise en place d'une police des frontières européenne (64). Une forme embryonnaire de cette dernière existe aujourd'hui dans l'agence Frontex (65), qui a pour tâche principale la planification d'interventions conjointes menées aux frontières extérieures et la coordination d'opérations de retour des étrangers en séjour irrégulier. Frontex épaula en outre les pays de la zone Schengen qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures. Une extension significative de ses pouvoirs et de ses moyens serait nécessaire afin que cette agence européenne se mue en véritable police européenne. Ensuite, le président Macron suggère l'établissement d'un Office européen de l'asile, pour accélérer et harmoniser les procédures d'asile, ainsi que le financement par l'Union d'un programme de formation et d'intégration pour les réfugiés.

La souveraineté européenne signifie, enfin, que l'Union dispose d'un statut d'acteur influent sur la scène internationale. Dès lors, selon le président Macron, la priorité de la politique extérieure de l'Union

(60) Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil révisant la décision 1313/2013/UE, du 17 décembre 2013, relative au mécanisme de protection civile de l'Union, présentée par la Commission le 23 novembre 2017, COM(2017) 772 final.

(61) Règlement UE 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 283, 31 oct. 2017, p. 1.

(62) En vertu de l'article 86.4 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, « le Conseil européen peut, simultanément ou ultérieurement, adopter une décision modifiant le paragraphe 1 afin d'étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière et modifiant en conséquence le paragraphe 2 en ce qui concerne les auteurs et les complices de crimes graves affectant plusieurs Etats membres. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen et après consultation de la Commission. ».

(63) Plus précisément, le Parquet européen sera chargé de mener des enquêtes sur les auteurs de ces infractions, d'engager des poursuites contre ces derniers et de les traduire en justice.

(64) Contribution franco-allemande dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, présentée à la Convention sur l'avenir de l'Europe le 27 novembre 2002 par les ministres des Affaires étrangères Joschka Fischer et Dominique de Villepin, WD 32, WG X.

(65) Règlement n°2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, 25 nov. 2004, p. 1. Ce règlement a été modifié ultérieurement par les règlements n°1168/2011 et 656/2014.

devrait être la Méditerranée et un partenariat stratégique avec l'Afrique, conviction qu'il a réitérée lors du cinquième sommet entre l'Union africaine et l'Union européenne des 29 et 30 novembre 2017. L'aide au développement doit être augmentée et financée par la création d'une taxe sur les transactions financières, similaire à celle qui existe en France et au Royaume-Uni. Ensuite, l'Union doit être exemplaire dans la lutte contre le changement climatique et en faveur du développement durable. Elle doit, pour cela, fixer un prix pour le carbone sur son territoire et adopter une taxe sur le carbone à ses frontières. Plus généralement, elle doit démontrer son attachement à l'Accord de Paris sur le climat, le Président français s'inscrivant ainsi à l'opposé de son homologue américain, qui a décidé le retrait des Etats-Unis de cet accord. Un premier pas a déjà été réalisé dans cette direction lorsque le Conseil européen des 14-15 décembre 2017 s'est félicité du résultat du One Planet Summit organisé à Paris quelques jours plus tôt en vue d'accroître le financement public et privé en faveur de l'action climatique.

LE BREXIT AU MIROIR DES FRACTURES FRANÇAISES

PAR

RÉMI BOURGEOT (*) (**)

Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) entre en résonance avec les lignes de fracture de la vie politique française, qu'il s'agisse de questions directement liées à la politique européenne ou de la réorganisation partisane en cours. Les négociations, forcément difficiles, sur les termes du divorce et sur la future relation soulèvent en réalité la question plus fondamentale du modèle de coopération européen. L'idée d'un front européen uni dans les négociations a souvent été mise en avant. Il convient cependant de noter les différences de perspective entre pays européens, notamment entre la France et l'Allemagne, dans la hiérarchie entre questions politiques et économiques. Alors que l'Europe fait face à une crise politique dont le caractère général se révèle peu à peu, l'insularité du cas britannique peut être remise en question. Tandis que la confusion règne dans les débats aussi bien entre gouvernements qu'au niveau national, une réflexion s'impose sur la question du rééquilibrage du modèle économique européen et du type de coopération entre Etats. Alors qu'on aurait pu attendre des négociations du Brexit qu'elle enclenche un débat approfondi sur ces sujets, les blocages se multiplient non seulement dans l'élaboration d'un accord, mais surtout dans la compréhension des enjeux auxquels fait face une Europe encore convalescente économiquement et traversée par une crise politique aux visages multiples.

LE BREXIT COMME CHAPITRE DE LA CRISE EUROPÉENNE

L'idée selon laquelle le référendum britannique aurait constitué un événement isolé, pour ne pas dire insulaire, sous-tend les débats européens depuis le référendum de juin 2016. Cette ligne d'analyse conduit notamment à concevoir les négociations comme ayant lieu entre la partie britannique et un bloc européen plus ou moins uniforme. Au lendemain du pré-accord de début décembre, prévalait l'idée, dans les commentaires français, selon laquelle les Britanniques n'auraient pas réussi à « diviser les Européens » et auraient par conséquent dû accepter de difficiles concessions, reprenant

(*) Economiste, chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS, France).

(**) Cet article a été rédigé en décembre 2017.

ainsi une opinion souvent exprimée (1). Malgré l'étape qui a été passée avec un accord de principe sur une période transitoire, il ne fait aucun doute que les négociations sont aussi longues que difficiles. Pour autant, on doit écarter l'idée selon laquelle il existerait en Europe un front commun de pays prétendument épargnés par la crise politique qui secoue nos voisins britanniques, pour les sanctionner et souder l'Europe sur cette base. Malgré les déclarations souvent emphatiques selon lesquelles les Britanniques ne parviendront pas à diviser l'Allemagne et la France, il convient de noter que l'approche des deux pays, bien qu'elle fasse l'objet d'une coordination étroite, repose sur des conceptions politiques et économiques différentes. Plus précisément, la hiérarchie entre questions politiques et économiques est, à divers égards, inversée entre les deux pays (2).

Les dirigeants politiques allemands disposent d'un mandat politique qui repose notamment et assez strictement sur le respect des intérêts économiques du pays, qu'il s'agisse des intérêts du *Mittelstand* ou des grands groupes mondialisés. La relation entre économie et politique est en France d'une autre nature. Il ne s'agit pas de nier la reconnaissance des enjeux économiques, qui font même l'objet d'une focalisation dans la tendance à un discours économiciste. Dans la pratique des prises de position et des décisions aussi bien micro- que macro-économique, le poids de l'appareil d'Etat est néanmoins d'un tout autre ordre qu'en Allemagne. Si la France et l'Allemagne n'ont pas exprimé publiquement de fortes divergences sur la question du Brexit, il est à noter que les dirigeants français suivent une ligne davantage dictée par la défense du projet politique de l'Union européenne, qui a déterminé les choix les plus importants de politique économique au cours des quatre dernières décennies.

S'il existe une concertation relativement poussée entre pays européens, il n'en demeure pas moins que les débats sur le Brexit illustrent les différences d'approche entre Etats membres. L'approche française a tendance à se retrouver au sein des institutions européennes, au-delà de la nationalité des responsables, du fait de la focalisation commune sur la primauté du projet européen dans une perspective institutionnelle. On voit ainsi un décalage entre, d'une part, le drame qui entoure les négociations menées entre le gouvernement britannique et la Commission européenne et, d'autre part, la logique d'Etat à Etat qui, en dehors du cas de la France et de quelques autres pays qui n'incluent pas l'Allemagne, est davantage ancrée dans la préservation des intérêts économiques communs. La question des chaînes de valeur à l'intérieur d'un même secteur est ainsi l'objet d'inquiétudes

(1) « Mme May et les fables du Brexit », *Le Monde*, 5 mai 2017.

(2) La primauté de la défense des intérêts économiques allemands, en contradiction avec une ligne politique, a notamment été illustrée par la défense, par la Chancelière allemande, du diesel face aux réglementations environnementales mises en place notamment en Californie. Cf. « VW emission scandal not German government's fault, says Merkel », *Financial Times*, 8 mars 2017.

particulières, puisqu'il s'agit du fond des échanges commerciaux entre le Royaume-Uni et l'Union européenne (3).

Michel Barnier, négociateur en chef côté européen, a indiqué à plusieurs reprises que le Royaume-Uni ne pouvait espérer qu'un accord commercial comparable à l'Accord économique et commercial global (AECG ou CETA) qui lie l'UE et le Canada, un accord qui n'accorde aucun statut particulier à l'acquis communautaire et qui instaure par ailleurs le recours à des cours arbitrales pour juger les différends entre entreprises et Etats. C'est peu dire que cette formule, qui signifierait que l'UE aurait un partenariat moins approfondi avec le Royaume-Uni qu'avec l'Ukraine, a peu de sens pour un grand pays qui quitte l'Union européenne avec l'intégralité des réglementations européennes. Si cette option est peu indiquée, son évocation illustre l'idée politique d'une séparation entre un Royaume-Uni isolé et un bloc qui serait uni.

Les exigences irlandaises contre la réinstauration d'une frontière physique avec l'Irlande du Nord ont alimenté la vision de pays de l'Union européenne qui uniraient leurs forces pour imposer leurs conditions au Royaume-Uni. En réalité, une fois les exigences tout à fait légitimes de la République d'Irlande satisfaites – ou dans tous les cas reconnues – sur la question de la frontière, il s'avère que le pays a davantage tendance à s'opposer à l'idée d'une relation distante entre le Royaume-Uni et l'UE, du fait des liens économiques très étroits entre les deux pays, au-delà même de la question de l'Irlande du Nord. Par-delà même le cas irlandais, la plupart des pays d'Europe du Nord, s'ils veulent faire preuve de fermeté sur la question des services financiers, jugent pour autant inenvisageable de ne pas développer un accord approfondi avec le Royaume-Uni qui permettrait de préserver les chaînes de valeurs industrielles.

La situation est, dans son ensemble, évidemment asymétrique, puisque le Royaume-Uni souffrirait plus d'un mauvais accord que l'Union européenne dans son ensemble. Toutefois, pour un certain nombre de pays qui entretiennent des liens commerciaux très étroits avec les Britanniques, les conséquences seraient d'un autre ordre. C'est notamment le cas de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Irlande et, dans une certaine mesure, du Danemark et de la Suède. En Allemagne, les conséquences seraient plus limitées, mais on y est tout de même loin d'avoir développé une vision qui ne prendrait pas en compte les intérêts de l'industrie allemande. De toute évidence, il existe une volonté de rapatrier sur le continent une partie des activités financières britanniques qui visent le marché européen. Il n'existe pas de consensus en Europe, cependant, pour mettre en place une stratégie de nature strictement politique qui nuirait aux chaînes de valeur

(3) Cf. par exemple l'étude effectuée par les chercheurs du Centre for European Policy Studies (CEPS), *An Assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU27*, Bruxelles, mars 2017, disponible sur le site Internet [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595374/IPOL_STU\(2017\)595374_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595374/IPOL_STU(2017)595374_EN.pdf).

industrielles, encore moins pour faire un exemple politique en nouant un partenariat *a minima* avec le Royaume-Uni.

Les développements politiques de 2017 ont invalidé l'hypothèse selon laquelle la vague populiste se serait évanouie sur les côtes européennes après le Brexit et l'élection de Donald Trump. Les derniers épisodes en date, avec les élections allemande, autrichienne et tchèque, contredisent la vision d'un bloc continental stable face aux errances du Royaume-Uni et des Etats-Unis. Ces développements sont d'autant plus marquants qu'ils touchent des pays qui peuvent être vus comme gagnants des développements de la construction européenne au cours des deux dernières décennies. Les trois pays cités plus haut jouissent tous de taux de chômage très bas et, si la République tchèque est moins riche, elle a connu un développement économique spectaculaire au cours des deux dernières décennies. Si les pays les moins touchés par la crise économique sont en proie à ce type de crise politique, c'est bel et bien le signe d'un ébranlement politique de fond et non d'une simple réaction temporaire à la crise économique dont l'Europe émerge progressivement.

La crise politique britannique a pris la forme du vote du Brexit pour des raisons propres au Royaume-Uni et n'est que dans une certaine mesure liée à la réalité des relations entre le pays et l'Union européenne. Il s'est agi autant de l'expression d'un rejet de l'approche suivie par l'élite politique britannique, notamment des politiques budgétaires de David Cameron. Le vote du Brexit offre, au-delà de la spécificité de son sujet même, à savoir l'appartenance à l'Union européenne, d'importantes similitudes avec les crises politiques qu'on retrouve désormais dans la plupart des pays européens, sous des formes différentes et dont la sévérité dépend par ailleurs des modes de scrutin. Au regard de la crise politique générale qui touche l'Europe, notamment la France, sous la forme d'une poussée généralisée du populisme, la marginalisation du Royaume-Uni ne va pas de soi comme réponse au Brexit, d'autant plus que l'hypothèse de l'instauration de barrières douanières généralisées est à écarter pour préserver les chaînes de valeur dans un certain nombre d'industries et les modèles économiques de plusieurs pays d'Europe du Nord.

Alors que la menace de barrières douanières a fait l'objet de sous-entendus récurrents, la question du type de partenariat a surtout trait aux questions réglementaires et administratives. L'évocation de modèles de partenariat inadapés comme le CETA illustre la nature politique des négociations et l'enjeu pour la cohésion européenne. Theresa May ayant affirmé comme ligne rouge la fin de la libre circulation entre l'UE et son pays, le Royaume-Uni ne pourra effectivement pas avoir un plein accès au marché unique. Les Britanniques excluent par ailleurs la participation à l'union douanière de façon à pouvoir nouer des accords commerciaux avec des pays tiers sans être contraints par la politique commerciale de l'Union européenne.

Si cela crée naturellement des difficultés, cela ne préfigure pas d'un partenariat faible entre l'UE et le Royaume-Uni. Un accord profond peut être développé malgré ces deux contraintes, de façon à préserver les intérêts des entreprises des deux côtés de la Manche. La crise politique que traverse l'Europe invite les divers acteurs à écarter l'idée qui consisterait à isoler coûte que coûte la partie britannique ou à imaginer un front commun en Europe qui ne prendrait pas en compte le caractère désormais généralisé de la poussée du populisme sous différentes formes. L'élaboration d'un nouveau modèle de coopération est néanmoins rendue particulièrement difficile et confuse par les différences qui séparent les notions politiques des divers pays membres, en particulier en ce qui concerne la référence au libéralisme.

L'INEXTRICABLE DÉBAT SUR LES MODALITÉS D'UN LIBÉRALISME EUROPÉEN

La campagne du Brexit n'a pas seulement illustré l'ampleur du ressentiment britannique envers l'UE ; la panoplie d'arguments utilisés au Royaume-Uni et dans le reste de l'Europe a aussi révélé le manque de véritable débat économique entre pays européens. Bien que les institutions européennes et la plupart des gouvernements nationaux se réfèrent au libéralisme dans la poursuite de leurs approches économiques respectives, ils ne semblent pas s'accorder sur le sens à donner à cette notion et semblent même de plus en plus avoir renoncé à trouver un terrain d'entente. En France, le libéralisme a eu tendance, dans les débats politiques, à reposer sur une vision du marché qui était certes similaire à celle développée par les institutions européennes, avec les différentes phases de libéralisation du commerce de biens et des services et des flux financiers. Toutefois, cette vision a surtout reposé sur l'idée d'une impulsion étatique et d'un lien entre cercles étatiques et milieux économiques qui a peu d'équivalents. Les libéralismes anglais et allemand sont peu compatibles avec l'idée d'aller et retour entre la haute administration et les grandes entreprises privées ou même publiques. Dans la plupart des pays d'Europe du Nord, le libéralisme, bien que très divers, repose sur l'idée d'une indépendance des milieux économiques vis-à-vis de l'Etat, mais aussi des milieux qui en émanent, alors que cette notion est précisément étrangère à l'acceptation du libéralisme dans les débats français, qui tournent plutôt autour de la notion de « libéralisme d'Etat ».

Ces divergences créent une confusion importante dans la définition même de la construction européenne dans les divers pays. On évoque souvent, à juste titre, les intérêts divergents ou, tout du moins, différents entre pays européens, en fonction de leur taille et de leur spécialisation économique, mais les divergences culturelles dans l'approche économique du libéralisme sont tout aussi importantes. Alors que le modèle d'intégration fédérale fait l'objet de doutes croissants à travers l'Europe, aucune autre forme de

coopération ne parvient pour l'heure à émerger, en raison du manque de compréhension de la diversité de nos économies nationales et de leur niveau d'interdépendance. Les économies européennes se trouvent dépendantes d'un *statu quo* institutionnel à l'avenir incertain, aussi bien au sein de la zone euro que de l'UE en général. Face à cette situation d'incertitude politique, le Royaume-Uni peut sembler élaborer, au-delà de la ligne de fracture qui le traverse – entre libéraux purs d'un côté et conservateurs sociaux et travaillistes de la tendance Corbyn de l'autre –, un modèle de coopération à sa façon, minimal et centré sur le libre-échange.

Tout au long des débats précédant le vote du Brexit, les responsables européens, surtout français, se sont montrés étonnés de l'animosité anglaise envers un système qu'ils estiment pourtant fondé sur les principes libéraux anglo-saxons (4). Cette idée paraît réciproquement décalée aux yeux de nombreux Britanniques, qui voient plutôt dans la construction européenne l'incarnation des tendances centralisatrices les plus fortes. Le libéralisme anglo-américain, en particulier sous la forme financière qu'il a prise au cours des trois dernières décennies, est focalisé, tout comme la variante française contemporaine, sur les questions de libéralisation des marchés réels et financiers à l'échelle continentale et mondiale. Néanmoins, la référence y est beaucoup plus fréquente qu'en France à la notion plus fondamentale de décision décentralisée des acteurs économiques. Alors qu'une tension évidente est apparue entre marchés financiers, d'un côté, de plus en plus grégaires et orientés par les banques centrales, et l'initiative individuelle, de l'autre, le retour à une définition plus primordiale du libéralisme, comme l'avait d'ailleurs esquissé Ludwig Van Mises, permet d'éviter un certain nombre d'écueils aussi bien lexicaux que politiques.

Sur les questions commerciales, de nombreux militants des deux camps ont, durant la campagne référendaire, exprimé des idées qui pourraient sembler, à première vue, satisfaire l'approche européenne officielle. Par exemple, nombreux sont ceux au sein de la classe politique britannique, qui soutiennent le marché unique sans réserve et voudraient non seulement en rester membres, mais aussi l'approfondir en levant les barrières « non tarifaires », en particulier dans les services. Leur vision commerciale dépasse en fait le cadre de l'UE et s'étend de plus en plus à l'échelle du monde, suivant l'idée que l'Europe, bien que toujours importante, a perdu de sa pertinence face à la mondialisation. Cette vision commerciale bute naturellement aussi bien sur la question du rééquilibrage de l'économie britannique que sur la volonté politique de contrôler l'immigration européenne, exigence incompatible avec le plein accès au marché unique. Quitte même à exclure une participation aussi bien au marché unique qu'à l'union douanière, cela n'exclut pas des liens commerciaux qui devraient

(4) Fabrice SERODES, « Brexit : le Royaume-Uni sort, ses idées restent », *The Conversation*, 17 janv. 2017, disponible sur le site Internet theconversation.com/brexit-le-royaume-uni-sort-ses-idees-restent-71361.

encore largement reposer sur l'absence de barrières douanières dans la quasi-totalité des secteurs.

A cet égard, le Royaume-Uni n'est pas en proie au même type de populisme que les Etats-Unis ou la France. Nombreux sont ceux, parmi les militants de base du Brexit, à avoir développé une ligne anti-*establishment* qui repose sur un profond rejet de l'élite dans son ensemble. De ce point de vue, cette tendance est similaire à celle qui balaie l'Europe continentale et les Etats-Unis, mais les implications de ce bouleversement diffèrent grandement d'un pays à l'autre. En Angleterre, la campagne du Brexit a été menée en bonne partie par une élite d'euroscéptiques qui soutiennent le libre-échange sans réserve et sont bien moins hostiles à l'immigration que leur base politique. Malgré la focalisation sur cette dernière question, de nombreux partisans de la sortie de l'UE au sein de la classe politique militent pour la possibilité théorique de maîtriser l'immigration davantage que pour la mise en place de limites substantielles.

Sur le front économique, les connotations parfois protectionnistes et la rhétorique anti-immigration du UKIP (United Kingdom Independence Party), qui peuvent faire écho à la ligne plus brutale du Front national, tendent à être dépassées par l'approche libérale du Parti conservateur, lequel, dans son ensemble, est plus mondialiste que toute autre grande formation politique européenne. La perception du débat du Brexit en France et en Allemagne illustre une nouvelle fois la divergence intellectuelle qui se développe aussi au sein de la zone euro, malgré les déclarations quant à un front uni des pays restant dans l'Union européenne. Durant les débats du référendum et au lendemain du vote, la plupart des responsables politiques allemands ont exprimé leur vive inquiétude face à la perspective de perdre un « *allié* » dans leur quête d'un modèle « *libéral* » (5) et « *fiscalement responsable* » pour l'Europe qui irait à l'encontre de l'étatisme français. De son côté, la classe politique française a surtout exprimé son inquiétude quant à la préservation du projet européen, dans une acception de type fédérale. Dans le même temps, certains commentateurs français, dans un mouvement de défiance vis-à-vis de l'Angleterre, ont eu tendance à prétendre que le Brexit permettrait de ressouder la zone euro et l'Union européenne, en libérant les forces du fédéralisme européen (6).

Etant donné le poids croissant de l'Allemagne en Europe, on aurait pu s'attendre à ce que les partisans du Brexit ciblent Berlin dans leur argumentaire de campagne anti-UE. Cela aurait été pour le moins cohérent avec leur vision souvent très critique de la façon dont l'Allemagne gère la crise de la zone euro, de son excédent commercial – avec un excédent de la balance courante à environ 9% du produit intérieur brut (PIB) – et ce

(5) Thomas SCHNEE, « L'Allemagne redoute un face-à-face avec la France », 24 juin 2016, disponible sur le site Internet www.mediapart.fr/journal/international/240616/lallemagne-redoute-un-face-face-avec-la-france?onglet=full.

(6) Cf. par exemple l'éditorial de Christophe BARBIER, « Le Royaume-Uni dit oui au Brexit : une chance pour l'Europe », *L'Express*, 24 juin 2016.

qui est régulièrement pointé du doigt comme un comportement relevant davantage du mercantilisme que du libre-échange. La question du rôle de l'Allemagne au sein de l'Union européenne n'a pourtant en rien été au centre des débats du référendum.

La plupart des arguments économiques clefs ont eu tendance à rester abstraits. La question du considérable déficit de la balance courante britannique (5,8% du PIB l'année précédant le référendum) a été à peine abordée (7). La combinaison d'un large déficit commercial et d'une bulle immobilière indique pourtant un niveau de déséquilibre économique bien plus important qu'un simple déficit budgétaire, même élevé. Le débat, particulièrement acerbe, sur le Brexit ne s'est presque pas penché sur cette question alors que cette situation résulte, dans une certaine mesure, des déséquilibres européens. Les difficultés de la zone euro ont nourri la vague de surévaluation de la livre sterling au cours des dernières années, avant sa correction de 2016.

Malgré les débats sur la « guerre des devises » qui verraient les pays du monde entier tenter de déprécier leur monnaie à des fins compétitives, la plupart des gouvernants tendent plutôt dans un premier temps à accepter avec enthousiasme une monnaie surévaluée, dans la mesure où cela accroît le pouvoir d'achat à court terme. Ce n'est en général qu'à travers une hausse du chômage, une vague d'instabilité financière ou une chute importante des salaires réels que la question du déficit commercial éclot dans le débat public et que des tensions finissent par naître avec le principal partenaire commercial du pays. Il n'est donc guère surprenant à ce stade qu'aucun débat politique de ce genre n'ait véritablement pris au Royaume-Uni.

Durant la campagne, Boris Johnson avait bien accusé l'Allemagne de « *prendre possession de l'économie italienne* » et d'avoir « *détruit la Grèce* », à l'occasion d'une déclaration controversée dans laquelle il avait également mentionné Hitler... et Napoléon (8). Néanmoins, de nombreux eurosceptiques britanniques nourrissent une certaine admiration pour l'Allemagne et une véritable fascination pour son modèle industriel (9). Cela ne signifie guère qu'ils voient nécessairement en l'Allemagne un « allié libéral », mais ils n'associent pas le pays à ce qu'ils reprochent le plus à la construction européenne. L'essentiel des attaques anti-UE s'étaient concentrées sur l'immigration, sur les aides sociales et, plus traditionnellement, sur la question de la souveraineté du Royaume-Uni face à la bureaucratie bruxelloise et aux forces fédéralistes.

La synthèse entre populisme, discours conservateur social et libéralisme qui entoure le Brexit relève des spécificités de la culture politique britannique. La synthèse entre libéralisme et populisme, en tant que

(7) Source : Fonds monétaire international (FMI), *World Economic Outlook*.

(8) « Tories divided by Boris Johnson's EU Hitler comparison », *The Guardian*, 16 mai 2016.

(9) « Britain becomes Germany's biggest trade partner as Berlin-London pact deepens », *The Telegraph*, 21 janv. 2013.

telle, n'est pas propre à la culture britannique. On voit en particulier en Allemagne un parti d'extrême droite, l'Alternative für Deutschland, développer une approche à la fois libérale sur le plan économique et anti-immigration, avec des relents révisionnistes et antisémites (10). La situation britannique est cependant de nature différente en ce que la dynamique populiste eurosceptique développée par les populistes du UKIP a trouvé un écho dans la sensibilité politique d'une frange, en général économiquement libérale, du Parti conservateur. Et Theresa May, qui porte une ligne conservatrice sociale et qui a voté contre la sortie de l'Union européenne, propose *in fine* un autre type de synthèse, qui aspire à répondre, tant bien que mal, au sentiment populaire de relégation et aux déséquilibres économiques du pays sous la forme d'un conservatisme social. La résilience historique des partis britanniques tranche avec la situation française, où la crise politique a pris la forme d'un éclatement des partis et de l'apparition plus générale de forces centrifuges insurmontables qui amènent les divers courants d'un même parti à estimer qu'ils n'ont plus suffisamment en commun pour travailler au succès d'une structure commune. L'intégration de la remise en cause du modèle économique britannique par Theresa May, sous la forme d'un conservatisme social inspiré de Benjamin Disraeli, relève d'un phénomène plus difficile à amorcer en France, où il suscite une certaine incompréhension. La préservation du cadre des partis historiques, malgré des tensions extrêmement fortes, qu'il s'agisse du Labour ou des Tories, permet d'aborder un certain nombre de sujets concrets, comme la productivité et les infrastructures, qui nécessitent un certain pragmatisme après l'approche idéologiquement très tranchée des quatre dernières décennies.

La tension qui agite la France sur la question du rapport au peuple reste enfermée dans la confrontation entre, d'un côté, une ligne libérale à la française qui se reconstitue au centre de l'échiquier sur les décombres de l'échiquier politique et, de l'autre, des mouvements populistes qui ne sont pas aptes à l'exercice du pouvoir. S'il convient de ne pas idéaliser la situation britannique, il convient également d'observer l'écart entre la France et le Royaume-Uni sur ce plan, où les tensions, qui dépassent en réalité largement la seule question du Brexit, pourraient conduire à un certain rééquilibrage. La situation française relève d'un antagonisme plus fort et irrémédiable, exacerbée également par la question européenne, sans qu'une issue ne s'annonce par une réorientation de la construction européenne. L'approche française du Brexit dépasse la simple question du lien entre le Royaume-Uni et l'UE pour se concentrer, sur la base de non-dits, sur la question de l'évolution du modèle politique. L'Allemagne, malgré la crise gouvernementale qu'elle affronte, ne connaît pas la dynamique française d'éclatement des partis. Le pays connaît par ailleurs une tendance de plus en plus forte à la remise en cause de son engagement

(10) « Allemagne : les quatre visages de l'AfD », *Libération*, 25 sept. 2017.

européen, sous la pression de l'extrême droite. Il n'existe pas véritablement en Allemagne de tension entre deux camps, pro- et anti-européens. Le parti social-démocrate allemand (SPD), qui s'inscrit dans le fédéralisme européen, se fait très discret sur la question européenne dans les débats nationaux, tout en affichant un engagement sans faille sur ces questions à l'attention d'un auditoire plus international. On observe en Allemagne une forme de basculement vers une relation de plus en plus distante à l'intégration européenne, en particulier sur les questions relatives à la zone euro.

L'éclatement et les tensions irrémédiables entre eurosceptiques et fédéralistes relèvent, en réalité, d'une spécificité française appelée à durer. Ces mêmes tensions s'expriment, dans un certain nombre d'autres pays, mais elles parviennent à s'exprimer au sein même des partis de gouvernement et, malgré les échanges tendus, se dégage une volonté de compromis à terme. Le rapport de la France au Brexit touche à une réalité plus sensible, qui voit l'échiquier politique entièrement rebattu.

De façon plus générale, les divergences dans la façon dont le libéralisme est interprété et défendu au sein de l'Union européenne empêchent l'émergence d'un véritable débat économique entre pays membres et bloque précisément la voie d'un véritable modèle libéral de coopération. Cela s'applique aussi bien aux relations au sein de la zone euro qu'à celles entre le Royaume-Uni et le reste de l'Union. Dans la plupart des pays méditerranéens, en particulier en France, une version paradoxale du libéralisme s'est concentrée sur les milieux issus de l'appareil d'Etat. Bien que l'Allemagne jouisse d'un rôle prédominant au sein de l'UE et qu'elle soit régulièrement critiquée pour son manque de bienveillance vis-à-vis de ses partenaires du sud de l'Europe, le raisonnement politique qui sous-tend l'idéal actuel d'intégration européenne repose davantage sur les idées de la classe politique française. Et le rejet, dans divers pays, de ces conceptions touche en France des questions fondamentales d'identité politique dans un contexte de remise en cause des partis. L'euro est un exemple du caractère fondamental, pour la France, d'une certaine vision de l'intégration européenne. La monnaie unique a été imposée par le gouvernement français au début des années 1990. Presque à la même époque, il ne faisait plus aucun doute pour les pays scandinaves et pour le Royaume-Uni, après avoir été expulsés du Système monétaire européen par les marchés de capitaux en 1992-1993, qu'une forme même plus souple d'intégration monétaire serait instable dans le contexte politique de l'UE.

Face aux problèmes de l'UE et à l'absence de synthèse entre cultures économiques nationales, les Etats membres ont tendance à nouer dans la précipitation des partenariats dans le reste du monde. Au cours de la crise de l'euro, de nombreuses entreprises allemandes ont réorienté leurs exportations vers la Chine et d'autres marchés émergents, dont les déséquilibres économiques étaient systématiquement niés sous prétexte que ces pays étaient en marche accélérée vers la prospérité. Sous David

Cameron, le Royaume-Uni semblait prêt à sacrifier une partie importante de son industrie, au-delà du seul secteur de l'acier, pour développer un partenariat privilégié avec la Chine. Ce partenariat lui devait, avant la remise en cause de la participation britannique au marché unique, assurer son statut de principal centre européen pour le *trading* en yuans et attirer les investissements étrangers nécessaires au financement de son déficit courant.

La crise politique que traverse l'Union européenne appelle un cadre réaliste de coopération économique entre les pays européens. L'idée d'une union sans cesse plus étroite a eu tendance à agir comme un épouvantail pour un certain nombre de pays, les détournant d'un engagement réaliste et concret en faveur de la coopération européenne. Donald Tusk, président du Conseil européen, a parfaitement illustré la prise de conscience en cours, en déclarant que « *la tâche nous revient aujourd'hui d'opposer la réalité à toutes sortes d'utopies : l'utopie d'une Europe sans Etats-nations, l'utopie d'une Europe sans intérêts et ambitions contradictoires* » (11).

La question de la réorientation de la coopération européenne achoppe néanmoins sur celle des modèles économiques et de leur propre réorientation. Le débat entre un modèle strictement libéral et un modèle plus social, reposant notamment sur la réindustrialisation, est bloqué par la question de l'adhésion ou non au projet européen. La question de la réorientation économique, étant données l'ampleur des déséquilibres européens et l'omniprésence du modèle « *low cost* » à faible contenu technologique, dépasse pourtant la question européenne. A divers égards, au-delà de la focalisation britannique sur les services financiers, les économies britannique et française ont connu un certain nombre d'évolutions similaires, notamment sur le plan de la désindustrialisation et des déficits aussi bien commerciaux que budgétaires, dans le contexte plus large des déséquilibres intra-européens, à cela près que le Royaume-Uni a conservé un taux de chômage bas.

La difficulté à mener un débat sur le modèle économique européen et sur le modèle de coopération a produit un contexte d'opposition farouche sur les conséquences du Brexit et, plus généralement, une instrumentalisation du débat économique, sur des bases conjoncturelles de court terme, à des fins de démonstration politique. Les débats sur le Brexit, au lieu de donner lieu à une véritable réflexion sur le modèle de coopération européen et l'orientation économique du continent, ont ainsi tendance à se perdre dans un jeu d'interprétation de très court terme sur les conséquences immédiates du processus de sortie de l'Union européenne, alors même que les périls de plus long terme ne manquent pas et pourraient conduire à une réflexion plus approfondie.

(11) « EU chief Tusk slams utopian 'illusions' of united Europe », Reuters, 31 mai 2016, disponible sur le site Internet uk.reuters.com/news/picture/eu-chief-tusk-slams-utopian-illusions-of?articleId=UKKCN0YLIUL

PERCEPTIONS CROISÉES DE « L'ÉCONOMIE DU BREXIT »

Le Brexit crée naturellement de l'incertitude économique et la situation économique britannique connaît une certaine dégradation (ralentissement de la croissance et bond de l'inflation), liée en bonne partie à ses déséquilibres macro-économiques généraux et antérieurs au référendum. L'opposition à la sortie de l'UE semble nourrir des interprétations assez partiales et emphatiques de la conjoncture. Les économistes britanniques ont tout de même, depuis le référendum, abandonné les scénarios liés à ce que les « Brexiters » ont nommé « *project fear* », l'annonce d'une déflagration économique dès le lendemain du vote. La conjoncture britannique a été préservée par la résilience de la consommation des ménages, mais le phénomène connaît des limites liées au niveau déjà très bas de l'épargne. Par ailleurs, la dépréciation de la livre, bien qu'elle accroisse l'inflation et comprime le pouvoir d'achat à court terme, peut aussi permettre un certain rééquilibrage pour cette économie, qui connaît de larges déséquilibres sur le plan commercial et financier. Notons tout de même que, bien que les salaires stagnent et que la croissance fléchisse, le pays n'est pas loin du plein emploi.

Les incertitudes du Brexit ajoutent une dimension à l'affaiblissement de la conjoncture britannique. La baisse continue du taux d'épargne vient nourrir la demande pendant les périodes d'expansion économique. Le cycle des années 2000 s'est fracassé sur la crise financière de 2008, avec une remontée brutale du taux d'épargne à environ 12% des revenus, qui est ensuite repartie à la baisse tout au long de la période de reprise (12). Nous sommes aujourd'hui à un niveau particulièrement bas, de l'ordre de 2%. Alors que l'économie britannique a pu résister à l'incertitude du Brexit par la stabilité de la consommation, on voit qu'il n'y a plus beaucoup de marge de manœuvre sur ce plan, dans un contexte de stagnation des salaires. Le Royaume-Uni connaît des déséquilibres importants, en particulier avec son déficit courant à de plus de 4% du PIB ces dernières années, plus important que la France, mais sans que cela ne pèse sur le volume d'activité économique et sur l'emploi. Le modèle britannique est assez clair : consommation forte, faible épargne et larges déficits. Notons que, comme souvent, les politiques d'austérité mises en place par David Cameron n'ont guère permis de rééquilibrer cette situation, en se focalisant sur la seule question budgétaire plutôt que sur les déficits de l'économie de manière plus générale. Le consensus économique a minimisé, au cours des quatre dernière décennies, l'importance des déséquilibres commerciaux – et leur pendant financier de ce fait. Où qu'on porte son regard dans l'économie mondiale, on ne peut que constater la gravité de cette erreur, sur le plan économique mais aussi politique.

(12) Source : Institut Fathom, note du 20 juillet 2017 sur le risque de récession au Royaume-Uni.

D'un côté, la dépréciation de la livre permet un certain rééquilibrage commercial au bout d'un certain temps. De l'autre, à court terme, elle sonne la fin du mélange instable de surconsommation, d'afflux massif d'investissements étrangers et de délitement productif. Ces périodes de sevrage sont toujours compliquées à gérer. Le débat sur les conséquences de la dépréciation de la livre entre en résonance avec ceux sur la monnaie unique. Les conséquences négatives de cette dépréciation, en particulier la hausse de l'inflation, alimentent le discours négatif sur les dépréciations en général ; ce qui conduit de nombreux commentateurs économiques à établir un lien avec l'euro, qui interdit précisément, par définition, les mouvements de taux de change en son sein. Cette appréciation de court terme illustre le décalage et la confusion entre les enjeux économiques de long terme et les débats relevant davantage de la conjoncture.

La question de la réindustrialisation est liée, dans une certaine mesure, à celle du taux de change et vise la question des inégalités et du redéveloppement du territoire, mais aussi l'équilibre financier du pays. Malgré la réapparition de personnalités politiques partisans d'un modèle économique centré sur la finance et minimisant l'importance des questions industrielles, comme Tony Blair lui-même, dans les médias depuis le référendum, les idées économiques semblent néanmoins avoir évolué de façon résolue dans ce pays chez les « Brexiters » comme chez la majorité des « Remainers ».

Le rééquilibrage de l'économie britannique peut être rendu particulièrement difficile dans un contexte d'incertitude politique, comme celui des négociations du Brexit. On parle énormément de la hausse de l'inflation à court terme, qui a atteint 3% environ. La dépréciation de la livre a certes alimenté l'inflation ; mais, sauf à parier sur un effondrement continu du taux de change, le pays ne se trouve pas dans une spirale inflationniste, d'autant que les salaires stagnent, comme les mêmes analystes ne cessent de le rappeler. L'économie britannique sur le long terme est davantage menacée par le spectre d'une incertitude juridique et commerciale dans ses relations avec l'Europe. La City risque de devoir évoluer vers un modèle encore plus résolument *offshore*, en perdant une partie de ses revenus entre-temps (13). Cette évolution risquerait de déclencher en Europe une spirale de politiques économiques non coopératives par l'outil de l'impôt sur les sociétés et du type d'accords qu'on trouve typiquement en Irlande et au Luxembourg entre Etats et multinationales.

Le Brexit représente donc une menace pour l'Union européenne non seulement sur les plans politique et symbolique, mais aussi sur le plan économique, au-delà même de l'impact potentiel sur la conjoncture,

(13) « Implications of Brexit on EU financial services », Parlement européen, juin 2017, disponible sur le site Internet [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602058/IPOL_STU\(2017\)602058_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602058/IPOL_STU(2017)602058_EN.pdf).

impact limité et dont on fait trop de cas. La principale menace réside à l'opposé dans les blocages quant à une réorientation et un rééquilibrage économique, en particulier au sein de la zone euro, dans un contexte de compression généralisée et de concurrence par le bas. La préservation d'une relation approfondie et étroite avec le Royaume-Uni apparaît comme un moyen d'éviter l'aggravation d'une concurrence fiscale et réglementaire qui entraîne les Etats vers un modèle qui fait l'impasse sur les questions économiques réelles.

LA TENTATION DU BLOCAGE

L'enjeu du rééquilibrage économique européen bute néanmoins sur celui des enjeux politiques et symboliques. Le Brexit est loin de poser les bases d'un nouveau modèle économique plus équilibré pour le Royaume-Uni et risque précisément de produire l'effet inverse, avec une focalisation sur les activités financières *offshore*. On voit néanmoins réémerger au Royaume-Uni, en réalité depuis la crise financière, une réflexion sur les modalités d'une économie plus stable et laissant plus de place aux activités productives, en passant par une remise à niveau des infrastructures du pays. Alors que ce débat de fond pourrait faire l'objet d'une convergence européenne, l'enjeu de la légitimité des lignes nationales en rapport avec les idéaux d'intégration européenne bloque ce processus de coordination accrue.

Alors que les Etats membres ont eu tendance, au cours des dernières décennies, à réduire leur positionnement sur une série de sujets à la notion de projet européen, une confusion s'est installée entre l'idée fédérale et le *leadership* croissant de l'Allemagne sur les questions économiques et fiscales. Dans ce contexte, la crise que traverse l'Union européenne peut être perçue avec anxiété comme un potentiel facteur de remise en cause sur leur scène nationale respective. Le Brexit, comme point central de la crise européenne et de la remise en cause du cadre communautaire, semble ainsi plus sensible pour les pays qui connaissent une plus grande remise en cause économique que pour ceux qui, comme l'Allemagne, ont davantage eu tendance à bénéficier de la monnaie unique en particulier.

La situation de la France illustre cette tendance de façon intéressante, le pays étant confronté simultanément aux tensions qui affectent la pérennité de son système économique, dans le cadre de la mondialisation et de la révolution industrielle en cours, et à l'érosion de son influence politique dans le contexte d'une UE élargie et du *leadership* allemand. L'interprétation des négociations du Brexit comme un jeu mécanique de concessions logiques ne représente pas la réalité politique du processus dans toutes ses dimensions. Sur la question de l'immigration et du marché unique notamment, même si le gouvernement britannique était prêt à abandonner sa ligne rouge sur l'immigration européenne, par exemple, pour faciliter l'acceptation du Parlement sur l'accord dans son ensemble,

les Etats membres les plus anxieux ne se rallieraient pas nécessairement à l'idée d'une association étroite avant la phase finale des négociations. Un apaisement sur la question de l'immigration encouragerait certainement un déplacement de l'équilibre en Europe en faveur d'un « *soft Brexit* » qui irait vers une association beaucoup plus étroite qu'avec le Canada. Toutefois, aux yeux de certains cercles gouvernementaux européens, un Brexit qui créerait des conditions différentes de l'appartenance à l'UE risquerait de compromettre l'intégrité de l'Union dans son ensemble et également de porter atteinte à leur propre approche politique de la coopération européenne.

Les débats qui ont suivi le vote du Brexit ont offert une logique quelque peu différente de celle des débats acrimonieux au sujet du renflouement grec. Le gouvernement allemand prit, cette fois, une position plus favorable au Royaume-Uni à la suite du référendum que celle de la plupart des autres gouvernements européens, notamment du gouvernement français, davantage focalisé sur la question politique. Wolfgang Schäuble, alors ministre fédéral des Finances, s'était efforcé d'adopter un ton relativement modéré dans les mois qui ont suivi le référendum et, encore récemment, à l'opposé de son approche sur le cas grec (14). Les gouvernements qui avaient adopté les positions les plus conciliantes dans le cadre des débats sur les plans de sauvetage au sein de la zone euro ont, au contraire, eu tendance à développer une approche plus dure sur le dossier du Brexit. Ce fut notamment le cas en France.

Ayant à l'esprit l'excédent commercial de l'Allemagne vis-à-vis du Royaume-Uni, qui s'était élevé à 51 milliards d'euros en 2015 (pour 90 milliards d'euros d'exportations) (15), Angela Merkel avait été jusqu'à adopter un ton plutôt conciliant au lendemain du référendum. Après s'être envolé pour Berlin aux côtés de Matteo Renzi afin d'harmoniser la réponse des pays fondateurs de l'UE, François Hollande avait opté pour une position plus favorable que celle qu'il avait affichée au cours de la campagne référendaire. La désescalade s'était cependant révélée de courte durée vers la fin de l'été 2016 et il était alors devenu clair que le Brexit était perçu avec moins d'anxiété par l'Allemagne – ou même, dans une certaine mesure, au sein des institutions européennes – que par les autres Etats membres.

Les cercles gouvernementaux de pays comme la France et l'Italie ont souvent vu dans le projet européen une alternative à leurs responsabilités traditionnelles en matière économique, sans pour autant altérer leur interférence dans la vie économique. Le départ du Royaume-Uni est un problème indubitablement complexe. Les réactions de déni peuvent néanmoins être un facteur d'aggravation de la situation. Le débat

(14) « Schäuble says post-Brexit trade deal with UK can be done quickly », *Financial Times*, 20 janv.2017.

(15) Source : Destatis, à l'adresse Internet www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Tabellen/RangfolgeHandelspartner.pdf?__blob=publicationFile.

continental sur les termes du Brexit a pris un départ particulièrement difficile, autant du fait de la complexité technique du dossier que parce qu'il repose implicitement sur l'idée que le Royaume-Uni cherche à quitter un havre de stabilité politique et économique. La réaction de déni quant à la crise politique plus générale que traverse l'Union européenne relève d'un réflexe politique relativement récurrent, mais la tentation de nier les dommages économiques d'un mauvais accord révèle un nouveau type de tensions et d'anxiété. Le glissement rhétorique vers le répertoire des repréailles peut ainsi révéler une conscience plus profonde des risques politiques liés à la série d'accidents électoraux que connaît l'Union européenne.

Depuis le référendum, de nombreux dirigeants européens, en particulier en France, ont appelé à un bond en avant dans la construction européenne, afin d'affirmer la poursuite du projet européen. Il s'avère néanmoins particulièrement difficile d'élaborer des projets concrets à cette fin et surtout de trouver des domaines de coopération qui s'y prêtent véritablement. L'Union monétaire reste un sujet difficile. L'opinion allemande reste fondamentalement opposée aux mécanismes de mutualisation (des dettes publiques ou du risque bancaire) et aux constructions institutionnelles que les adeptes de la théorie des « zones monétaires optimales » estiment à même de pérenniser la zone euro. De façon plus importante, la coordination macro-économique entre gouvernements est, huit ans après l'éclatement de la crise, toujours très peu développée, au-delà d'une vision fiscale des enjeux économiques, au sein de la zone euro et, plus largement, de l'Union européenne plus largement.

Le vote britannique résulte d'un entremêlement de causes diverses. Il serait certes exagéré de le réduire à une manifestation de xénophobie généralisée, mais il serait naïf en revanche de le célébrer comme le triomphe de la raison populaire. Dans tous les cas, le Brexit met à nu, de façon inédite, les lignes de fractures qui traversent l'Union européenne. Il existe en réalité une contradiction entre l'idéal d'intégration fédéral qui domine la vie politique européenne depuis plusieurs décennies et la vision parfois positive de l'exemple que pourrait constituer un choc majeur afin de décourager les électors européens de suivre le « précédent » britannique.

* *
*

Les difficultés que rencontrent les négociations et la dureté des débats autour du Brexit ne sont guère surprenantes au regard des tensions politiques qui traversent l'Europe dans son ensemble. Les débats actuels renvoient au fondement de la crise des modèles économique et politiques, qui dépasse la simple question du Brexit et de ses modalités techniques. La condamnation du vote britannique a eu tendance, en Europe en général et en France en particulier, à reléguer davantage le débat sur la possibilité d'un rééquilibrage européen, alors que les divergences se sont creusées

au cours des trois dernières décennies, pourtant marquées par l'ambition de l'unification monétaire et de la convergence des modèles nationaux. Le départ du Royaume-Uni pose non seulement la question du modèle de coopération entre pays européens, mais pointe également le risque d'une aggravation de la concurrence, déjà exacerbée, sur le plan salarial et fiscal, au détriment d'un modèle reposant sur le progrès technologique. Alors qu'il s'avère particulièrement difficile d'établir un schéma de coopération qui dépasse les blocages du modèle d'intégration européenne, les tensions politiques nationales et européennes illustrent l'absence de débat sur les conceptions économiques et politiques fondamentales, en particulier dans la référence pourtant commune au libéralisme. La France a développé une ligne sur le Brexit qui repose sur l'idée d'un front commun des pays européens et a tendance à minimiser les déséquilibres politiques et économiques au sein de l'Union européenne autant que les divergences de vue quant aux développements de la construction européenne. L'idée de grandes avancées fédérales pour faire face au Brexit se retrouve confrontée à la réalité des tabous, en particulier en Allemagne, sur une solidarité accrue sous forme de transferts financiers systématiques. S'il existe une volonté commune à travers l'UE de bénéficier du rapatriement d'une partie des services financiers européens, il ne semble pas exister de véritable convergence quant à la possibilité d'une forme de rupture économique. Alors que les négociations économiques se concentrent en réalité sur la question de modalités administratives dans les échanges commerciaux, l'évocation d'un accord inadapté de type CETA ajoute à la complexité des débats. La crise politique européenne, qui dépasse le cadre de simples accidents électoraux, tend à invalider l'idée d'une focalisation sur la question britannique, alors qu'un nouveau modèle de coopération doit émerger en Europe, en tenant compte de conceptions nationales souvent différentes.

LE COUPLE FRANCO-ALLEMAND

Xavier PACREAU et Hans STARK

Introduction. Le couple franco-allemand en défaut

Claire DEMESMAY

Une difficile convergence :

la coopération franco-allemande durant la crise des réfugiés

Xavier PACREAU

Les perspectives franco-allemandes à l'aune des renouvellements électoraux

INTRODUCTION

LE COUPLE FRANCO-ALLEMAND EN DÉFAUT

PAR

XAVIER PACREAU (*) et HANS STARK (**)

La succession des échéances électorales en France et en Allemagne, prolongée par la crise institutionnelle qui s'est ouverte outre-Rhin au terme des élections législatives de 2017, a très nettement limité les initiatives du couple franco-allemand pendant plus d'un an. Les résultats de cette dernière consultation électorale ont constitué une sorte de victoire à la Pyrrhus pour la chancelière Merkel, qui n'a pu que constater l'affaiblissement de son parti (CDU/CSU, -8,5%) tout comme celui des sociaux-démocrates du SPD (-5,2%), son partenaire du gouvernement de grande coalition, parallèlement à une entrée marquée de l'extrême droite de l'AfD au Bundestag. Pendant cette crise institutionnelle de plusieurs mois, la Chancelière a rencontré d'importantes difficultés pour former une nouvelle coalition gouvernementale, que ce soit dans un premier temps avec les libéraux du FDP et les Verts ou dans un second temps avec les sociaux-démocrates du SPD.

La situation à laquelle l'Allemagne a été confrontée est étroitement liée au maintien de sa Chancelière, qui doit faire face, en dépit de ses nombreuses qualités politiques, à l'usure du pouvoir. A force de gouvernements de grande coalition et du maintien d'un même personnel politique, les électeurs allemands ne semblent plus percevoir clairement les différences politiques existant entre les deux grands partis. Ainsi, les Chrétiens-démocrates ne disposent plus de la masse critique leur permettant de mobiliser activement un partenaire de coalition ; plus d'un million de leurs électeurs (notamment ceux de la CSU) a fait le choix de l'AfD. L'affaiblissement des partis de gouvernement couplé avec la montée de l'extrême droite neutralise le jeu politique car ce sont des partis en régression et donc en perte de légitimité, dont on a envisagé l'alliance pour gouverner. En outre, dans le nouveau contexte électoral, toute nouvelle grande coalition transforme l'AfD en premier parti d'opposition.

(*) Maître de conférences à la Faculté libre de Droit (Paris, France) et chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(**) Professeur de Civilisation allemande contemporaine à l'Université Paris-Sorbonne (Paris IV, France) et Secrétaire général du Comité d'études des relations franco-allemandes (CERFA) de l'Institut français de relations internationales (IFRI, France).

Tout en envisageant la relance de la dynamique franco-allemande, qui permet à l'Europe de progresser, il n'en demeure pas moins important que les deux principaux partis réfléchissent sur une certaine forme de renouvellement. Pour les Démocrates-chrétiens, cela ne concerne pas seulement la question du remplacement d'Angela Merkel, mais également de son positionnement politique, qui s'est progressivement déplacé vers la gauche ; cela a notamment été perceptible en ce qui concerne la politique migratoire ou la transition énergétique, laquelle implique un arrêt de toutes les centrales nucléaires situées sur le territoire allemand à l'horizon 2022.

L'Allemagne est un grand pays et les attermoissements de sa politique intérieure sont ressentis d'autant plus fortement à l'extérieur. A cet égard, on pourrait pratiquement évoquer une vacance ou un défaut du couple franco-allemand le temps de la crise institutionnelle traversée par l'Allemagne, alors même que de nombreuses questions tant internationales qu'euro-péennes en suspend pressaient les deux partenaires de s'entendre pour qu'ils formulent des réponses communes ou coordonnées. En même temps, l'absence de la Chancelière de la scène internationale a permis à la France, depuis la victoire d'Emmanuel Macron, de retrouver la place et le rang que les faiblesses des deux présidences précédentes lui ont fait perdre. Pour fonctionner, le couple franco-allemand a besoin de pouvoir échanger sur un pied d'égalité. Et en effet, qu'il s'agisse de l'attitude à tenir face aux Etats-Unis ou à la Russie, des futures conséquences du Brexit, du défi migratoire ou de l'approfondissement de la construction européenne, la France et l'Allemagne doivent impérativement se concerter. En ce qui concerne plus particulièrement l'Europe, le défaut franco-allemand constitue toujours un risque de fragiliser l'Union européenne, surtout lorsqu'elle doit faire face à des questions aussi importantes que le départ d'un de ses membres ou la lutte contre le terrorisme et qu'elle rencontre par ailleurs des tensions liées aux comportements d'autres Etats membres dans sa partie orientale.

Sur le fond, la France a formulé ses ambitions pour l'Europe dans le discours prononcé par le président Macron à la Sorbonne au mois de septembre 2017. Même si les tractations liées à la formation d'une nouvelle coalition gouvernementale en Allemagne n'ont pas permis d'y répondre avant plusieurs mois, force a été cependant de constater que les deux partis de gouvernement ont exprimé leur volonté d'y donner une suite favorable. Cinquante-cinq ans après la signature du Traité de l'Elysée, on peut observer que des idées favorables aux progrès du couple franco-allemand existent toujours de part et d'autre du Rhin. Ainsi, ce n'est pas la volonté politique de la France et de l'Allemagne qui manque, mais bien une conjoncture politique qui a momentanément mis le couple franco-allemand en défaut. Espérons que le nouveau traité franco-allemand de 2018, annoncé par Emmanuel Macron dans son discours à la Sorbonne et dont les bases ont été jetées par une résolution commune du Bundestag et de l'Assemblée nationale le 22 janvier 2018, permettra de relancer durablement la coopération franco-allemande sur le plan à la fois bilatéral et européen.

UNE DIFFICILE CONVERGENCE : LA COOPÉRATION FRANCO-ALLEMANDE DURANT LA CRISE DES RÉFUGIÉS

PAR

CLAIRE DEMESMAY (*)

Les politiques migratoire et d'asile telles qu'elles sont menées en Europe révèlent une tension intrinsèque que la crise des réfugiés a portée à son paroxysme. Il est largement reconnu que, dans une région aussi peu étendue que l'Union européenne (UE), de telles politiques ne peuvent être efficaces que si elles reposent sur une action commune, du moins concertée. Bien conscients de cette nécessité, les Européens tentent de développer depuis la fin des années 1990 un cadre d'action commun pour gérer les migrations et les demandes d'asile. En communautarisant la lutte contre l'immigration clandestine, l'asile et le contrôle aux frontières extérieures, le Traité d'Amsterdam (1997) a fait un premier pas important dans ce sens, qui a été poursuivi les années suivantes, en particulier avec le Traité de Lisbonne (2007), ci-après TFUE. Pourtant, les Etats-nations restent des acteurs-clefs de ces politiques. C'est en effet à eux que revient *in fine* le droit de « *fixer les volumes d'entrée des ressortissants [...] de pays tiers sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi [...]* » (TFUE, article 79), ainsi que de définir les règles pour l'accueil des réfugiés à l'intérieur des frontières nationales (1). Par conséquent, une action coordonnée de l'Union européenne (UE) n'est possible que si les Etats membres sont réellement prêts à élaborer une position commune. Les difficultés des Européens à faire preuve de cohérence et de solidarité, notamment depuis que la crise a atteint son apogée en 2015, montre bien les limites de l'exercice.

Pour aussi rodée et volontariste qu'elle soit, la coopération franco-allemande n'est pas épargnée par cette tension. Car le partage de compétence entre institutions communautaires et Etats membres, tel qu'il caractérise la politique migratoire et d'asile au sein de l'UE, encourage ces derniers à faire valoir leurs préférences nationales – d'autant qu'il s'agit d'un dossier particulièrement sensible, lié à la souveraineté et à l'identité nationale. Or ces préférences varient en fonction de l'histoire,

(*) Directrice du programme franco-allemand de la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (Allemagne).

(1) Celles-ci diffèrent largement d'un pays à l'autre, qu'il s'agisse par exemple des modalités de traitement des dossiers, des montants d'allocations ou de l'accès au marché du travail. De plus, les taux d'acceptation des dossiers varient d'un Etat à l'autre. En 2014, 49% des demandes d'asile traitées en Allemagne ont reçu un accueil positif, contre 21,6% en France.

de la culture politique, du système juridique, ainsi que de la situation économique et sociale de chacun des États concernés. C'est le cas de la France et de l'Allemagne, comme de leurs partenaires européens. Durant la crise des réfugiés, il n'y a certes pas eu de véritable conflit ouvert entre Paris et Berlin sur le sujet. Cela s'explique par le fait que les chefs d'État et de gouvernement des deux pays se sont efforcés de jouer la carte de la coopération, taisant la plupart du temps leurs divergences dans l'espace public. Il n'empêche, leurs préférences et intérêts en la matière étaient loin de toujours converger. Ces différences, auxquelles s'est ajoutée l'hostilité du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) à accueillir des réfugiés, ainsi que la permanence de la pression migratoire, ont mis leur coopération à l'épreuve. Le présent article analyse la manière dont les deux pays ont géré cette tension, articulant nécessité de coopérer et volonté de préserver leurs intérêts nationaux. Se concentrant sur deux phases distinctes, qui s'articulent autour de l'été 2015, il porte à la fois sur la dimension bilatérale de la coopération franco-allemande et son impact dans le contexte européen.

UNE CONVERGENCE FRANCO-ALLEMANDE TRÈS VARIABLE

Bien que la crise des réfugiés ne soit devenue un sujet de préoccupation publique que dans le courant de l'année 2015, elle n'est pas récente. Elle a en réalité débuté en 2011, à la suite de ce qu'il était alors convenu d'appeler le Printemps arabe. Les révoltes populaires qui ont touché l'Afrique du Nord et une partie du Proche-Orient se sont en effet traduites par une forte déstabilisation de la région, avec notamment le déclenchement de la guerre en Syrie – déstabilisation qui a elle-même entraîné un exode massif de ressortissants des pays concernés. Dès le début de la crise en 2011, la France et l'Allemagne ont maintenu sur les politiques migratoires et d'asile un niveau de coopération élevé. Non seulement les chefs d'État et de gouvernement des deux États ont eu un échange très régulier, se rencontrant avant chaque sommet européen, mais les deux ministres de l'Intérieur et leurs équipes se sont eux aussi systématiquement concertés. Durant cette période, le niveau de convergence franco-allemande a loin d'avoir été constant : élevé jusqu'à l'été 2015, il s'est fortement réduit au cours du mois d'août 2015, avec la décision de l'Allemagne de suspendre le règlement de Dublin.

Une coopération harmonieuse, mais peu productive

Jusqu'au printemps 2015, la France et l'Allemagne n'étaient ni directement concernées par les flux migratoires, de manière massive en tout cas, ni à l'avant-garde d'une politique européenne commune. Au moment où l'Italie, au premier semestre 2011, faisait face à l'arrivée de près de 25 000 Tunisiens sur son territoire, Paris et Berlin privilégiaient une position défensive, afin de préserver une certaine forme de *statu quo*. Plutôt que

de soutenir la recherche de solutions alternatives, les deux gouvernements ont insisté sur la nécessité de respecter les règles européennes alors en vigueur. Dans ce contexte, ils ont en particulier rappelé leur attachement au principe de Dublin, selon lequel toute procédure d'asile doit être traitée dans l'Etat européen d'arrivée des réfugiés, dans un espace composé de l'UE, de l'Islande, du Lichtenstein, de la Norvège et de la Suisse. Or, dès cette époque, les faiblesses et les effets pervers de ce système, qui favorise une concentration des demandes d'asile dans les pays d'Europe du Sud, étaient connus.

Par conséquent, la France et l'Allemagne n'ont guère apprécié que l'Italie accorde aux migrants tunisiens des visas leur permettant de circuler librement au sein de l'espace Schengen, donc de se rendre sur leur territoire – en particulier en France, où réside la plus importante diaspora tunisienne de l'Union européenne. Pour protester contre la décision de Rome, le gouvernement français a rétabli en avril 2011 des contrôles à la frontière franco-italienne et est allé jusqu'à bloquer pour quelques heures un train italien transportant des Tunisiens. Si le Président français, Nicolas Sarkozy, a alors pris une initiative de nature européenne, qui ne visait pas à améliorer le système d'asile européen, mais à demander à la Commission européenne – de concert avec son homologue italien, Silvio Berlusconi – une meilleure protection des frontières extérieures de l'UE, ainsi que des modifications au Traité de Schengen, permettant un rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures (2). Quant au gouvernement allemand, il ne s'est guère montré plus coopératif. Le ministre de l'Intérieur a certes reconnu l'intérêt qu'aurait une solution européenne, mais a surtout appelé l'Italie à assumer sa responsabilité, lui demandant de « régler elle-même son problème de réfugiés » (3). Durant cette phase, l'action de Paris et de Berlin a donc été guidée en premier lieu par la défense de leurs intérêts nationaux, consistant à éviter un accroissement des flux migratoires sur leur territoire.

Lorsque se sont multipliés les naufrages de migrants en Méditerranée, au printemps 2015, le cadre juridique de l'Union européenne avait évolué. Les Européens s'étaient dotés d'un Régime européen d'asile commun (RAEC), à l'élaboration duquel la Commission européenne avait largement contribué, mais celui-ci ne réglait toujours pas l'épineuse question de la répartition des réfugiés entre les Etats membres. Les deux Etats les plus touchés par les flux migratoires étaient alors la Grèce et l'Italie, qui ont accueilli en 2015 le plus grand nombre de migrants irréguliers (respectivement 885 000 et 154 000 personnes). Une fois de plus, la logique des intérêts nationaux l'a emporté, jouant d'ailleurs à double sens : ces deux pays sont restés

(2) Lettre de MM. Nicolas Sarkozy et Silvio Berlusconi, adressée à MM. Herman Van Rompuy, Président du Conseil européen, et José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, sur un nouveau partenariat entre l'Union européenne et les pays du sud de la Méditerranée et sur une sécurité renforcée au sein de l'espace Schengen, le 26 avril 2011.

(3) Entretien avec Peter Friedrich, *Welt Online*, 10 avr. 2011.

seuls face au problème des migrants et, en réaction, ont délibérément passé outre la règle leur imposant d'enregistrer les demandes en tant qu'Etat de première entrée (4). Face au chacun pour soi des Etats membres et à la poursuite des tragédies humaines, c'est une nouvelle fois la Commission européenne qui a pris l'initiative. Visant à accroître la solidarité entre les Etats membres, elle a proposé en mai 2015 de déclencher un mécanisme d'intervention d'urgence devant permettre une « *répartition temporaire des personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale afin d'assurer une participation équitable et équilibrée de tous les Etats membres à cet effort commun* » (5).

Dans ce contexte, la France et l'Allemagne ont à nouveau eu tendance à faire profil bas. Si elles ne se sont certes pas opposées au principe même de la répartition, tel que la Commission l'avait formulé, elles n'ont pas non plus contribué à son élaboration. Leur position, à ce moment-là toujours convergente, a consisté à approuver la relocalisation, en soumettant son application à plusieurs conditions. Il ne devait s'agir que d'un mécanisme « *temporaire et exceptionnel* » (6) ne pouvant se substituer au principe de Dublin, dont la validité devait être garantie. De plus, ils ont appelé à réfléchir à une stratégie visant à « *limiter les mouvements migratoires* » (7). On le voit, l'accueil des réfugiés ne représentait alors une priorité ni pour Paris, ni pour Berlin, mais une contrainte acceptée avec réticence, liée à une situation d'urgence. En termes de tension entre politique communautaire et poursuite des intérêts nationaux, les deux pays occupaient alors une place médiane. D'une part, ils ont opté pour une attitude coopérative, qui peut s'expliquer par la conscience de leur traditionnelle responsabilité partagée en Europe. De l'autre, n'étant qu'indirectement concernés par l'arrivée de réfugiés, ils se sont efforcés de mettre en place des garde-fous afin de préserver leur pays des flux migratoires. Le fait qu'ils soient dans une situation comparable et aient des intérêts similaires a placé leur coopération sous le signe de l'harmonie. Cela étant, cette harmonie a d'abord été au service de leurs intérêts nationaux. En revanche, ils n'ont pas eu de rôle moteur au sein de l'Union européenne, les initiatives pour une action européenne concertée ayant été pour l'essentiel le fait de la Commission européenne.

(4) Corinne BALLEIX, « Vers quelle réforme du régime d'asile européen commun s'orientent-on ? », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, 11 juil. 2016, disponible sur le site Internet www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0400-vers-quelle-reforme-du-regime-d-asile-europeen-commun-s-orientent-on.

(5) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Un agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015.

(6) Communiqué de presse commun, 1^{er} juin 2015, disponible sur le site Internet www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Actualites/Communique/Communique-de-presse-commun-Bernard-CAZENEUVE-Thomas-de-MAIZIERE.

(7) *Id.*

Le tournant de l'été 2015

La donne a changé à l'été 2015 avec deux décisions de l'Allemagne. La première date du 25 août 2015. Elle est le fait de l'Office fédéral d'asile et des migrations (BAMF), qui a suspendu l'application du règlement de Dublin en s'engageant à ne pas renvoyer les demandeurs d'asile syriens présents en Allemagne dans le premier pays européen dans lequel ils étaient arrivés. La seconde, dont l'impact a été plus important encore, a été prise par la plus haute des instances politiques du pays : dans la nuit du 4 au 5 septembre 2015, la chancellerie fédérale a donné son accord pour accueillir sur le territoire allemand les réfugiés qui se trouvaient derrière la frontière hongroise. Avec ces deux décisions, l'Allemagne s'est distancée de la position qui était la sienne jusqu'alors – et du même coup de celle du partenaire français, qui selon des sources journalistiques n'aurait d'ailleurs été prévenu que dans la matinée du 5 septembre.

Certains ont vu dans la décision du BAMF une entorse au système d'asile de l'Union européenne, mais il faut rappeler qu'elle a été prise à titre exceptionnel et tout à fait légal, puisqu'une clause discrétionnaire, ajoutée en 2013 au règlement de Dublin, autorise les Etats membres à traiter eux-mêmes une demande d'asile, même si celle-ci ne leur incombe pas (8). Si l'Allemagne a agi de la sorte, c'est à la fois pour des raisons humanitaires et par pragmatisme. A l'époque, les Syriens étaient de plus en plus nombreux à se rendre en Allemagne. En juillet 2015, les autorités allemandes avaient déjà traité 44 000 demandes de réfugiés syriens et s'attendaient à en recevoir près de vingt fois plus d'ici la fin de l'année (9). Les renvoyer dans des pays débordés par la gestion des flux migratoires aurait non seulement posé un problème humain, mais aurait aussi compliqué les démarches administratives des autorités allemandes en prolongeant les délais de traitement des dossiers. (10)

La seconde décision est généralement connue comme celle qui a permis l'ouverture des frontières allemandes aux réfugiés syriens, mais renvoie en réalité à des interdépendances intra-européennes plus complexes. Depuis l'annonce du BAMF de suspendre le règlement de Dublin, de plus en plus de réfugiés refusaient de se faire enregistrer en Hongrie et voulaient rejoindre directement l'Allemagne, où leur était réservé un sort plus favorable. Au fil des semaines, les autorités hongroises ont été soumises à une pression croissante. Considérant que l'Allemagne était la principale responsable de

(8) Marie-Sophie VACHET, « Proposition de refonte du règlement 'Dublin' : quelle efficacité pour quels enjeux ? », *La Revue des droits de l'homme*, n°13/2017, nov. 2017, disponible à l'adresse Internet journals.openedition.org/revdh/3382 (consulté le 5 décembre 2017).

(9) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylgeschäftsstatistik für den Monat Juli 2015, disponible à l'adresse Internet www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201507-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile (consulté le 5 décembre 2017).

(10) Entretien avec Gérard-François Dumont, *Atlantico.fr*, 26 août 2015, disponible à l'adresse Internet www.atlantico.fr/decryptage/remise-en-cause-accords-dublin-immigration-allemanne-ouvre-elle-porte-asylum-shopping-gerard-francois-dumont-2298168.html#ft5ojKwmXM1kRRyi.99.

cette situation et qu'il s'agissait par conséquent d'un problème allemand et non d'un problème européen, le Premier ministre hongrois, Viktor Orbán, a annoncé le 4 septembre vouloir affréter une centaine de bus pour conduire les réfugiés jusqu'à la frontière austro-hongroise. Face à une telle annonce en forme d'ultimatum, l'Allemagne aurait certes pu décider de fermer sa frontière avec l'Autriche, mais le risque aurait alors été de devoir recourir à la violence face à des réfugiés bien décidés à rejoindre le territoire allemand. De telles images auraient été inimaginables, notamment en raison du passé de l'Allemagne. Il est incontestable que cette considération a joué un rôle dans la décision de la Chancelière, Angela Merkel. A la fin de l'année 2015, plus d'un million de réfugiés avaient rejoint l'Allemagne.

Dès lors, Paris et Berlin se trouvaient dans des situations très différentes, suite à quoi leur coopération est entrée dans une toute nouvelle phase. Avec ces deux décisions, l'Allemagne a reconnu de fait l'échec du système de Dublin et accepté d'en supporter les conséquences. Par conséquent, son intérêt n'était plus de maintenir plus ou moins le *statu quo*, en acceptant quelques aménagements à la politique d'asile commune en vigueur, mais au contraire de rapidement la transformer, en faisant adopter le principe de répartition des réfugiés au sein de l'UE. A l'inverse, la France est restée fidèle à la position qui était la sienne jusqu'alors, consistant certes à soutenir la répartition, mais en restant attachée au règlement de Dublin et à se montrer prudente quant à l'accueil de réfugiés sur son territoire. Non seulement elle n'était que faiblement concernée par les flux migratoires (11), du moins comparé à l'Allemagne, mais, surtout, sa population et ses responsables politiques se sentaient bien davantage menacés par le terrorisme islamiste. En France, ce sont en effet les attentats contre la rédaction de *Charlie Hebdo* et un supermarché caché, en janvier, qui ont marqué l'année 2015. Dans ce contexte, la crise des réfugiés a été en grande partie perçue comme un événement extérieur et par là même « *comme une crise allemande* » (12). Les attentats de novembre en région parisienne n'ont fait que confirmer cette perception. La prudence du gouvernement français en matière de politique migratoire et d'asile s'en est vue renforcée, comme d'ailleurs son approche sécuritaire de la question. Sur ce point, il est révélateur qu'en septembre, alors que la crise des réfugiés était au cœur de la politique et de la société allemande, les communications de l'Élysée se soient concentrées sur une intervention militaire.

A l'automne 2015, les situations et donc les intérêts de la France et de l'Allemagne divergeaient fortement. Cependant, elles n'étaient pas en opposition – contrairement à l'Allemagne et au groupe de Višegrad, dont les positions étaient diamétralement opposées. Dans le contexte européen,

(11) En 2015, les demandes d'asile n'ont augmenté que de 20% en France, contre 155% en Allemagne.

(12) Cf. Julie HAMANN, « Entre ouverture et repli : perception comparée de la crise des réfugiés et du terrorisme », in Claire DEMESMAY / Christine PÜTZ (dir.), *Images et stéréotypes. Perceptions franco-allemandes en temps de crise*, Berlin, Heinrich Böll Stiftung, 2016, p. 49.

la France se situait entre ces deux extrémités, cependant plus proche du partenaire allemand en raison de son soutien à une meilleure répartition des réfugiés. Comme le laisse apparaître un sondage mené en octobre 2015, les gouvernements européens semblent sur ce point avoir été en phase avec leurs opinions publiques nationales (13) A la question de savoir si le nombre de demandeurs d'asile devrait être mieux réparti entre tous les Etats membres de l'Union, ce sont les Allemands interrogés qui étaient les plus affirmatifs, suivis de près par les Suédois (avec respectivement 97% et 93% de réponses positives), alors que les Slovaques et les Tchèques étaient au contraire les plus réservés (respectivement 31% et 33%) ; quant aux Français, ils étaient 78% à répondre par l'affirmative. De même, parmi les sondés, les Allemands ont été 80% à plébisciter « *plus de décisions [...] au niveau européen* » en matière de migration, contre 40% pour les Slovaques et les Tchèques – et 70 % pour les Français.

Durant cette phase, la coopération franco-allemande a oscillé entre poursuite des priorités nationales, incontestablement divergentes, et volonté d'apaisement. D'un côté, Paris a fait relativement peu de concessions vis-à-vis de Berlin. La France a certes confirmé sa participation au processus européen de relocalisation, tel qu'il avait été élaboré par la Commission européenne et dans ce cadre l'accueil de 120 000 réfugiés (14). Toutefois, elle n'est guère allée plus loin, se montrant prête à n'accueillir qu'un millier de réfugiés supplémentaires par solidarité avec l'Allemagne. De plus, elle s'est longtemps opposée au principe de quotas cher à Berlin. D'un autre côté, les gouvernements des deux pays se sont efforcés de taire leurs divergences et d'éviter les conflits publics, afin de ne pas exacerber les tensions existantes. La déclaration de Manuel Valls, alors Premier ministre, affirmant lors de la Conférence internationale de Munich, en février 2016, que la France n'accueillerait pas davantage de réfugiés que ce à quoi elle s'était engagée, a été la seule exception. Pour le reste, la Chancelière et le Président ont cherché à démontrer leur proximité lors de déclarations communes. Le courrier qu'ils ont adressé le 3 septembre aux présidents du Conseil européen et de la Commission, demandant la mise en place rapide de « *hot spots* » pour accueillir les migrants, ainsi qu'une répartition équitable des réfugiés au sein de l'UE, en est un exemple. En se concentrant sur les dénominateurs communs, au risque de se cantonner à des formules vagues et donc sans grande portée, France et Allemagne ont évité d'envenimer un dossier très tendu. En revanche, l'absence de compromis ambitieux n'a pas permis de débloquer la situation, ni *a fortiori* de lui apporter de solution durable.

(13) Eurobaromètre du Parlement européen (EB/PE 84.1), « Parlemètre 2015 – Principaux défis de l'UE, migrations et situation économique et sociale », 14 oct. 2015.

(14) Conférence de presse de François Hollande sur les défis et priorités de la politique gouvernementale, Paris, 7 sept. 2015, disponible sur le site Internet discours.vie-publique.fr/notices/157002278.html.

DE NOUVEAUX EQUILIBRES EUROPÉENS

Si l'été 2015 a marqué un tournant dans la crise des réfugiés, c'est aussi dans la mesure où il a transformé les équilibres au sein de l'Union européenne. Jusqu'alors, les flux migratoires se concentraient à la périphérie de l'UE, en particulier dans les pays du sud de l'Europe. Avec la double décision allemande, c'est le cœur même du continent européen qui s'est vu confronter au problème. Par là même, l'Allemagne, le pays le plus influent de l'UE, est passé du statut d'observateur à celui d'acteur de la politique européenne d'asile. La phase de transition, durant laquelle Berlin s'est fait l'avocat d'une politique d'accueil généreuse, n'a certes été que de courte durée. Elle a rapidement été suivie d'un retour à des considérations plus classiques, du moins telles qu'elles caractérisent les dossiers migratoires dans la plupart des Etats européens. Il n'empêche que les questions migratoires et d'asile structurent désormais les rapports de force et de coopération au sein de l'Union, cela de façon durable. Nous étudions ici l'impact que ces nouveaux équilibres ont eu à moyen terme sur les dynamiques intra-européennes. Dans ce cadre, nous revenons sur la relation franco-allemande et sa fonction intégratrice, nous demandant si l'implication de Berlin dans le dossier migratoire a rendu cette dernière plus efficace que durant la période évoquée plus haut.

Fin de l'exception allemande

Après une phase de transition durant laquelle les intérêts français et allemands divergeaient, les deux gouvernements ont à nouveau rapproché leurs positions à partir de l'automne 2015. Cela est moins dû aux concessions de Paris à son partenaire allemand, qui dans les faits ont été très limitées, qu'à la prise de distance de Berlin vis-à-vis de sa généreuse politique d'accueil. Il faut dire qu'au fil des semaines, en Allemagne même, les critiques à l'égard du gouvernement se sont multipliées. Si une grande partie de la population allemande a contribué à la « culture de la bienvenue » (*Willkommenskultur*), se mobilisant pour loger, nourrir et enseigner l'allemand aux demandeurs d'asile, d'autres n'ont pas dissimulé leur hostilité. Les agressions contre des refuges ont ainsi connu une forte progression. Sur l'ensemble de l'année 2015, l'Office fédéral de la police criminelle a recensé plus d'un millier d'attaques, soit six fois plus que l'année précédente (15). Sur le plan politique, c'est surtout l'Alternative pour l'Allemagne (Alternative für Deutschland, AfD), le parti nationaliste nouvellement créé, qui a profité du rejet croissant de la politique gouvernementale, remportant de très bons scores lors des élections régionales de mars 2016 (16). Enfin, la contestation s'est accrue

(15) Office fédéral de la police criminelle, « Bundeslagebild Kriminalität im Kontext von Zuwanderung 2015 », disponible sur le site Internet www.bka.de.

(16) Avec 24,3% des voix, l'AFD est devenue la deuxième force politique en Saxe-Anhalt. En Rhénanie-Palatinat et Bade-Wurtemberg, elle a obtenu respectivement 12,6% et 15,1% des voix.

au sein même de la famille politique d'Angela Merkel, comme l'illustrent les revendications de l'Union chrétienne-sociale (CSU), le parti frère de l'Union chrétienne-démocrate (CDU), de plafonner le nombre de nouveaux réfugiés à 200 000 personnes par an (*Obergrenze*).

Face à l'exacerbation des tensions au sein de la société allemande, le gouvernement fédéral a opté pour un changement de cap politique. La Chancelière n'a certes pas cédé sur la question du plafonnement (17), mais a adopté un nouveau slogan qui est venu compléter son célèbre « Nous y arriverons » (« *Wir schaffen das* ». Comme elle l'a annoncé en janvier 2016, et par la suite systématiquement répété (18), l'objectif était désormais de « *réduire sensiblement le nombre de réfugiés* » (19). Pour ce faire, Berlin a non seulement mis fin en octobre 2015, moins de deux mois après la décision du BAMF, à la suspension du règlement de Dublin, mais a aussi durci sa législation sur les questions d'asile. Un premier paquet de lois, adopté le 15 octobre 2015, visait, d'une part, à réduire l'incitation des « réfugiés économiques » des Balkans occidentaux à demander l'asile en Allemagne, en élargissant la liste des pays considérés comme sûrs, et, d'autre part, à favoriser l'intégration des réfugiés politiques en ouvrant les cours de langue et de civilisation aux candidats à l'asile. Il a été complété par un second paquet législatif à l'esprit plus restrictif, décidé en février 2016, qui a limité le regroupement familial et permis d'accélérer les procédures d'asile et les expulsions.

En adoptant de telles mesures, l'Allemagne a repris à son compte la logique qui prévalait déjà dans d'autres pays européens, notamment en France. Celle d'une sécuritisation du discours sur les questions migratoires, partant du principe que l'immigration est en soi une menace pour l'ordre social et politique et que des mécanismes d'exclusion sont par conséquent justifiés (20). C'est cette logique qui a marqué, en France, la discussion sur la déchéance de nationalité des terroristes binationaux à la suite des attentats de novembre 2015. Cette proposition faisait planer sur les étrangers (en l'occurrence les détenteurs d'une double nationalité) un soupçon, celui d'être des traîtres – réels ou potentiels – à la communauté nationale. Une telle discussion n'a certes pas eu lieu en Allemagne, mais dans le discours public, le caractère anxiogène de l'immigration s'est accentué à partir de l'automne 2015. Deux événements ont renforcé cette évolution : d'une part, les agressions sexuelles massives durant la nuit de la Saint-Sylvestre 2016 à Cologne, commises par des demandeurs d'asile et des étrangers en situation irrégulière ; d'autre part, les attentats islamistes de Würzburg et d'Ansbach en juillet 2016.

(17) Du moins jusqu'au compromis d'octobre 2017, après l'élection du Bundestag et durant les négociations gouvernementales.

(18) Par exemple lors du discours d'Angela Merkel devant le Bundestag le 7 septembre 2016.

(19) Réception du Nouvel An de la CDU, Greifswald, 22 janv. 2016.

(20) Ayelet BANAI / Regina KREIDE, « Securitization of migration in Germany: the ambivalences of citizenship and human rights », *Citizenship Studies*, vol. XXI, 2017.

Cette tendance à la sécurisation du discours s'est traduite par une exigence de contrôle accrue de la part des responsables politiques et de l'opinion publique. Cette exigence, un parti comme la CDU/CSU l'a par exemple inscrite dans son programme électoral de 2017, déclarant que « *la situation de 2015 ne doit et ne peut se répéter* ». C'est aussi cette exigence qui explique que la maîtrise des flux migratoires est très vite devenue ou, plutôt, redevenue le mot d'ordre des gouvernements à Paris et Berlin (21). Malgré des situations qui sont restées différentes, les deux Etats ont dès lors retrouvé une convergence d'intérêts qui s'est doublée d'un sentiment d'urgence nouveau, du moins comparé à la période d'avant l'été 2015. Ils se sont alors employés avec plus d'ardeur à réformer la politique migratoire et d'asile européenne, en insistant sur un meilleur contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne.

Avancées et blocages

En fonction des sujets traités, la coopération franco-allemande a eu dès lors des résultats mitigés, allant d'une solution européenne globale à un blocage total, en passant par des initiatives impliquant certains Etats membres. C'est sur la protection des frontières extérieures de l'UE, priorité commune des deux gouvernements depuis l'automne 2015, qu'elle a été la plus efficace. Il faut dire que Berlin et Paris n'ont pas ménagé leurs efforts – l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République n'ayant rien modifié à cette priorité (22). Dès décembre 2015, les deux ministres de l'Intérieur écrivaient à la Commission européenne, appelant à renforcer les compétences de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures et évoquant la possibilité, pour Frontex, de prendre elle-même l'initiative d'intervenir. Cette option était jusqu'alors inexistante, car Frontex ne disposait pas de corps de réservistes et était uniquement responsable de la coordination des activités des gardes-frontières. De son côté, la Commission européenne n'a guère tardé à faire une proposition très proche de l'idée franco-allemande. Elle l'a soumise mi-décembre aux Etats membres, qui l'ont approuvée à la majorité qualifiée en septembre 2016. Quelques semaines plus tard, ce corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes pouvait être déployé, soit sur initiative de l'agence, soit à la demande d'un Etat membre.

Si une telle décision a été possible, c'est non seulement parce que la France et l'Allemagne avaient une position convergente, qu'elles avaient la volonté de faire aboutir, et l'ont de plus coordonnée avec la Commission européenne ; mais aussi parce que, sur cette question, les intérêts des Etats membres de l'UE étaient *in fine* relativement proches. Certains Etats ont certes fait part de leurs réticences à partager davantage de souveraineté

(21) Dans une lettre commune adressée à la Commission européenne le 3 décembre 2015, les deux ministres de l'Intérieur se disent ainsi « *fermement convaincus* » que les flux migratoires « *doivent être réduits* ».

(22) Sur ce point, cf. la conférence de presse commune d'Emmanuel Macron et d'Angela Merkel, Conseil européen, 23 juin 2017.

dans un domaine régalién, mais l'argument selon lequel cette réforme contribuerait à limiter les flux migratoires – consensuel au sein de l'UE – l'a emporté.

Toujours dans l'objectif de limiter les flux migratoires, la France et l'Allemagne ont souhaité développer des partenariats avec des pays d'émigration en Afrique, sur le modèle de l'accord entre l'UE et la Turquie du printemps 2016. Berlin en avait pris l'initiative à la suite de son échec à convaincre ses partenaires européens d'accueillir davantage de réfugiés. La France l'avait certes soutenue et la Commission européenne avait officialisé l'accord, mais ce dernier porte clairement une signature allemande. Il en va différemment de la coopération avec les pays africains, à laquelle Paris et Berlin portent un même intérêt. Bien que chaque État ait en la matière des traditions différentes et des stratégies nationales qui leur sont propres, tous deux recherchent les synergies – dans le cadre de leur coopération bilatérale et au-delà, en associant leurs partenaires européens qui le souhaitent. En septembre 2016, les dirigeants français, allemand et italien se sont ainsi retrouvés avant le Sommet européen de Bratislava, se prononçant pour des partenariats de migration visant à stabiliser certains pays d'Afrique. Cette initiative a été élargie en août 2017 à l'Espagne, lors d'un mini-sommet à Paris auquel ont aussi participé les représentants de trois pays africains (Niger, Tchad, Libye) et la Commission européenne, grâce à la présence de la Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Là encore, la convergence franco-allemande se double de volonté politique. Surtout, Paris et Berlin ont veillé à ouvrir leur coopération à d'autres États membres et à la Commission. Jusqu'à présent, ces rencontres ont surtout abouti à des déclarations d'intention, non seulement à l'issue des mini-sommets, mais aussi lors de sommets européens auxquels tous les États membres participent (23). Leur portée est donc limitée, mais elles ont le mérite d'établir un narratif auxquels tous adhèrent, condition indispensable à une action commune.

Concernant en revanche le principe de répartition des réfugiés, la coopération franco-allemande n'a eu qu'un effet d'entraînement limité. L'idée a certes été reprise par la Commission européenne, qui a proposé un mécanisme permettant une relocalisation temporaire et exceptionnelle de réfugiés depuis l'Italie et la Grèce. De plus, le plan a été adopté en septembre 2015 par le Conseil européen – il est vrai, après suppression de la clef de répartition obligatoire. Cependant, le succès s'arrête là. Pour le reste, le travail de persuasion propre au couple franco-allemand n'a pas fonctionné. Non seulement les États membres ont échoué à trouver un consensus au moment du vote, mais la contestation du groupe de Visegrad

(23) Cela a été le cas du Conseil européen sur les migrations, l'Europe numérique, la sécurité et la défense du 19 octobre 2017. Cf. le site Internet www.consilium.europa.eu/media/23919/19-euco-conclusions-migration-digital-defence-fr.pdf.

s'est depuis intensifiée, débouchant sur un contentieux juridique. Le recours déposé par la Hongrie et la Slovaquie a beau avoir été rejeté en septembre 2017 par la Cour de Luxembourg, le clivage intra-européen s'est creusé et ces tensions menacent toujours la cohésion de l'UE. Qui plus est, seuls 29 000 réfugiés sur les 160 000 prévus ont été relocalisés.

La coopération franco-allemande n'a pas permis de surmonter cette fracture. Non pas parce que le couple serait lui-même divisé, ni parce qu'il aurait mis ses partenaires devant le fait accompli, mais en raison des très grandes divergences d'intérêt sur le sujet au sein de l'UE. Sans doute la coopération franco-allemande n'est-elle pas l'instrument le plus adapté pour résoudre cette question. D'abord parce que la proximité de vues et d'expériences de la France et de l'Allemagne – notamment en tant que pays d'immigration – les rend difficilement capables d'élaborer un compromis dans lequel se reconnaîtraient les Etats du groupe de Višegrad. Ensuite parce que le fait que l'Allemagne ait pris très vite position sur ce dossier et qu'elle soit en outre dans une position dominante en Europe invalide son rôle d'intermédiaire.

* *
*

Que retenir de la gestion de la crise des réfugiés par le couple franco-allemand ? Pour commencer, il est évident que chaque Etat définit sa position sur les questions migratoires et d'asile en fonction de sa situation politique, économique et sociale. La France et l'Allemagne ont beau disposer d'un système de coopération bilatérale institutionnalisé, sans équivalent dans le reste de l'UE, elles se prononcent sur les mêmes critères que les autres Etats membres. Dans ce contexte, les préférences nationales continuent à jouer un rôle déterminant (24). Les deux gouvernements insistent certes sur leurs convergences et multiplient depuis plus de dix ans les déclarations dans lesquelles ils soulignent leur volonté de coopérer sur le sujet. Cela étant, et malgré leurs efforts pour éviter les conflits, ils sont loin de toujours agir dans le même sens (25). La réticence de Paris à accueillir davantage de réfugiés que ce à quoi il s'était engagé dans le cadre européen, alors même que l'Allemagne faisait face à un afflux sans précédent de demandeurs d'asile, en est un exemple.

Ensuite, la permanence des motifs d'interprétation et des narratifs est flagrante. Au cours de la période analysée dans cet article, il y a eu une véritable rupture dans le positionnement de l'Allemagne concernant la crise des réfugiés. Alors que le gouvernement a longtemps été en retrait, refusant toute modification au règlement de Dublin, il en a lui-

(24) Antonia SCHOLZ, *Migrationspolitik zwischen moralischem Anspruch und strategischem Kalkül. Der Einfluss politischer Ideen in Deutschland und Frankreich*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2012, p. 310.

(25) Mathieu TARDIS, « Zwischen Abschottung und Ambitionen. Arbeiten Deutschland und Frankreich in der europäischen Flüchtlingskrise zusammen ? », *DGAPanalyse*, n°7/2016, juil. 2016, disponible à l'adresse dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapanalyse/zwischen-abschottung-und-ambitionen.

même suspendu l'application face au caractère exceptionnel de la situation libyenne. L'accueil de plus d'un million de réfugiés au cours de l'année 2015 a représenté une expérience politique et sociétale qui marquera durablement le pays. Et pourtant il n'a fallu que quelques mois pour que le narratif de la menace et du contrôle ne réapparaisse, conduisant à une politique axée sur une meilleure protection des frontières extérieures de l'UE. Ce faisant, l'Allemagne s'inscrit dans une tendance, présente en Europe et aux Etats-Unis depuis les attentats du 11 septembre 2001, à appréhender les questions migratoires sous un aspect sécuritaire. A ce titre, il est révélateur que les Etats européens se soient prononcés pour une « *gestion plus efficace* » des frontières extérieures et un « *retour des immigrés clandestins* » (26) dès le Conseil européen de Thessalonique en 2003. Placé dans ce contexte, le tournant de 2015 apparaît davantage comme une parenthèse.

Quant aux critères d'une coopération franco-allemande réussie, la gestion de la crise des réfugiés montre bien qu'une convergence des intérêts n'est pas suffisante pour que les deux pays jouent un rôle moteur dans l'UE. De 2011 à l'été 2015, l'entente franco-allemande a au contraire été source de blocages, dans la mesure où Paris et Berlin ne se sont pas saisis du problème migratoire auquel faisaient face les Etats du sud de l'Europe. A l'inverse, les divergences franco-allemandes ne sont bien sûr pas un gage de coopération efficace, du moins si les deux Etats ne sont pas prêts à les dépasser. La volonté des deux gouvernements d'éviter les conflits, à partir de l'été 2015, n'a pas permis de jouer la carte de l'« *antagonisme productif* » (27) qui fait la force de leur relation et ainsi de dégager un compromis ambitieux au service d'une solution européenne. Ce n'est que s'ils sont décidés à faire progresser les dossiers et à articuler leur coopération avec les travaux de la Commission européenne qu'ils parviennent à de réels résultats. Le renforcement du rôle et des moyens de Frontex en est un exemple. Cela étant, cette volonté ne suffit pas à emporter l'adhésion de l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. Sur les questions migratoires et d'asile, les divergences au sein de l'UE sont telles que la coopération franco-allemande atteint ses limites.

(26) Commission des Communautés européennes, Conseil européen de Thessalonique, 19-20 juin 2003 : Conclusions de la Présidence, Bruxelles, 20 juin 2003

(27) Cécile CALLA / Claire DEMESMAY, *Que reste-t-il du couple franco-allemand ?*, La Documentation française, Paris, 2013.

LES PERSPECTIVES FRANCO-ALLEMANDES A L'AUNE DES RENOUVELLEMENTS ELECTORAUX

PAR

XAVIER PACREAU (*) (**)

Les résultats des élections législatives allemandes du mois de septembre 2017 ont à nouveau contraint les Chrétiens-démocrates de la CDU/CSU (1) à rechercher des partenaires politiques pour former une coalition gouvernementale. Après un premier échec de ces négociations avec les libéraux du FDP (2) et les Verts à la fin du mois de novembre, la Chancelière s'était alors tournée vers les sociaux-démocrates du SPD (3), qui avaient pourtant refusé cette perspective au lendemain des élections, où ils avaient enregistré leur plus mauvais score depuis la Seconde Guerre mondiale. Ces négociations se sont prolongées jusqu'en 2018, laissant en place l'ancien gouvernement, destiné à « expédier les affaires courantes » depuis les législatives, dans l'attente de la formation d'un nouveau gouvernement. Cela signifie que, pendant plusieurs mois, l'Allemagne – l'un des principaux acteurs européens – n'était plus en mesure de s'engager dans des réformes novatrices ou de grands projets, tant au niveau national qu'international. La Constitution allemande (*das Grundgesetz*) ne permettait pas de régler dans un délai raisonnable cette situation politique inédite depuis la Seconde Guerre mondiale. Sa résolution fut donc suspendue pendant plusieurs mois à la volonté politique des partis afin qu'ils s'entendent sur un accord de coalition. Ainsi, la simple crise politique à laquelle l'Allemagne était initialement confrontée s'est muée en véritable crise institutionnelle.

Au centre de cette crise, la chancelière allemande Angela Merkel est restée convaincue qu'elle pourrait forger une nouvelle coalition qui lui permettrait de se maintenir à la tête du gouvernement. Cette situation la plaçait naturellement au centre de la problématique politique à laquelle son pays était confronté, soulevant nécessairement pour certains observateurs la question de son retrait. Cependant, même une telle décision ne pourrait *a priori* constituer qu'un début de solution, tant les questions liées à sa

(*) Maître de conférences en Droit public à la Faculté libre de droit (FLD, France) et chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(**) Cet article a été rédigé à l'automne 2017.

(1) Christlich Demokratische Union Deutschlands (Union chrétienne-démocrate d'Allemagne) et Christlich Soziale Union (Union chrétienne sociale de Bavière).

(2) Freie Demokratische Partei (Parti libéral-démocrate).

(3) Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Parti social-démocrate d'Allemagne).

succession à la tête des démocrates-chrétiens, aux conséquences de la montée de l'extrême droite (94 députés au Bundestag après les législatives de septembre dernier) et au désaveu plus ou moins sévère des partis de gouvernement ne seraient pas pour autant réglées par son départ. Peut-être aussi, qu'à l'instar d'autres pays européens, la population allemande attend plus ou moins consciemment un renouvellement de sa classe politique et/ou un changement de génération susceptible de donner une nouvelle impulsion. Cependant, au niveau des partis, aucun signal véritablement tangible ne permet de se prononcer dans ce sens pour l'instant. Il serait difficile de procéder à une projection sur l'avenir politique de l'Allemagne tant elle oscille encore au moment de la rédaction de cette analyse entre nouvelle coalition, nouvelles élections législatives ou encore formation peu souhaitée d'un gouvernement minoritaire. Reste une constante pour notre partenaire d'outre-Rhin, une volonté de préserver la stabilité et l'esprit de responsabilité qui ont très souvent prévalu dans les choix politiques du pays. En effet, une majorité d'Allemands considèrent la stabilité comme un atout fondamental pour leur économie et leur assise politique tant en Europe qu'au niveau international. Or le long délai consacré à la formation d'un nouveau gouvernement au terme des législatives de septembre 2017 n'a-t-il pas porté préjudice dans une certaine mesure à l'image de stabilité de l'Allemagne ? Ce pays n'a pas été réellement en mesure de discuter sur le fond de nouvelles initiatives avec le nouveau Président français, Emmanuel Macron, surtout depuis son discours sur l'Europe prononcé à la Sorbonne à la fin du mois de septembre dernier (4), alors que des nécessités de réformes se sont faites jour depuis le Brexit et qu'un certain scepticisme s'accroît au sein des populations européennes, proportionnellement à la montée du nationalisme et des populismes.

Pour mieux comprendre les enjeux auxquels le couple franco-allemand est actuellement confronté, il semble important de revenir d'abord sur les exigences auxquelles il doit faire face tant au niveau européen qu'international, avant d'envisager plus en détail quelques domaines où des avancées significatives pourraient intervenir.

LE DÉFI DU COUPLE FRANCO-ALLEMAND

Dans les mois et les années à venir, la France et l'Allemagne ont la responsabilité de faire entrevoir un avenir peut-être incertain, mais un avenir qui sollicite la réflexion des Français et des Allemands et, au-delà, des autres peuples européens sur des questions fondamentales auxquelles nos sociétés doivent faire face. Cela déterminera dans une large mesure l'adhésion des peuples au projet européen et cette adhésion ne pourra être gagnée sans clarté et sans détermination.

(4) E. MACRON, « Initiative pour l'Europe – Une Europe souveraine, unie, démocratique », Paris, 26 sept. 2017.

L'alchimie franco-allemande n'a pas eu lieu entre le président Hollande et la chancelière Merkel ; le dialogue franco-allemand a été relativement atone entre les deux partenaires. En a résulté une trop longue période d'immobilité pour le couple franco-allemand, notamment en raison d'un manque d'initiative politique. Cela a été d'autant plus marquant en fin de mandat, alors que les perspectives électorales limitaient tour à tour toute initiative trop ambitieuse. La séquence électorale qui a débuté fin 2016 en France se sera prolongée jusqu'en 2018, avec la formation d'un nouveau gouvernement en Allemagne.

Concernant le projet européen, le couple franco-allemand ne peut de toute évidence se satisfaire d'ajustements institutionnels dans une construction européenne qui est devenue un peu ennuyeuse ; de simples ajustements de la mécanique européenne ne seront donc pas suffisants. En effet, le couple franco-allemand et les initiatives qu'il a portées pour l'Europe ont trop souvent délaissé le sens pour se concentrer sur le fonctionnement. Plus que jamais, les deux partenaires ont la responsabilité de tracer quelques grandes lignes directrices pour l'Europe.

Après plus d'une année de quasi-immobilisme, la situation apparaît urgente car on ne saurait être certain que l'euro et, plus globalement, l'Union pourraient sortir par le haut d'une nouvelle crise internationale inattendue. Or se pose justement la question de savoir si le couple franco-allemand et le projet dans lequel il se prolonge – l'Europe – pourraient constituer des forces de protection suffisamment robustes face à ce type de contexte. Il est en effet légitime pour les peuples d'évaluer la pertinence d'une construction comme l'Europe à l'aune de sa réactivité, de la protection qu'elle est susceptible de leur apporter et des dynamiques qu'elle peut engendrer pour eux sur le plan économique ; une fois cela acquis, elle sera encore évaluée au regard de l'avenir qu'elle désigne, cette capacité à incarner autant à l'intérieur qu'à l'extérieur ce à quoi une majorité de ces peuples peut s'identifier, une part de leur identité et de leur culture. Toutefois, si cette évaluation devenait négative, le projet européen pourrait alors bien être perçu comme une entrave, un agencement artificiel et encombrant face à une conjoncture qui commanderait des réponses rapides.

A cet égard il sera déterminant que toute nouvelle initiative du couple franco-allemand génère ou renforce un sentiment de confiance des citoyens européens envers l'Europe, afin que cette dernière puisse être perçue comme un facteur de protection, de stabilité et de sécurité. Face à une mondialisation qui prend parfois des allures de machine infernale pour une part croissante de nos populations, l'Europe a pu sembler exposer de façon excessive notre continent aux flux qu'elle engendre sans proposer de moyens de régulation suffisamment effectifs susceptibles de les mettre à l'abri de ses excès ; même si l'Allemagne se porte économiquement mieux que la France, beaucoup de citoyens de nos deux pays et d'autres pays européens ont pu avoir le sentiment d'être victimes de certains effets délétères de cette mondialisation. Ce sentiment d'une Europe qui n'incarne

pas une protection suffisante et qui ne parvient pas à faire face aux événements s'accroît, qu'il s'agisse des importations de produits étrangers ou de délocalisation, de lutte contre le terrorisme, de flux migratoires ou encore de défense.

Or, jusqu'au terme du siècle précédent, le couple franco-allemand avait su faire preuve de volonté et d'une imagination suffisante pour construire la paix, stimuler le développement de nos économies réciproques et faire émerger un projet européen qui portait un espoir réel, y compris chez nos autres partenaires. Depuis la disparition du bloc communiste, l'Europe a continué à grandir alors que la question de son dessein était le plus souvent évitée par les dirigeants de nos deux pays, par crainte des conséquences politiques que cela aurait pu engendrer. A l'occasion, en cas de difficulté passagère, l'Europe pouvait même devenir un bouc émissaire. Or la question de l'objectif de la construction européenne constitue très précisément un enjeu déterminant aujourd'hui, dont la France et l'Allemagne ne peuvent plus faire l'économie. L'environnement international a profondément changé depuis la fin de la Guerre froide et le couple franco-allemand doit se montrer plus que jamais uni pour résoudre les difficultés auxquelles nous sommes confrontés et pour se prononcer explicitement sur le devenir de la construction européenne dans lequel il s'est investi et dont il porte dans une large mesure la responsabilité. Cela le renvoie à la question de ses objectifs et de ses moyens.

Compte tenu de cette situation, il semble nécessaire de préciser les grandes questions auxquelles le couple franco-allemand devra faire face dans les mois et les années à venir afin de dégager une image plus claire quant aux solutions qui s'offrent aux deux partenaires. Les choix qu'ils pourront faire apparaîtront ainsi plus visiblement.

Avec le Brexit et les évolutions radicales de la politique américaine à l'égard de l'Allemagne et plus globalement de l'Europe, le couple franco-allemand se retrouve face à un contexte international inédit. Il convient donc d'évaluer dans un premier temps si ce nouveau contexte peut jouer le rôle de catalyseur pour le couple franco-allemand pour ensuite pouvoir envisager les initiatives européennes qu'il pourrait porter.

CATALYSEURS INTERNATIONAUX DE L'ACTION FRANCO-ALLEMANDE

Le resserrement du couple franco-allemand face au Brexit

Le Brexit va proportionnellement renforcer les poids respectifs de la France et de l'Allemagne dans une Europe à 27. Cela signifie que le couple franco-allemand va tenir une place encore plus significative dans la détermination du destin de l'Union. Cependant, si on observe plus en détail ce renforcement de la position franco-allemande, on peut néanmoins relever que la faiblesse économique et politique de la France ces dernières années – qui a de fait placé l'Allemagne en position de *leader* – va mécaniquement

profiter davantage à l'Allemagne. Or l'Allemagne ne souhaite pas assumer seule le *leadership*, même si elle s'y tient pour des questions de nécessité. Les responsables allemands mesurent bien la nécessité d'un couple franco-allemand suffisamment uni et fort, mais faut-il encore pour cela que la France parvienne à se réformer pour se redresser. Le volontarisme européen du président Macron semble apporter les premiers signes d'un renforcement de la position politique de la France. Nous reviendrons plus tard sur ce point car seul des pays qui bénéficient d'une dynamique similaire et à même d'incarner un exemple concernant les règles communes sont en mesure d'inspirer la confiance nécessaire aux autres partenaires. Toutefois, une telle position consolidée du couple franco-allemand doit aussi appeler les deux partenaires à une certaine prudence dans leurs postures et leurs propositions afin de ne pas apparaître comme une sorte de directorat ou d'*hegemon* pour les autres Etats membres, notamment ceux de la partie orientale de l'Europe.

Au-delà de la seule position du couple franco-allemand au sein de l'Union européenne (UE), on peut également s'interroger sur le fait de savoir si le Brexit constituera un choc salutaire pour le couple franco-allemand et, plus largement, pour l'évolution à venir de l'UE ? Ou, au contraire, le Brexit peut-il être perçu comme le premier signe d'un affaiblissement de cette aventure collective ?

Au sein de l'UE, le Royaume-Uni ne pourra plus servir d'allié libéral à l'Allemagne pour contrebalancer certaines positions françaises, notamment dans les domaines économique et financier. En effet, le bloc libéral auquel pouvait s'associer l'Allemagne dans le cadre de certaines décisions au sein du Conseil européen perd avec le Brexit un partenaire de poids au sein de l'UE (5). D'un point de vue bilatéral, la sortie du Royaume-Uni de l'UE replace donc les deux partenaires du couple franco-allemand dans un tête-à-tête plus exigeant auquel ils ne pourront se dérober. A cet égard, si on a pu observer précédemment que le renforcement du poids de l'Allemagne serait supérieur à celui de la France au sein de l'UE, on constate ici que la perte d'un allié de revers pour Berlin est en mesure de bénéficier à la France ; plus globalement, on peut également considérer que cela bénéficiera au couple franco-allemand, qui devra resserrer ses liens et négocier plus étroitement. A cet égard, le binôme sera assez rapidement mis à l'épreuve face aux conséquences économiques du départ du Royaume-Uni de l'UE.

Enfin, si l'Allemagne et la France souhaitent prendre certaines initiatives en faveur de l'approfondissement de la construction européenne, force est de constater que la sortie du Royaume-Uni peut aussi, dans une certaine mesure, leur simplifier ponctuellement la tâche. En effet, depuis 43 ans,

(5) Jusqu'alors, l'Allemagne pouvait éventuellement compter sur les Pays-Bas ou encore la République tchèque, en plus du Royaume-Uni, pour opposer un veto ; en effet, depuis 2014, un tel veto doit impliquer quatre Etats membres et représenter au moins 35 % de la population totale de l'UE.

le Royaume Uni, qui aurait plutôt souhaité concevoir l'UE comme une zone de coopération interétatique, a très souvent constitué un frein aux initiatives conduisant à davantage d'intégration. C'est ainsi qu'en 1992 le Royaume-Uni avait fait pression pour que soit retiré du projet de Traité de Maastricht l'objectif fédéral de la construction européenne. A cet égard, les futurs projets du couple franco-allemand en faveur de l'UE n'auront plus à contourner les réticences britanniques.

Une incitation américaine à la relance des projets européens par le couple franco-allemand

L'élection de Donald Trump à la tête des Etats-Unis a marqué une véritable rupture de la politique américaine à l'égard des pays européens, plus particulièrement vis-à-vis de l'Allemagne, avec laquelle ils avaient pourtant longtemps cultivé une relation privilégiée. Le repositionnement vers l'Asie de la politique étrangère américaine par l'administration Obama avait déjà suscité certaines inquiétudes à Berlin. Lorsque le président américain Donald Trump, s'adressant à la presse européenne au début de l'année 2017, peu après son élection, présenta le Brexit comme un succès, l'accueil des migrants par l'Allemagne comme une « *erreur catastrophique* » tout en qualifiant l'Alliance atlantique d'obsolète, les interrogations firent place au doute au sein du gouvernement allemand. Les vives critiques qu'il porta à l'endroit de la politique économique allemande – au mois de mai 2017 un *tweet* du président Trump sur les relations commerciales et militaires allait jusqu'à souligner que l'Allemagne était « *très mauvaise pour les Etats-Unis* » – confortèrent l'idée de la nécessité de s'interroger sur le positionnement à adopter vis-à-vis des Etats-Unis. La vision américaine de l'Europe faisait clairement apparaître une préférence pour sa division – un contexte où il serait plus aisé de négocier avec chaque pays individuellement, car plus vulnérable –, qu'avec une UE qui renforcerait chacun de ses membres.

Néanmoins, ces propos tenant de l'ingérence dans les affaires intérieures et semblant remettre en cause de façon soudaine un accord touchant à la sécurité des Etats européens (l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, OTAN) eurent pour effet de resserrer le couple franco-allemand. Ce nouveau contexte semblait appeler pour les deux partenaires un renforcement de l'Union. Ainsi, prenant acte que la fiabilité du partenaire américain rencontrait désormais des limites très significatives et que le temps de la confiance était « *quasiment révolu* » au terme du G7 de Taormina à la fin du mois d'avril 2017, Angela Merkel a explicitement exprimé sa volonté de faire de l'Europe « *un acteur qui s'engage à l'échelle internationale* ». La confiance faisant place à une certaine forme de défiance, elle avait alors estimé qu'une étroite collaboration avec le président Macron devait désormais viser à ce que les Européens se battent pour leur propre avenir et pour prendre en main leur destin. Les deux partenaires ont-ils réellement un autre choix que celui-là aujourd'hui ?

Un environnement géostratégique instable stimulant l'initiative franco-allemande

Pour ne citer ici que quelques exemples, les conflits non résolus et les troubles qui sévissent au Moyen-Orient et dans la bande sahélienne génèrent d'importantes menaces dans les Etats membres de l'Union européenne. Ces menaces se concrétisent à travers les actions terroristes (Paris, Nice, Berlin, Würzburg, Ansbach) et constituent autant de preuves du lien étroit qui existe entre sécurité extérieure et sécurité intérieure que l'UE peine à juguler. En outre, les centaines de milliers de migrants qui arrivent sur les côtes européennes en provenance des zones de conflits favorisent une montée des nationalismes susceptible de déstabiliser nos démocraties. Les discordances entre partenaires européens n'ont pas permis à l'Europe de développer une politique véritablement effective en la matière. Dans une autre direction, les tensions liées à la politique russe créent d'importantes incertitudes aux portes mêmes de l'Union. Enfin, la révélation de l'espionnage numérique massif entrepris par les Etats-Unis à l'encontre de ses alliés et de la multiplication des cyberattaques en provenance d'autres acteurs internationaux a mis au jour des failles significatives dans la protection de nos systèmes d'information.

Associés aux réticences exprimées par le nouveau Président américain vis-à-vis de l'OTAN, ces quelques exemples, bien que défavorables pour l'Europe, semblent créer un contexte plutôt propice à une avancée du couple franco-allemand en matière de sécurité et de défense. Pour reprendre le constat d'A. Merkel à ce propos, l'Europe doit progresser pour diminuer sa dépendance et renforcer ses capacités d'action internationale.

Dans cette période de fortes incertitudes tant intérieures qu'extérieures, le couple franco-allemand et l'UE apparaissent donc incarner des relais d'autant plus importants pour chacun des deux partenaires. La question de l'objectif en apparaît alors d'autant plus prégnante.

PERSPECTIVES D'ACTION DU COUPLE FRANCO-ALLEMAND

L'étude des enjeux actuels du couple franco-allemand et du contexte international susceptible de jouer le rôle de catalyseur pour les initiatives qu'il souhaiterait entreprendre a montré que les questions liées à la sécurité et à la défense, au règlement de la problématique migratoire ou au renforcement de l'économie européenne constituaient les champs d'actions privilégiés dans lesquels il pourrait être à l'initiative. Depuis l'élection d'Emmanuel Macron, le couple franco-allemand a donné les signes d'un volontarisme certain pour relancer le moteur franco-allemand et faire avancer l'Europe, même si la substance des projets qui pourraient être entrepris n'est pas toujours suffisamment précisée ; la conjoncture politique (élections décalées dans le temps en France et en Allemagne, difficultés à former un nouveau gouvernement en Allemagne) a en effet

limité pendant plus d'un an toute avancée trop audacieuse. A cet égard, les réponses allemandes aux propositions formulées par le Président français dans le cadre de son discours à la Sorbonne du mois de septembre 2017 seront déterminantes. Il est d'ailleurs révélateur que le premier chapitre du protocole conclu au mois de janvier 2018 entre la CDU/CSU et le SPD dans la perspective de la formation d'un gouvernement de coalition s'intitule « Un élan pour l'Europe » : l'Europe et les réponses que l'Allemagne devait apporter aux propositions françaises étaient en effet au cœur de leurs discussions. On constate ainsi que la question européenne aura été un enjeu majeur autant pour les dirigeants français que pour les dirigeants allemands. Même si des incertitudes perdurent sur la forme à venir du gouvernement allemand au moment de la rédaction de cette analyse, il apparaît néanmoins nécessaire de préciser plus avant la nature des projets potentiels du couple franco-allemand.

Projets franco-allemands en matière de défense et de sécurité

Il est fort probable que le couple franco-allemand puisse enregistrer des avancées significatives sur les questions de défense et de sécurité dans les mois ou années à venir. En dépit des obstacles, celles-ci s'imposent sous la pression des événements, qu'il s'agisse des attaques sur les territoires de nos deux pays et sur celui d'autres Etats européens, des interventions militaires qu'elles appellent à l'étranger et des incertitudes pesant sur l'alliance militaire avec les Etats-Unis.

Le principe d'une avancée dans ce domaine ne devrait donc pas rencontrer d'obstacle dirimant tant aux niveaux des populations que de la classe politique. S'il s'agit d'un domaine important, il est également sensible car étroitement lié à la souveraineté des Etats et à la manière dont ils conçoivent l'emploi de la force. Il s'agit également d'une question-clé touchant à la perception de l'Europe comme facteur de protection et de stabilité ; or il a pu être observé précédemment combien cela pouvait être important pour les citoyens européens. Des études font en effet apparaître que la sécurité constitue l'une des préoccupations majeures des Européens et que les trois quarts d'entre eux sont favorables à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). D'ailleurs, le dernier Livre blanc allemand sur la défense plaide pour une participation plus importante du pays à la défense européenne ; dans les faits, le budget de la défense allemand, fixé à 37 milliards d'euros pour 2017 (6), devrait passer à un peu plus de 39 milliards d'euros à l'horizon 2020 – fin 2016, A. Merkel déclarait que son pays ferait tout pour parvenir à l'objectif des 2% du produit intérieur brut à l'horizon 2025. La capacité du couple franco-allemand à conduire des initiatives significatives dans les domaines de la sécurité et de la défense pourra ainsi s'inscrire dans le cadre d'un véritable approfondissement de

(6) Ce chiffre correspond à la section (*Einzelplan*) 14 du budget fédéral allemand ; en effet, d'autres sections intègrent également des dépenses liées à la défense comme celle de la section relative au ministère des Affaires étrangères.

la construction européenne, lequel avance relativement lentement depuis un certain temps maintenant.

Sur le plan de la méthode, la France et l'Allemagne ont déjà marqué leur intérêt pour les coopérations structurées prévues par le Traité européen. Elles correspondent au projet d'une Europe à plusieurs vitesses en faveur de laquelle les deux pays se sont prononcés dans ce domaine. Les coopérations différenciées qui en résulteraient pourraient néanmoins impliquer d'autres Etats européens comme l'Italie et l'Espagne, qui y perçoivent également une façon pragmatique d'avancer dans des domaines dans lesquels certains Etats européens ne sont pas encore prêts à un approfondissement de l'UE.

C'est l'instauration d'une Union européenne de la sécurité et de la défense qui est en jeu. Les Français et les Allemands s'entendent globalement sur l'objectif d'une politique européenne de défense qui soit à la fois suffisamment autonome et néanmoins susceptible de s'articuler avec l'OTAN. En matière de défense, les différentes déclarations françaises et allemandes montrent que deux choix restent ouverts. En premier lieu, celui d'une défense européenne : ce projet déjà ancien apparaît néanmoins ne pas avoir encore rencontré les volontés politiques suffisantes à son développement ; l'Allemagne semble privilégier une optique européenne, même si elle n'est pas fermée à la discussion avec la France sur une autre approche. Un autre choix serait celui d'une alliance de défense européenne, qui avait été évoquée par la France : même si nous avons pu observer que l'Allemagne éprouvait quelques incertitudes à l'égard de l'OTAN, elle n'est cependant pas encore convaincue par cette perspective.

En fait, il apparaît que la France et l'Allemagne sont prêtes à avancer en matière de sécurité et de défense, même si le chemin peut encore sembler assez long. A part quelques réalisations en cours, il est difficile à ce stade de dessiner avec netteté les initiatives concrètes qui pourraient être engagées dans un avenir proche. Cela étant, le volontarisme des deux gouvernements évoqué précédemment constitue indéniablement un signe positif. Il n'en demeure pas moins que le niveau de dépense militaire, l'histoire de chaque pays et la façon d'envisager l'emploi de la force de part et d'autre du Rhin demeurent très différents. En Allemagne par exemple, aussi bien les Chrétiens-démocrates que les Sociaux-démocrates conçoivent une future défense européenne comme une « *puissance européenne de maintien de la paix* » (7), ce qui ne s'accorde pas exactement avec la position française en la matière. Par ailleurs, en dépit du Brexit, il semblerait peu réaliste de ne pas trouver les modalités d'une association du Royaume-Uni aux futures initiatives relatives à la défense européenne.

Pour la France et l'Allemagne, l'Europe de la défense passe aussi par le renforcement d'une industrie de défense européenne. Ainsi, les deux pays souhaitent que l'Europe progresse vers davantage de coopération et de

(7) C'est très précisément ce qui ressortait des négociations du protocole entre la CDU/CSU et le SPD dans la perspective de la formation d'un gouvernement de coalition au mois de janvier 2018.

mutualisation pour parvenir à réduire les coûts. Pour eux, l'émergence de la défense européenne est également liée à une convergence renforcée des équipements qui permettrait également de préserver la base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne. Dans ce sens, le couple franco-allemand a stimulé la création, au mois de juin dernier, de deux Fonds européens de Défense, l'un consacré à la recherche et l'autre aux capacités militaires, qui devraient commencer à être actifs d'ici 2019-2020.

Lors du premier conseil des ministres franco-allemands du 13 juillet 2017, la Chancelière allemande et le Président français avaient par ailleurs déclaré vouloir développer un système de combat aérien commun. Un tel projet pourrait se concrétiser à travers un rapprochement entre Airbus et Dassault. Cela permettrait aux deux pays d'envisager le remplacement, à l'horizon 2040, de « leurs flottes actuelles d'avions de combat » sur une base commune. La feuille de route de ce projet franco-allemand devrait intervenir avant la mi-2018 si les difficultés dans la formation d'un nouveau gouvernement en Allemagne n'en retardent pas l'avancée. La volonté franco-allemande devra néanmoins prendre en compte les obstacles potentiels liés à la coopération industrielle dans ce domaine particulièrement sensible. Le couple franco-allemand souhaite également soutenir d'autres champs de coopérations existants, comme l'eurodrone, l'imagerie satellitaire, la cybersécurité ou le numérique. On retrouve ici le développement d'une « culture stratégique commune » alors promue par le président Macron pour la défense européenne. Cela tranche avec le projet allemand de remplacement des Tornados de la Luftwaffe par des F35 américains à l'horizon 2030 : même s'il ne rentre pas directement en conflit avec le projet d'avion de combat franco-allemand qui pourrait se concrétiser après 2040, il reste discordant avec la volonté affichée d'une industrie de défense commune !

Sur le plan opérationnel, la coopération franco-allemande est plus modeste. L'Allemagne a progressivement renforcé la présence de la Bundeswehr, jusqu'à devenir l'une des nations phares de la MINUSMA (8). Il s'agit actuellement du déploiement le plus important de l'armée allemande à l'étranger (1 000 hommes, en plus d'hélicoptères de combat Tigres et de transport, de Transall, de véhicules blindés légers, de drones et autres véhicules terrestres). Cet engagement répond à la volonté franco-allemande de lutter à l'extérieur des frontières européennes contre le phénomène djihadiste, dont le terrorisme est l'une des conséquences sur le sol européen. A cet égard, les deux pays s'entendent sur la nécessité d'une plus grande implication européenne en la matière. Il n'en demeure pas moins qu'en dépit des moyens déployés, le Bundestag n'est pas encore prêt à accepter l'implication de troupes allemandes déployées à l'étranger dans des missions de combat ; même si des évolutions significatives sont intervenues dans les vingt dernières années, on retrouve ici la différence de

(8) Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali.

culture militaire liée à la volonté de se concentrer sur les missions de paix et en partie à l'image allemande du « soldat-citoyen » issue de l'histoire du pays.

De plus, la proposition franco-allemande d'une capacité permanente de planification et de conduite militaire de l'UE a été entérinée lors du Conseil européen de 6 mars 2017. Toutefois, la France et l'Allemagne souhaiteraient aller encore au-delà, avec la création d'un véritable quartier général européen consacré aux opérations civiles et militaires de l'Union. En outre, sur le plan logistique, les deux partenaires ont également décidé l'été dernier qu'une base aérienne franco-allemande sera installée aux environs de la ville d'Evreux ; elle concernera essentiellement le transport militaire. Ce projet se veut le précurseur d'autres initiatives de ce type à l'échelle européenne.

Quelle dynamique franco-allemande pour l'Europe ?

Les évolutions susceptibles d'intervenir sont ici étroitement liées aux réponses que l'Allemagne apportera aux propositions du Président français et de la Commission européenne. Dans le domaine financier, la France et l'Allemagne reconnaissent les faiblesses structurelles de l'Union économique et monétaire (UEM) ; certains éléments pourtant nécessaires à la stabilité de toute Union monétaires lui font encore défaut. Les difficultés rencontrées jusqu'alors pour pallier à ce défaut s'expliquent par les domaines concernés, étroitement liés à la souveraineté économique et financière des Etats. A la suite des crises qui ont affecté les Etats du sud de l'Europe, la France et surtout l'Allemagne ont pris conscience du fait que « *l'architecture actuelle de l'euro n'est pas suffisamment résiliente aux chocs extérieurs et aux déséquilibres internes* » et que l'inachèvement de l'Union économique et monétaire (UEM) « *met en péril la survie à long terme de notre monnaie commune* » (9). Les discussions entretenues par les deux pays semblent aujourd'hui s'orienter vers des réformes relatives à la gouvernance de la zone euro et à sa capacité budgétaire ; la monnaie commune doit ainsi être en capacité de résister de façon plus efficiente à toute nouvelle crise.

Depuis l'élection d'E. Macron, les bonnes relations nouées avec la Chancelière allemande ont permis certaines avancées significatives. En matière économique et financière, elles concernent plus particulièrement la création d'un Fonds monétaire européen (FME) et un projet de budget de la zone euro. Un groupe de travail centré sur l'intégration de la zone euro, le marché intérieur, l'harmonisation fiscale et les coopérations bilatérales avait ainsi été mis en place au mois de mai 2017, au niveau du ministère de l'Economie et des Finances français et du ministère des Finances allemand.

(9) Conseil franco-allemand, Contribution commune de Jean-Marc Ayrault, ministre français des Affaires étrangères et du Développement international, et de Frank-Walter Steinmeier, ministre allemand des Affaires étrangères, 27 juin 2016.

Concrètement, la préférence allemande en faveur de l'instauration du Fonds monétaire européen – proposition reprise par la Commission – a prévalu sur la proposition française d'un ministre des Finances de la zone euro. Cette réforme structurelle promue par l'ex-ministre des Finances allemand, Wolfgang Schäuble, se fonde en partie sur la capacité d'une telle structure à surveiller d'une façon plus rigoureuse que la Commission les politiques économiques des Etats membres de la zone, notamment en ce qui concerne le respect des règles budgétaires ; cela a toujours constitué l'une des conditions préalables de l'Allemagne pour accepter d'aller plus avant dans l'intégration monétaire. La France accueille favorablement cette avancée, tout en souhaitant adjoindre à ce nouvel organe une dimension plus politique. Ce FME serait issu de l'actuel mécanisme européen de stabilité (MES) jusqu'alors destiné à aider les Etats membres confrontés à une crise de la dette ; il pourrait ainsi contribuer à la restructuration des dettes publiques des Etat en crise de la zone euro.

L'Allemagne s'est également prononcée en faveur de l'instauration de « fonds spécifiques » orientés vers la réforme structurelle de la zone euro, la stabilisation économique des pays en difficulté et la convergence sociale ; cette proposition intégrée dans le protocole CDU-CSU-SPD du début de l'année pourraient annoncer la mise en œuvre, à terme, d'un budget d'investissement européen. Les Sociaux-démocrates allemands rejoignent ici la position française en faveur d'un futur budget de la zone euro. A terme, cela pourrait s'accompagner d'une capacité budgétaire européenne destinée à financer différents types d'investissements dans les Etats membres de la zone euro.

Enfin, la proposition française d'un Parlement européen de la zone euro ne semble pas davantage rencontrer un écho favorable du côté allemand. En effet, les deux principales formations politiques allemandes semblent vouloir privilégier l'option du Parlement européen existant réuni « en formation zone euro » pour procéder aux contrôles des décisions prises dans ce domaine à l'échelle européenne.

De son côté, la France souligne que l'ensemble de ces propositions, qui pourraient prendre forme dans les quelques années à venir, devraient impliquer une plus grande convergence fiscale, notamment en ce qui concerne les entreprises, une union des marchés de capitaux ainsi qu'une union bancaire. Ce mouvement devrait également conduire à une meilleure coordination des politiques économiques. Les principaux objectifs poursuivis tant par les Français que par les Allemands visent au renforcement de la croissance et de l'emploi.

La disposition de l'Allemagne à l'accroissement de sa contribution au budget de l'euro constitue une véritable évolution, une marque de solidarité significative, notamment dans la perspective des conséquences financières du Brexit ; elle fait également écho au volontarisme français en faveur de l'approfondissement de la construction européenne. Cependant, pour l'Allemagne, toute avancée doit s'accompagner des procédures de

contrôles nécessaires destinées à prévenir les abus éventuels des Etats membres ; l'indépendance des organes mis en place devrait ainsi avoir pour contrepartie davantage de contrôle. Si une grande coalition devait être reconduite en Allemagne, la France pourrait en retirer le meilleur parti, la combinaison des positions politiques des deux partis lui étant finalement plus favorable que celles de chacun d'eux pris séparément. Toutefois, une constante demeure pour l'Allemagne : elle n'avancera avec la France sur le chemin de l'intégration européenne que si cette dernière respecte ses engagements en matière budgétaire.

L'UNION EUROPÉENNE,
ACTEUR DES RELATIONS INTERNATIONALES

Jean-Denis MOUTON

Introduction

Mélanie DUBUY

*Des relations complémentaires aux relations de rivalité
entre l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
dans la lutte contre la piraterie maritime.
Quand l'Union sort de l'éclipse otanienne*

Thibaut FLEURY-GRAFF

L'Union européenne et le Sahara occidental

Eleftheria NEFRAMI

*L'Union européenne et les accords de libre-échange 'nouvelle génération'.
Quelle efficacité d'action d'une Union à compétence limitée ?*

INTRODUCTION

PAR

JEAN-DENIS MOUTON (*)

L'article 21 du Traité sur l'Union européenne énonce les principes, les objectifs et les valeurs que doit défendre l'Union européenne dans son action extérieure, affirmant ainsi une ambition de faire de cette dernière un acteur global des relations internationales.

Cette ambition se confronte à des difficultés inhérentes à la complexité d'un système institutionnel et normatif d'une forme d'organisation politique singulière.

Ainsi, les accords de libre-échange – nouvelle formule –, par rapport à cet objectif de faire de l'Union un acteur global, se heurtent à l'attribution à celle-ci de compétences fragmentées, aux conditions d'exercice strictes. Dans un tout autre domaine, la question du Sahara occidental montre que la justice européenne peut pointer les contradictions entre les institutions politiques de l'Union (Commission, Conseil, Parlement européen), sources d'une incohérence certaine.

Certes, il convient de souligner que cette incohérence peut être aussi une façon de masquer les contradictions entre certains principes et valeurs énoncés par le Traité de Lisbonne, cela dans le contexte d'une mondialisation problématique. De ce point de vue, la nécessité de conclure les accords de libre-échange sous la forme d'accords mixtes exigeant la ratification de tous les Etats membres de l'Union peut être aussi une façon de tenter d'assurer une meilleure conciliation, au niveau de l'Union européenne, entre ces objectifs et principes potentiellement contradictoires. De manière semblable, la position ferme adoptée par le Tribunal puis la Cour de justice de l'Union européenne, contribuant à l'affirmation du droit à l'autodétermination du peuple sarahoui, rappelle que ce principe n'est pas une simple valeur dépourvue de conséquences juridiques et provoque le Conseil et la Commission en vue de concilier impératifs diplomatiques et principes fondamentaux du droit international contemporain.

En tout état de cause, il est vrai que, pour que l'Union européenne s'affirme comme un acteur global, l'impératif d'efficacité, fût-ce celui d'une entité revendiquant un *soft power*, implique de lutter contre les incohérences de la politique étrangère de l'Union.

(*) Professeur à l'Université de Lorraine (Nancy, France).

La lutte contre la piraterie maritime montre que si la volonté des Etats membres est présente, elle permet de faire de l'Union européenne un acteur indépendant capable de défendre la sécurité maritime, tout en combinant cet objectif avec la mise en œuvre de standards de protection des droits de l'homme, consacrés par le droit international.

Cependant, cet exemple est loin d'être généralisable...

DES RELATIONS COMPLÉMENTAIRES AUX RELATIONS DE RIVALITÉ ENTRE L'UE ET L'OTAN DANS LA LUTTE CONTRE LA PIRATERIE MARITIME

QUAND L'UNION SORT DE L'ECLIPSE OTANIENNE

PAR

MÉLANIE DUBUY (*)

La piraterie maritime a été identifiée comme une menace à la sécurité des intérêts des Etats membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de l'Union européenne (UE) dans leurs stratégies sécuritaires (1). L'OTAN la première est intervenue dans le golfe d'Aden et à l'ouest de l'océan Indien, en lançant plusieurs opérations sur le fondement des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (2). Disposant de forces navales permanentes (Standing NATO Maritime Group 1 et 2), elle avait lancé l'opération Allied Provider (octobre-décembre 2008), puis l'opération Allied Protector (mars-août 2009) et enfin l'opération Ocean Shield (3), qui a pris fin en décembre 2016 (4). L'UE est ensuite intervenue parallèlement à l'OTAN, sur mandat de l'Organisation des Nations Unies (ONU), avec l'opération EUNAVFOR (European Union Naval Force) /Atalanta, la première opération militaire navale lancée par l'UE dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et encore renouvelée en décembre 2016 (5). L'OTAN et l'UE évoluent dans un espace où elles sont amenées à coopérer avec d'autres puissances comme les Etats-Unis, qui conduisent la Combined Maritime Force CTF 151 (Combined Task Force), ou encore l'Inde, la Russie et la Chine, qui cherchent également à montrer

(*) Maître de conférences à la Faculté de Droit de l'Université de Lorraine (Nancy, France).

(1) OTAN, *Stratégie maritime de l'Alliance*, 18 mars 2011, II-5 ; UE, Conseil européen, *Stratégie européenne de sécurité*, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », 12 déc. 2003, pp. 3-4, une nouvelle forme de criminalité organisée résultant de la déliquescence étatique ; UE, *Stratégie de sûreté maritime de l'Union*, 24 juin 2014, 11205/14, p. 7, pt V, c.

(2) Le Conseil de sécurité avait demandé aux Etats membres de l'ONU de coopérer entre eux et avec les organisations régionales (S/RES/1816), 6 nov. 2008.

(3) Cf. P. Olson, « Counter piracy off the coast of Somalia: a NATO perspective », in P. KOUTRAKOS / A. SKORDAS (dir.), *The Law and practice of piracy at sea. European and international law perspectives*, 2014, pp. 183-194.

(4) L'OTAN souhaite désormais concentrer ses efforts sur son territoire occidental face à la Russie, augmentant ses troupes en Baltique et en mer Noire, mais elle continuera à se tenir informée de la situation maritime dans cette zone et à entretenir des liens étroits avec d'autres acteurs de la lutte contre la piraterie.

(5) Lancée le 10 novembre 2008 (action commune 2008/851/PESC), cette opération a été prolongée par le Conseil de l'Union jusqu'au 31 décembre 2018.

leur puissance et qui sont partisans d'une coopération plus poussée (6). Les deux organisations régionales se sont ainsi retrouvées fin 2008 sur le même théâtre d'opérations en poursuivant des mandats similaires (lutte contre la piraterie et escortes des navires du Programme alimentaire mondial), ce qui préfigurait un redoutable « *concours de beauté* » (7). Le scénario d'une rivalité interorganisationnelle risque de desservir leurs missions.

Historiquement, l'action des deux organisations internationales (OI) obéissait à des logiques et à des objectifs différents. Alors que l'action de l'OTAN était traditionnellement circonscrite au volet militaire, celle des communautés européennes était classiquement axée sur le volet civil, en misant largement sur le *soft power*. La fin de la Guerre froide a contribué à changer la logique de répartition des fonctions, entraînant un bouleversement dans la prise en charge des missions qui leurs revenaient. Alors que l'UE était confrontée davantage à la question sécuritaire avec les guerres des Balkans des années 1991 à 1995, son inadaptation, doublée d'une dépendance à la puissance militaire américaine, la poussèrent à développer ses propres moyens militaires et à gagner en autonomie (8). La difficile adéquation militaire des troupes de l'UE ayant participé aux frappes menées par les Etats-Unis et l'OTAN sur la Yougoslavie en 1999 avait poussé l'UE à renforcer le volet sécuritaire de ses politiques. L'UE, en créant la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), avait pénétré dans le champ de compétences originel de l'OTAN, générant ainsi un chevauchement fonctionnel (9). L'UE se dotait aussi d'une chaîne de commandement indexée sur le modèle otanien avec la création du Conseil politique et de sécurité (COPS), du Comité militaire de l'UE, de l'état-major de l'UE. Elle s'éloignait ainsi de son image de puissance civile (10), alimentant largement le débat académique sur l'évolution de sa posture traditionnelle (11). S'il y avait à l'origine de la création de la PESD une volonté pour certains Etats membres d'endosser un rôle d'auxiliaire de l'OTAN, d'autres Etats voulaient pour leur part lancer une politique autonome de l'OTAN. Cette tendance à l'autonomisation annoncée, le

(6) La Russie a même demandé formellement à occuper un rôle plus central dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune. Cf. L. MCGIVERN, « The European Union as an international actor: has operation Atalanta changed global perceptions of the EU as a military force ? », nov. 2010, disponible sur le site Internet archive.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/McGivern-Operation%20Atalanta.pdf.

(7) B. SEIBERT, « Avoiding the institutional 'beauty contest' in countering Somalian piracy », *RUSI Journal*, 15 déc. 2008, disponible sur le site Internet rusi.org/commentary/avoiding-institutional-%E2%80%99beauty-contest%E2%80%99-countering-somali-piracy.

(8) J. VARWICK / J. KOOPS, « The European Union and NATO: 'shrewd interorganizationalism' in the making », in K. JORGENSEN (dir.), *The European Union and International Organizations*, Routledge, 2009, p. 103.

(9) N. GRAEGER / K. HAUGEVIK, « EU-NATO relations », in K. E. JORGENSEN / K. LAATIKAINEN (dir.), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions*, Routledge, 2013, p. 260.

(10) J. VARWICK / J. KOOPS, *op. cit.*, p. 105.

(11) J. LARIK, « *Arma fero, ergo sum?* The European Union, NATO and the quest for 'European identity' », in H. DE WAELE / J. J. KUIPERS (dir.), *European Union's Emerging International Identity. Views from Global Arena*, Martinus/Nijhoff, 2013, p. 44.

risque de duplication pressenti avaient créé des crispations de la part de certains Etats qui craignaient d'être mis de côté (12). Le succès d'Atalanta a permis de changer la perception qu'ont les autres puissances maritimes de l'UE, en faisant d'elle une puissance maritime à part entière, avec laquelle il faut désormais compter (13).

Si l'UE et l'OTAN sont deux organisations régionales qui partagent un certain nombre de caractéristiques, à commencer par leurs membres – communs pour vingt-deux d'entre eux –, des quartiers généraux localisés à Bruxelles, ainsi qu'une histoire partagée pendant plus de 50 ans (14), elles présentent néanmoins de grandes différences. L'OTAN, malgré sa mutation (15), restera une alliance sécuritaire offrant moins de possibilités d'évolution que l'UE, laquelle a réussi à se détacher de l'image d'un club économique intégré (16). L'UE est en train de réussir le pari d'être perçue comme un acteur sécuritaire, qualifié cependant d'« *atypique* » (17). Depuis la fin de la Guerre froide, les relations UE-OTAN ont évolué selon une logique en trois phases telle que décrite par J. Varwick et J. Koops, relations allant de la recherche d'équilibre et d'adaptation des rôles à l'établissement de relations directes ponctuées par des interactions grandissantes et d'autres relations délibérément ambiguës (18). Cette période toujours actuelle est ainsi caractérisée par une volonté de l'UE d'affirmer son autonomie (19). Du point de vue des Etats membres, certains ont contribué à ralentir l'établissement de relations interorganisationnelles plus poussées, freinant

(12) S. HOFFMANN, « Why institutional overlap matters: CSDP in European security architecture », *Journal of Common Market Studies*, 2010, pp. 107-109. M. Albright s'inquiétait d'une institution qui ferait doublon avec l'OTAN, découplerait l'UE de l'OTAN et discriminerait les membres de l'OTAN non membres de l'UE (3D's).

(13) L. MCGIVERN, *op. cit.*, p. 5.

(14) J. LARIK, *op. cit.*, p. 45.

(15) B. IRONDELLE / L. LACHMANN, « L'OTAN est-elle encore l'OTAN ? », *Critique internationale*, 2011, pp. 67-81.

(16) T. DISON / T. KONSTADINIDES, *European Defence Cooperation in EU Law and IR Theory*, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 48-49. L'UE, avec la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), se démarque de l'OTAN au regard de l'intensité, des fonctions complémentaires, du champ d'action. Quand la PSDC a traditionnellement mobilisé un volet civil, l'OTAN a réalisé des opérations de haute densité militaire. La PSDC n'est pas une alliance de sécurité collective. Le rayon d'action de la PSDC a été limité au voisinage proche de l'UE, quand l'OTAN a pu lancer des opérations longues, en Afghanistan notamment.

(17) N. GRAEGER / M. HAUGEVIK, « The EU's performance with and within NATO: assessing objectives, outcomes and organizational practices », *Journal of European Integration*, 2011, pp. 743-757.

(18) J. VARWICK / J. KOOPS, *op. cit.*, p. 102.

(19) Pourtant, au début de cette phase, il existait une dépendance militaire avérée de l'UE à l'égard de l'OTAN (opérations Concordia, 2003, et Althéa, 2004). Pour une présentation détaillée des relations entre l'UE et d'autres OI lors d'opérations militaires, cf. J. KOOPS, « The European Union's relations with core international organizations: the track-record so far », in *The state of the Union: the Eurozone crisis, comparative regional integration and the EU model*, University of Miami, European Center of Excellence, 2012, p. 123.

la coopération entre les deux institutions au profit d'une mise en avant de l'UE en matière sécuritaire (20).

Alors qu'elle s'érige patiemment en acteur sécuritaire international, comment l'UE évolue-t-elle parallèlement à l'OTAN et même à l'intérieur de l'OTAN ? A cette interrogation s'ajoute la question lancinante de savoir si l'UE est parvenue délibérément ou pas en matière de lutte contre la piraterie à éclipser l'OTAN. L'équilibre entre l'UE, *outsider*, et l'OTAN, acteur sécuritaire traditionnellement premier, a-t-il pu être renversé au profit de l'UE ? En matière de sûreté maritime, l'Union européenne a-t-elle encore besoin de l'OTAN ? L'étude des relations établies entre les deux organisations nous montre que la nature de ces liens interorganisationnels se décline de deux manières, oscillant entre coopération et rivalités.

LE POTENTIEL DE L'UE ET DE L'OTAN A COOPÉRER

L'établissement d'un multilatéralisme efficace est un objectif énoncé itérativement par l'UE, qui n'envisage son action extérieure qu'en partenariat avec d'autres organisations. Dans la lutte contre la piraterie, cette coopération s'est mise en place progressivement mais de manière informelle, en raison de blocages politiques.

L'objectif du multilatéralisme efficace

Les instruments stratégiques de l'UE reposent sur le pilier du multilatéralisme efficace, tandis que l'interopérabilité que l'OTAN maîtrise particulièrement et dont l'UE a bénéficié est propice à la coopération interinstitutionnelle.

La revendication d'un nécessaire multilatéralisme efficace

L'UE a fait depuis plusieurs années de l'« *effective multilateralism* » un objectif à atteindre et un des piliers de ses stratégies sécuritaires. Dans la *Stratégie européenne de sécurité* (SES) (21), l'UE a établi trois objectifs stratégiques, dont celui de réaliser un ordre international fondé sur le multilatéralisme efficace (22). L'UE affirmait même dès 2003 son ambition de prendre la tête de ces exercices multilatéraux, particulièrement dans

(20) Cf. J. KOOPS, « Inter-organizationalism in international relations: a multilevel framework of analysis », in J. KOOPS / R. BIEMAN (dir.), *Palgrave Handbook of Inter-organizational Relations in World Politics*, 2016, p. 198, note 11, au sujet du rôle de blocage joué par certains Etats dans ces relations OI-OI poussées ; T. DYSON / T. KONSTADINIDES, *op. cit.*, p. 8. La France, la Finlande ou la Suède ont toujours opté pour une coopération sécuritaire dans le cadre d'une PSDC renforcée, quand des Etats membres comme le Royaume-Uni, les pays d'Europe centrale et, dans une moindre mesure, l'Allemagne préféraient placer l'OTAN au cœur de leur système sécuritaire.

(21) *SES*, *op. cit.*, p. 9.

(22) Dans le contexte de la guerre en Iraq, l'heure était à la revendication des bienfaits du multilatéralisme, particulièrement dans des actions menées avec l'ONU. Cf., dans la lignée de la SES, la communication de la Commission européenne « UE et Nations Unies : le choix du multilatéralisme », COM (2003) 526, 10 sept. 2003.

la lutte globale contre le terrorisme (23). Le concept de multilatéralisme efficace n'a pas été défini dans la SES, mais il correspond, en comparaison du multilatéralisme classique, à l'ajout d'un volet militaire et à l'injection de *hard power* dans les actions de l'UE (24). Comme le relève J. Koops, la stratégie que sous-tend ce multilatéralisme doit être appréhendée de manière holistique, couvrant autant les activités politiques, diplomatiques, civiles ou militaires.

La *Stratégie européenne de sûreté maritime* a identifié à son tour quatre principes directeurs pour mener l'action de l'UE afin de faire face aux menaces maritimes, parmi lesquels le multilatéralisme efficace (25). Le multilatéralisme maritime repose sur une coopération avec l'ensemble des organisations et partenaires internationaux, la stratégie visant spécialement l'OTAN et les Nations Unies.

Plus récemment, l'UE a réaffirmé la nécessité de préserver un multilatéralisme efficace dans la *Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne* (SGUE) 2016. Dans ce document, est particulièrement valorisée la nécessité pour l'UE de s'appuyer sur ce multilatéralisme, avec au cœur de cette coopération l'ONU et les organisations régionales comme l'OTAN ou l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) (26). La coopération avec l'OTAN est présentée comme une impérieuse nécessité dans un nouveau contexte stratégique car la sécurité des intérêts de l'UE est en jeu et représente la première priorité de cette stratégie (27), qui se veut plus pragmatique et moins idéologique que la SES (28).

A l'appui de cette SGUE prônant la nécessaire coopération entre l'UE et les organisations régionales, l'UE a adopté une série de mesures relatives à la sécurité et la défense, dont un plan visant à mettre en œuvre la déclaration conjointe conclue entre l'OTAN et l'UE, le 8 juillet 2016. Cette déclaration affirme la nécessité d'élargir et adapter leur coopération institutionnelle, en mer notamment, par une meilleure coordination, un partage de l'information relative à la situation, ainsi qu'un renforcement

(23) Communication de la Commission, *ibid.*, p. 5. L'UE pourrait s'attribuer « une force d'entraînement », pp. 7-8 ; elle a un « rôle moteur » à jouer.

(24) Cf. la définition de J. Koops, « 'Effective multilateralism': the future of the EU's external identity in a system of trilateral security governance », communication à la conférence « New Europe 2020: visions and strategies for a wilder Europe », Turku, 27 août 2004, p. 5.

(25) *SESM*, *op. cit.*, III-d, p. 5. Un des quatre principes directeurs de la stratégie avec l'approche intersectorielle, l'intégrité fonctionnelle, le respect des règles et principes. On trouvait déjà cette référence au multilatéralisme dans la communication conjointe de la Commission européenne et du Parlement européen, 6 mars 2014, *JOIN* (2014) 9 final, p. 6, pt. V.

(26) *Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE*, 28 juin 2016, disponible sur le site Internet data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/fr/pdf, p. 6, pt. 3.

(27) Cf. Q. WEILER, « La stratégie globale de l'UE : de quoi s'agit-il ? », *diploweb.com*, 3 janv. 2017.

(28) *Id.* Pour Q. Weiler, l'UE passe, avec la *SGUE*, d'un multilatéralisme efficace décrit dans la *SES* à un « pragmatisme de principe ».

mutuel de leurs activités en Méditerranée et ailleurs (29). Le Conseil de l'Union a ainsi adopté, le 6 décembre 2016, des conclusions afin de mettre en œuvre cette déclaration commune. Le Conseil a salué cette déclaration comme apportant un nouvel élan et donnant une nouvelle teneur à la coopération UE-OTAN, que ce soit dans le domaine de la coopération opérationnelle, notamment en mer, ou encore de la lutte contre les menaces hybrides. Il se félicite de la continuité dans la coopération « *étroite et synergique* » entre les deux organisations mais toujours « *lorsque les besoins se recoupent* » et « *dans des domaines d'intérêt commun* » (30).

L'engagement de l'UE à promouvoir ce multilatéralisme a toujours été et continue d'être revendiqué dans les discours et stratégies (31). Cependant, en lançant une opération parallèle et non une action commune pour renforcer l'action de l'OTAN, l'UE a manqué l'opportunité d'exploiter tout le potentiel que représente ce multilatéralisme efficace, qui est censé permettre le développement d'un partenariat avec d'autres OI (32). Nombreuses sont les critiques à l'égard de la mise en œuvre du multilatéralisme efficace par l'UE, qui s'est avéré être davantage dans les années 2000 un instrument pour asseoir sa crédibilité et son image d'acteur sécuritaire international (33). L'UE a d'ailleurs largement tiré bénéfice du savoir-faire de l'OTAN.

Le bénéfice de l'interopérabilité

L'interopérabilité peut se définir comme « *la capacité de systèmes, d'unités ou de forces à fournir ou accepter des services d'autres systèmes, unités ou forces, afin d'agir effectivement ensemble* » (34). En matière de sûreté maritime, cette interopérabilité concerne les réseaux de communication, les procédures de ravitaillement, la capacité à mener des entraînements communs, à avoir le même langage, à utiliser les mêmes codes, chaînes de

(29) *Joint declaration by the President of European Council, the Président of the European Commission, and the Secretary general of the North Atlantic treaty Organization*, 8 juil. 2016, disponible sur le site Internet www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm. La coopération est présentée comme une priorité stratégique et son application rapide est essentielle. L'OTAN a toujours fait de l'UE un « *partenaire unique et essentiel* » : cf. le Concept stratégique de l'OTAN, 2010, §32.

(30) Coopération UE-OTAN, « Le conseil adopte des conclusions en vue de la mise en œuvre de la déclaration commune », point presse, pt. 8, disponible sur le site Internet www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/12/47244651633_fr.pdf.

(31) Cf. encore Commission européenne, *Document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne*, COM (2017) 315, 7 juin 2017, p. 12.

(32) En ce sens, cf. J. KOOPS, *The European Union as an Integrative Power? Assessing the EU's Effective Multilateralism Towards NATO and the United Nations*, Brussels University Press, 2011, p. 382.

(33) C'est la position de J. KOOPS, « Assessing the European Union as an inter-organizational actor: from policy-oriented analysis to theory-guided research », communication au Green Scientific Workshop, « The EU in international organisations across time: structure, commitment and consistency », 18-19 juin 2012. L'UE a selon lui pris plus de ses partenaires qu'elle ne leur a donné en retour.

(34) Y. BOYER / J. LYNDLEY-FRENCH, « Euro-interoperability: the effective military interoperability of European armed forces », European Parliament, 2007, p. 2. Cf. le dossier OTAN, « Interopérabilité : connecter les forces de l'OTAN », 6 juin 2017.

commandement (35). Des opérations en doublons, un gaspillage des moyens matériels et humains peuvent se produire à défaut d'interopérabilité.

En tant qu'alliance militaire, l'OTAN bénéficie d'une grande interopérabilité tant d'un point de vue humain, technique ou matériel, puisque ses forces navales mènent régulièrement des exercices (manœuvres, escales) et le font encore avec des partenaires non-OTAN (Russie, Japon). L'OTAN a développé des régimes de standardisation techniques et militaires dont l'UE a profité (36). Ont été mis en place des accords de standardisation (*Standardization Agreement* ou StanAG) qui permettent l'interopérabilité par l'élaboration de règles et de procédures communes. Des navires présents dans le golfe d'Aden dans le cadre de l'opération de l'OTAN mais aussi de l'UE ou de la CMF et qui ont adopté ces standards otaniens peuvent importer ces standards dans d'autres coalitions dont ils sont aussi membres (37).

L'UE de son côté bénéficie d'une opérabilité moindre, les opérations PESC soulevant des questions sensibles dans un domaine complexe où l'UE est moins expérimentée. Dans ces opérations maritimes, le manque d'interopérabilité se traduit par l'obligation, pour les officiers en charge, de jongler entre les différents systèmes de communication (38). L'UE a directement bénéficié de la culture d'interopérabilité patiemment forgée par l'OTAN en raison de la présence d'Etats membres communs. C'est ainsi que l'OTAN a développé, par la mise en place d'exercices d'entraînement, une interopérabilité non technique dont l'UE a tiré profit (39). La communication entre les deux OI reste toutefois difficile, les obligeant à adopter des accords de partage d'informations qui doivent être déclassifiées avant d'être transmises (40). L'interopérabilité dont bénéficie l'UE est ainsi propice à la socialisation et à l'apprentissage des savoir-faire, encourageant un développement des relations interinstitutionnelles.

L'institutionnalisation de la coopération UE-OTAN

La coopération entre les deux OI ne peut pas s'établir de manière formelle en raison de blocages politiques, mais elle s'établit de manière astucieuse empiriquement et par des relations informelles.

(35) A. MURATORE, « EU-NATO cooperation and the pirates of the Gulf of Aden », *American Journal of Maritime and Ocean Affairs*, 2010, p. 95.

(36) *Ibid.*, p. 96 ; Y. BOYER / J. LINDLEY-FRENCH, *op. cit.*, p. 10.

(37) Ce que permet l'opération de l'OTAN Sea Guardian – une réadaptation de l'opération Active Endeavour luttant contre le terrorisme maritime –, qui aide matériellement (ravitaillement) l'opération de l'UE EUNAVFOR MED Sophia, qui lutte en Méditerranée contre le trafic de migrants.

(38) La « *swivel-chair interoperability* », selon les mots d'A. MURATORE, *op. cit.*, p. 96.

(39) *Id.*

(40) Cf. C. GHEBARD / S. SMITH, « The two faces of EU-NATO cooperation: counter-piracy operations off the Somalia coast », *Cooperation and Conflict*, 2015, p. 115.

Les arrangements formels de la coopération

La fin de la Guerre froide avait ouvert une nouvelle page pleine de promesse en matière de coopération entre les deux OI. La Déclaration de Saint-Malo de 1998 avait scellé l'accord franco-britannique sur la nécessité de mettre en place une force autonome de décision et d'action de l'UE, tout comme le processus de dialogue menant à l'arrangement Berlin Plus qui avait donné lieu à d'intenses débats sur la relation UE-OTAN. Les accords de Berlin Plus ont permis, depuis leur adoption le 17 mars 2003 (41), la mise en place d'un partenariat stratégique entre l'OTAN et l'UE, avec la Déclaration OTAN-UE sur la Politique de sécurité et de défense commune (42). Ces accords permettent à l'OTAN de soutenir des opérations menées par l'UE mais dans lesquelles l'OTAN n'est pas entièrement engagée. Ces arrangements poursuivent trois objectifs. Il est ainsi prévu que l'OTAN donne à l'UE un accès à ses capacités de planification et donne ainsi un soutien à la PESD. Il est également prévu que les deux organisations fixent des arrangements afin d'assurer un développement cohérent et profitable de leurs besoins communs. L'UE doit également veiller à ce que soient associés à la PESD des membres européens de l'OTAN mais non membres de l'UE (43).

Ces arrangements souffrent d'un certain nombre de blocages (44) dus au problème de participation, à l'opposition entre la Turquie (non membre de l'UE) et Chypre (non membre de l'OTAN), qui emporte la Grèce dans cette confrontation. La Turquie demande à être davantage impliquée dans le processus décisionnel de l'UE, voulant être associée au fonctionnement de l'Agence européenne de défense en concluant un accord, quand la Grèce conditionne la conclusion de cet accord à la signature d'un premier accord de défense UE-Turquie, ce que refuse Chypre. Devant l'opposition chypriote, la Turquie refuse l'accès de Chypre aux conférences et documents de l'OTAN (45). De plus, le « *participation problem* » rend nécessaire le maintien des deux opérations navales parallèles. Malgré cette possibilité de coopération institutionnalisée, l'opération Atalanta ne peut donc pas relever des arrangements Berlin Plus en raison de l'opposition

(41) R. MARTIN, « Some legal issues concerning the EU-NATO Berlin Plus agreement », *Nordic Journal of International Law*, 2004, p. 37 ; N. GRAEGER, « Security. EU-NATO relations: informal cooperation as a common lifestyle », in A. ORSINI (dir.), *The European Union With(in) International Organisations: Commitment, Consistency and Effects Across Time*, Routledge, pp. 162-163.

(42) Cette déclaration repose sur des principes communs comme la concertation, le dialogue, la coopération, le respect mutuel des intérêts de l'UE et de l'OTAN comme de leurs Etats membres, le développement mutuellement profitable des capacités militaires communes aux deux organisations. Cf. « La coopération avec l'OTAN », EUR-Lex-133242-EN, disponible sur le site Internet eur-lex.europa.eu.

(43) Le cas de la Turquie. Les accords de Berlin Plus vont être directement impactés par le Brexit, cf. en ce sens le site Internet www.bruxelles2.eu/2016/07/05/laccord-de-berlin-plus-touche-en-plein-coeur-par-le-brexit/.

(44) Les arrangements de Berlin Plus n'ont fonctionné que pour les opérations Concordia (Macédoine) et Althéa (Bosnie) en cours.

(45) N. GRAEGER, « Security », *op. cit.*, p. 164.

systématique de Chypre (46). Les navires des Etats membres de l'UE qui sont pourtant aussi membres de l'OTAN ne sont donc pas autorisés à utiliser les dispositifs de planification et capacités otaniens, ce qui prive les deux OI d'une répartition officielle des tâches ou de plannings conjoints. Des réunions du COPS et du Conseil de l'Atlantique Nord co-présidées par le Secrétaire général et le Haut Représentant de l'UE ont eu lieu, mais les questions de contre-piraterie ne pouvaient pas être inscrites à l'ordre du jour (47). L'impasse dans l'accord Berlin Plus n'a pas pour autant empêché la mise en place d'une coopération informelle.

Les techniques informelles de la coopération

Le processus décisionnel informel dépend du maillage de relations bilatérales tissées entre les Etats membres de l'OTAN et de l'UE ; il est fait de pragmatisme et d'utilitarisme. Des contacts informels se mettent en place comme au sein du Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, créé pour faciliter les discussions entre Etats et OI, ou du SHADE (Shared Awareness and Deconflation) (48), un mécanisme de coordination qui permet d'échanger des informations entre l'OTAN, l'UE et la CMF relativement aux efforts entrepris pour éradiquer ce fléau. C'est un des cadres les plus importants pour faciliter la coopération entre les deux OI (49).

En outre, l'élaboration de discussions informelles régulières et d'échange d'informations en dehors du système formé par l'accord Berlin Plus permet de contourner ces blocages. Selon S. Smith, l'UE a réussi à emprunter les moyens de l'OTAN de manière non officielle, Berlin Plus subsistant malgré tout en offrant de manière informelle un dispositif de coopération institutionnelle (50). N. Graeger relève trois éléments alimentant la coopération informelle entre l'UE et l'OTAN (51) : une coopération d'équipe à équipe ; des *briefings* transversaux et l'échange d'informations lors de dîners interministériels informels (52) ; une coopération casuistique pour trouver des réponses pratiques à des problèmes aigus, cela contribuant à donner une vision dynamique du travail en commun (53). Un système de coopération de personnel à personnel civil, militaire s'est instauré entre les

(46) Cf. H. HARDT, *Time to React: the Efficiency of International Organization in Crisis Response*, Oxford University Press, 2014, 272 p.

(47) S. SMITH, *The European Union and NATO beyond Berlin Plus : the Institutionalisation of Informal Cooperation*, these doctorale, Loughborough University, 2014, p. 130. Ces rencontres formelles entre C. Ashton et A. F. Rasmussen ont été l'occasion d'une prise de contact pour des réunions informelles permettant la discussion sur la nécessité de renforcer la coopération UE-OTAN, particulièrement au large des côtes somaliennes.

(48) Lancées en décembre 2008, les conférences du SHADE se tiennent dans les quartiers généraux du CMF à Bahreïn.

(49) C. GHEBARD / S. SMITH, *op. cit.*, p. 117.

(50) S. SMITH, « The essence of Berlin Plus », *op. cit.*, p. 105.

(51) N. GRAEGER, « Security », *op. cit.*, pp. 170-171.

(52) Des réunions ont lieu entre le DSACEUR et le CMPD à l'hôtel Conrad à Bruxelles, les « Conrad meetings ». Cf. S. SMITH, *op. cit.*, p. 130.

(53) N. GRAEGER, « Security », *op. cit.*, p. 173.

deux OI, certains ayant déjà fait connaissance à l'occasion d'entraînements communs. Même si ces opérations n'entrent pas dans le cadre formel de Berlin Plus, on retrouve des acteurs qui agissent de la même manière, comme le DSACEUR (Commandant suprême des forces alliées en Europe), qui continue à jouer le rôle de point de contact pour le CMPD (Direction de la planification et de la gestion de crises), l'outil de planification stratégique civilo-militaire de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

L'un des éléments témoignant de cette flexibilité dans la coopération informelle a été la décision de mettre en place à Northwood le quartier général d'opération militaire (OHQ) d'Ocean Shield et d'Atalanta, dans le quartier général des forces britanniques conjointes (54). Cette co-localisation est propice à la socialisation.

Des systèmes de communication ont encore été mis en place afin que les navires des deux opérations ne se concurrencent pas en patrouillant aux mêmes endroits. En l'absence d'un système commun de communication, contrôle, commandement (« C3 architecture ») (55), les navires de chaque Etat membre participant soit à l'opération otanienne soit européenne peuvent avant tout utiliser leurs propres systèmes nationaux de communication, à condition qu'ils participent aux deux opérations. L'UE a encore développé un système de communication, Mercurey, une plateforme de communication basée sur Internet (56). L'usage de ce système de partage d'informations a pu être largement organisé dans le cadre du SHADE. Un autre système d'information (CENTRIXS) élaboré par les Etats-Unis a pour objectif de constituer un réseau permanent d'informations global (57). L'échange d'informations se fait encore individuellement, de manière informelle, par courriels, *via* Yahoo Messenger ou encore Skype (58).

Les officiers intervenant dans ces opérations ont reçu les mêmes enseignements militaires, une même culture militaire permettant encore le partage d'une même conception de la sûreté maritime et de la menace pirate ou terroriste, ce qui est bénéfique à l'entente interinstitutionnelle (59).

On relève cependant la persistance de logiques claniques de coopération bi- ou tri-latérales pouvant mettre en péril la relation de confiance OTAN-UE patiemment tissée en privilégiant une action autonome plutôt que la coopération OI-OI. Des groupes défendant des intérêts particuliers se forment ainsi au sein de l'OTAN (les Atlantistes, le « club Med », les

(54) L. BALMOND, « Opérations navales de l'OTAN et articulation entre opérations nationales, opération OTAN et opérations UE », in C. CHEVALLIER-GOVERS / C. SCHNEIDER (dir.), *L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime*, Pedone, 2015, p. 64.

(55) A. Muratore, *op. cit.*, p. 96. Il n'y a pas de dispositif qui puisse être installé sur les navires d'Atalanta ou Ocean Shield pour assurer une interopérabilité complète du système de communication.

(56) *Ibid.*, p. 97. Système géré par le Maritime Security Center – Horn of Africa (MSCHOA) à Northwood, dans les quartiers généraux de l'UE reliant l'UE, l'OTAN et les navires du CMF. Le système est exclusivement dédié à l'échange d'informations relatives à la piraterie.

(57) Il est ainsi tout à fait possible que les navires de l'opération Ocean Shield utilisent ce réseau comme ceux de l'opération Atalanta, mais dans le cadre de leur coopération avec la CMF.

(58) N. GRAEGER, « Security », *op. cit.*, p. 172.

(59) *Ibid.*, p. 173.

combattants d'Afghanistan « Afghanistan Firsters ») et au sein de l'UE (l'axe franco-germanique) (60). Ces logiques relationnelles sont un frein au multilatéralisme. De la même manière, certains Etats membres de l'OTAN notamment préfèrent tisser des relations bilatérales à l'intérieur de l'Organisation, ce qui ne contribue pas à conforter l'entreprise de coopération entre les deux OI (61).

En choisissant de lancer l'opération Atalanta parallèlement et en plus de l'opération Ocean Shield, l'UE a lancé un message politique clair à l'adresse de l'OTAN : elle sortira de l'ombre otanienne pour s'imposer comme un acteur sécuritaire tout aussi qualifié.

LE POTENTIEL DE L'UE A DÉPASSER L'OTAN

L'OTAN était classiquement présentée comme un acteur premier dans la protection de la sécurité internationale. Quant à l'UE, elle endossait traditionnellement le rôle de « *puissance normative, éthique et civile* », refusant de s'ériger en puissance géopolitique traditionnelle (62). Depuis plus de dix ans, l'équilibre tend à s'inverser et l'UE parvient à se hisser au rang d'acteur sécuritaire important bien qu'atypique (63). Il y a de la part de l'UE une volonté affirmée de dépasser l'OTAN en s'autonomisant : la lutte contre les menaces maritimes l'illustre parfaitement.

La reconnaissance de l'UE comme acteur sécuritaire stratégique

L'entreprise de démarcation qu'a menée l'UE face à l'OTAN a connu trois phases d'évolution : une phase de complémentarité UE/OTAN tout d'abord, une phase d'incertitude par la suite, enfin une phase de recherche de l'UE pour devenir un acteur international global et non plus être seulement une puissance civile (64).

En poussant l'UE à s'ériger patiemment au rang d'acteur sécuritaire stratégique, l'OTAN a joué le rôle de modèle et d'aiguillon. J. Koops décline cette relation d'influence selon trois figures que sont celles du « *model* », de l'« *enabler* », du « *competitor* » (65). L'OTAN a joué tout d'abord le rôle d'un modèle, un « idéal-type » pour tisser des relations opérationnelles ou institutionnelles. L'OTAN joue également le rôle d'organisation partageant ou fournissant les moyens matériels, en offrant un support logistique, en faisant bénéficier de son savoir-faire. Elle est encore appréhendée en

(60) *Ibid.*, p. 169.

(61) Des relations bilatérales à l'intérieur de l'OTAN ont ainsi été nouées entre la République tchèque et les Etats-Unis et la Hongrie et les Etats-Unis.

(62) Cf. M. RIDDERVOLD, « Finally flexing its muscles? Atalanta – The European Union's naval military operation against piracy », *European Security*, 2011, pp. 385-404.

(63) En ce sens, M. REICHARD, *The EU-NATO Relationship: a Legal and Political Perspective*, Ashgate 2006, p. 356.

(64) J. KOOPS, « NATO'S influence on the evolution of the European Union as a security actor », in O. COSTA / K. D. JORGENSEN (dir.), *The Influence of International Institutions on the EU. When Multilateralism Hits Brussels*, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 155-185.

(65) *Ibid.*, pp. 155-156.

qualité de compétiteur, tout en servant à l'UE de faire-valoir pour forger et renforcer son identité. La teneur de cette influence est déterminée par la confrontation entre les Etats partisans d'une autonomisation de l'UE (France) et les Etats partisans d'une relation poussée OTAN-UE (Royaume-Uni) (66).

L'OTAN peut influencer l'UE dans trois domaines : l'institutionnel (aspects liés aux procédures, aux cadres), l'opérationnel et l'identitaire (prestige, réputation de l'organisation). L'exercice de l'influence de l'OTAN sur l'UE en qualité de modèle (pour la période 1999-2003) est qualifiée par J. Koops de *mimetic isomorphism* (67) visant la reprise des traits caractéristiques d'une autre organisation et leur duplication. En cette matière, J. Koops note encore que l'influence de l'OTAN sur l'UE relève d'une logique de *normative isomorphism*. Il s'agit pour les officiers militaires de l'UE qui ont été formés aux mêmes écoles que ceux de l'OTAN de reprendre les valeurs qui ont été inculquées aux officiers otaniens. Au regard des personnalités encore, certains agents (hauts fonctionnaires, militaires) qui ont travaillé pour l'OTAN puis pour l'UE, comme J. Solana, ont largement contribué à faciliter l'influence de l'OTAN sur l'UE. L'influence de l'OTAN en tant que modèle se retrouve également en matière opérationnelle, où il ne s'agit plus alors, selon la classification de J. Koops, d'« *isomorphisme* », mais plutôt d'un exemple de chevauchement organisationnel, l'UE utilisant, comme ce fut le cas dans le cadre de l'opération Concordia notamment, le même matériel, les mêmes ressources humaines, les mêmes savoir-faire que l'opération de l'OTAN Allied Harmony menée antérieurement. L'influence de l'OTAN en tant que modèle s'exerce encore dans le domaine identitaire, l'UE cherchant à soigner son image et à accroître sa visibilité (68).

Les opérations maritimes lancées par l'UE illustrent particulièrement l'exercice de cette influence otanienne sur l'UE, déclinée selon la logique des trois figures. L'opération Atalanta, où l'UE se retrouve confrontée dans l'espace du golfe d'Aden à d'autres puissances maritimes, est l'occasion de mener une démonstration de force et d'accroître sa visibilité. La figure du compétiteur ressort alors, permise par celle de l'« *enabler* », l'UE ayant été dans un premier temps largement dépendante de l'Alliance (69). Atalanta permet encore la démarcation négative (A. Wendt) de l'UE, qui offre en plus, à la différence de l'OTAN (70), un programme de protection des droits de l'homme et une approche globale dans le traitement de la menace sécuritaire. Atalanta a ainsi été présentée comme l'occasion pour l'UE de se différencier de l'OTAN, de s'autonomiser, de procéder à un

(66) Cf. S. HOFMANN, *European Security in NATO'S Shadow*, Cambridge University Press, 2013. L'auteur explique comment les gouvernements des Etats de l'UE ont transformé l'OTAN en une « *alliance de choix* ».

(67) J. KOOPS, « *Nato's influence* », *op. cit.*, p. 159.

(68) C'est avec les opérations Artemis (juin-sept. 2003) et Althéa (lancée en décembre 2004) que l'UE a cherché à se démarquer de l'OTAN en renforçant son image de puissance militaire.

(69) S. SMITH, *op. cit.*, p. 147.

(70) Cf. J. LARIK, *op. cit.*, p. 71. L'UE étant une « *communauté fondée sur l'Etat de droit* », ce qui ne caractérise pas l'OTAN.

découplage, puisque l'OTAN sillonnait déjà cet espace maritime. La figure du modèle s'impose ainsi puisqu'il s'agit pour l'UE de montrer qu'elle peut faire comme et aussi bien que l'OTAN dans sa spécialité, illustrant même l'hypothèse du chevauchement fonctionnel marqué.

En matière de préservation de la sûreté maritime, cette évolution des rôles place l'OTAN dans une situation difficile : celle du retrait ou de l'acceptation d'un rôle important mais bien moins qu'auparavant (71). Certains auteurs reconnaissent que l'UE, dans ce domaine, est en passe de laisser l'OTAN à la remorque, même si cette dernière ne délaisse pas l'enjeu de la préservation de la sûreté maritime en se concentrant sur d'autres espaces stratégiques (72).

La volonté affirmée d'autonomisation de l'UE vis-à-vis de l'OTAN

Il y a, derrière cette entreprise, la ferme volonté de certains Etats membres de l'UE et membres de l'OTAN de faire de l'UE un acteur indépendant, tout aussi capable de préserver la sûreté maritime que l'OTAN. On relève ainsi toute une mouvance qui prône, en matière militaire, la prise d'indépendance de l'UE, quand d'autres Etats continuent à militer pour le maintien du *leadership* de l'OTAN en la matière, cela menant parfois à des attitudes schizophréniques. Lors du lancement d'Atalanta, la France, qui assurait alors la présidence de l'UE, tenait à ce que l'UE ait sa propre opération. Profitant d'une fenêtre d'opportunité, l'UE avait l'occasion de s'imposer aux côtés d'autres grandes puissances comme gardienne de la sûreté maritime dans cet espace (73). La France, suivie par l'Espagne, a pris la tête d'un mouvement qu'elle a impulsé et visant à faire accepter l'idée selon laquelle, en matière de lutte contre la piraterie, l'UE était plus armée que l'OTAN (74). Même le Royaume-Uni, partisan du *leadership* otanien, avait reconnu que l'UE serait plus efficace, car elle disposait d'une boîte à outils normative plus fournie, avec pour étendard les principes de l'Etat de droit (article 2 du Traité sur l'Union européenne).

Plusieurs Etats membres ont ainsi régulièrement fait valoir que cette opération menée par l'UE permettrait de résoudre la question épineuse du traitement des pirates capturés à l'aune des grands standards de protection des droits de l'homme et de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer. Les Etats qui ont considéré qu'Atalanta apporterait une plus-value à la lutte contre la piraterie ont estimé que cette opération n'était pas une simple opération militaire comme l'OTAN pouvait la mener, mais une opération d'application du droit. Les accords de transfert UE-Seychelles, UE-Tanzanie, UE-Kenya pour faire juger ou incarcérer les pirates par des

(71) *Ibid.*, p. 46.

(72) *Ibid.*, p. 58.

(73) M. RIDDERVOLD, « A geopolitical balancing game? », *op. cit.*, p. 555. L'appel du Conseil de sécurité des Nations Unies et le soutien des Etats-Unis ont contribué à encourager l'intervention de l'UE.

(74) M. RIDDERVOLD, « A geopolitical balancing game? EU and NATO in the fight against Somali piracy », *Arena Working paper*, mars 2014, pp. 12 et suiv.

Etats tiers, accords que des Etats membres de l'UE avaient pour certains déjà conclus individuellement, ont suffi à convaincre ceux-ci à mener cette opération parallèle au lieu de renforcer une opération otanienne de long terme, ayant des difficultés avec le traitement juridictionnel de la piraterie et bien souvent contrainte de relâcher les pirates après avoir confisqué leur matériel (*catch and release*) (75). Les accords de transfert ont fourni l'assurance aux Etats membres participants que les personnes qui étaient arrêtées ne seraient pas soumises à la peine de mort, à la torture ou ne seraient pas jugées par un procès sommaire (76). Quand l'approche proposée par l'UE était une approche sophistiquée car globale, celle de l'OTAN était purement militaire (77). L'UE propose toute une gamme de moyens pour lutter contre la piraterie en s'attaquant à la racine de ce fléau sur le territoire somalien, à commencer par l'aide au développement, les opérations de *capacity building*, l'aide humanitaire, un traitement politique et diplomatique des problèmes de souveraineté touchant l'Etat.

S'est ouverte une compétition UE-OTAN, les Etats membres arbitrant la répartition des moyens matériels (78). Après le lancement d'Atalanta, l'OTAN s'est contentée de suivre (79). Comme le relève J. Koops, l'UE a profité de ce multilatéralisme effectif en s'appuyant sur deux OI (ONU et OTAN) qui lui ont permis de renforcer sa propre identité, sa cohérence, et de forger sa visibilité dans des opérations de gestion de crise (80), apportant une vraie plus-value au regard de la projection des valeurs (81). J. Koops parle d'« *inter-organisationalisme avisé* » pour qualifier cette entreprise astucieuse de prise de *leadership*. Les opérations de lutte contre la piraterie et le terrorisme maritimes témoignent d'une prise de conscience, de la part de l'UE, de son rôle de *leader*, parce qu'elle est celle qui offre le plus de qualifications. Le noyau dur de l'opération se forme autour d'elle et l'OTAN, moins qualifiée d'un point de vue normatif, cède naturellement la place ou joue le rôle d'auxiliaire dans une logique quasi hiérarchique dictée par l'efficacité fonctionnelle. Ce constat vaut en matière de sûreté maritime, il est difficilement transposable quand il est question de menace classique (conflit armé internationalisé) comme ce fut le cas en Libye, où l'UE n'a pas su s'imposer.

(75) C'est le cas de l'Allemagne ou du Royaume-Uni. Cf. M. RIDDERVOLD, « New threats – different response : EU and NATO and Somali piracy », *European Security*, 2014, pp. 555 et 557. Pour plus de détails, cf. M. DUBUY, « La lutte contre la piraterie maritime face au respect des droits fondamentaux : un exemple de promotion de l'identité de l'Union », in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Politiques de l'Union européenne et droits fondamentaux*, Bruylant, 2016, p. 408.

(76) Sur ce point, cf. M. Dubuy, *op. cit.*, pp. 422 et suiv.

(77) Cf. M. RIDDERVOLD, « New threats », *op. cit.*, p. 553.

(78) *Ibid.*, p. 554. Une sorte de *forum shopping* pour les Etats membres communs aux deux OI.

(79) *Ibid.*, p. 553.

(80) J. Koops, *The European Union as an Integrative Power?*, *op. cit.*, p. 384.

(81) Pour une analyse plus détaillée, cf. M. DUBUY, « La stratégie européenne de sûreté maritime, une stratégie propulsant l'Union au rang d'acteur global ? », in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Les Enjeux territoriaux des objectifs de sécurité de l'Union*, à paraître ; les références aux écrits de M. Riddervold.

* *
*

Alors même que l'OTAN et l'UE ont régulièrement proclamé leur attachement à la coopération interinstitutionnelle, elles se révèlent, dans le domaine précis de la lutte contre la piraterie maritime, des partenaires mais surtout des rivales. L'UE a réussi, en forgeant ses capacités opérationnelles, à s'ériger au rang d'acteur sécuritaire stratégique, éclipsant même, par ses spécificités normatives, l'OTAN. Le retrait de l'OTAN du golfe d'Aden annonce un changement d'équilibre sécuritaire entre les deux acteurs, avec la prise en charge par l'UE de ses responsabilités sécuritaires. L'heure n'est plus à la compétition et la clef consiste désormais à se demander quelle organisation sera la plus qualifiée pour assurer certaines opérations spécifiques. Une meilleure répartition des rôles s'impose dans le partenariat euro-atlantique car la coopération UE-OTAN est définitivement « *the key to Europe's security future* » (82).

(82) J. HOWORTH, « EU-NATO cooperation: the key to Europe's security future », *European Security*, 2017, pp. 454-459.

L'UNION EUROPÉENNE ET LE SAHARA OCCIDENTAL

PAR

THIBAUT FLEURY-GRAFF (*)

S'il fallait une illustration de l'« incohérence » de la politique étrangère de l'Union européenne (UE) (1), celle qu'elle mène à l'égard du Maroc et du Sahara occidental en est une de choix. La diplomatie marocaine elle-même s'en émeut régulièrement, reprochant à l'UE son inconstance et les positions divergentes de ses institutions (2). L'émoi des diplomates et dirigeants du Maroc a été jusqu'à provoquer début 2016, suite à l'arrêt du Tribunal de première instance de l'Union européenne annulant l'accord de libéralisation des échanges UE-Maroc (3), une rupture des relations diplomatiques entre les deux entités (4). Le fait n'est pas anodin : le Maroc est le premier partenaire commercial de l'Union et les échanges commerciaux entre les deux entités sont en augmentation constante depuis le début des années 2000 (5), date de l'entrée en vigueur de leur

(*) Professeur à l'Université Rennes I (France), rattaché à l'Institut du Droit public et de la Science politique (IDPSP).

(1) Conclusions de l'avocat général, Melchior Wathelet, sur l'affaire *Conseil de l'Union européenne / Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*, C-104/16 P, §67.

(2) Cf. Irene FERNANDEZ-MOLINA, « The EU, the European neighbourhood policy and the Western Sahara conflict: executive continuity and parliamentary detours », in Dimitris BOURIS / Tobias SCHMACHER (dir.), *The Revised European Neighbourhood Policy. Continuity and change in EU Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Londres, 2017, p. 233.

(3) Il s'agit plus précisément de l'annulation de la décision 2012/497/UE du Conseil, du 8 mars 2012, approuvant l'application au Sahara occidental de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc : TPIUE, *Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) / Conseil de l'Union européenne*, arrêt du 10 décembre 2015, T-512/12. Pour une étude détaillée de ce jugement, cf. notre étude, « Accords de libre-échange et territoires occupés », *Revue générale de Droit international public*, n°2, 2016, pp. 263-291.

(4) Cf. entre autres « Le Maroc suspend ses contacts avec l'Union européenne », *Le Monde*, 26 fév. 2016 ; F. IRAQI / N. RABBAA, « Maroc – UE : petites fâcheries entre amis », *Jeune Afrique*, 14 mars 2016.

(5) Union Européenne, Action extérieure, « Le Maroc et l'UE », 10 mai 2016, disponible sur le site Internet eas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_fr/700/Le%20Maroc%20et%20l%20E2%80%99UE#Relations+commerciales.

accord d'association (6), complété depuis par des accords bilatéraux de partenariat (7) et de libéralisation des échanges (8).

Partenaire commercial privilégié bénéficiant depuis 2008 du « statut avancé », le Maroc est aussi, cependant, un Etat colonisateur : il administre *de facto*, depuis 1975, le Sahara occidental, violant tant le droit à l'autodétermination du peuple sahraoui que les droits de l'homme les plus élémentaires (9) (libertés d'association et d'expression, droit de n'être soumis ni à la torture, ni à des traitements inhumains et dégradants...) des 570 000 habitants de ce territoire plus grand que la portion européenne du Royaume-Uni. Or, en vertu de l'article 21 du Traité sur l'Union européenne, « *l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création [...] 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 [...] et le respect des principes de la charte des Nations Unies et du droit international* ». Parmi ces principes figurent notamment le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le respect des droits de l'homme et celui de l'intégrité territoriale des Etats (10). Adoptée en 2016, la « Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité commune » rappelle tout également que l'Union « *mènera une action responsable* », et prendra des mesures « *à l'échelle mondiale, afin de [s']attaquer aux causes profondes des conflits et de la pauvreté et de défendre les droits de l'homme* ». L'UE est en effet « *attachée à un ordre mondial fondé sur le droit international, qui garantisse les droits de l'homme, le développement durable et l'accès durable aux biens communs mondiaux* ». Or cette dimension axiologique de la politique étrangère européenne s'impose en matière commerciale comme dans tout autre domaine relevant de la compétence européenne : la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) l'a encore rappelé récemment (11) et il est également prévu d'« *intégrer les droits de l'homme dans les analyses d'impact, lorsqu'elles sont effectuées*

(6) Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, approuvé par la décision n°2000/384/CE, CECA du Conseil et de la Commission du 19 avril 2000.

(7) Cf. not. Règlement (CE) n°764/2006 du Conseil du 22 mai 2006 relatif à la conclusion de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc, prolongé par la décision n°2011/491/UE du Conseil du 12 juillet 2011 et par la décision n°2013/785/UE du 16 décembre 2013 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc

(8) Cf. not. décision 2012/497/UE du Conseil, du 8 mars 2012, concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc relatif aux mesures de libéralisation réciproques en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche.

(9) Cf. not. « Rapport du Secrétaire général sur la situation concernant le Sahara occidental », Conseil de sécurité des Nations Unies, 10 avr. 2017, S/2017/307.

(10) Art. 1§2, 1§3 et 2§4 de la Charte des Nations Unies.

(11) Cf. les affaires relatives au Sahara occidental qui nous intéressent ici, ainsi que CJUE, *Parlement/Conseil*, arrêt du 14 juin 2016, C-402/05 P et C-415/05 P, §291.

[...] pour [...] des accords commerciaux ayant des conséquences économiques, sociales et environnementales importantes » (12).

Tel n'a pourtant pas été le cas concernant les accords conclus avec le Maroc : ni la Commission, ni le Conseil n'ont mené de telles études (13), alors même que le Parlement européen n'a eu de cesse de les interpeller quant aux difficultés juridiques et éthiques soulevées par l'application de ces accords au Sahara occidental. Pour autant, le même Parlement a régulièrement ratifié ces accords. Le Sahara occidental, à la différence d'autres territoires colonisés ou occupés, est ainsi l'objet de la désinvolture des institutions de l'Union, désinvolture à laquelle on peut espérer qu'aient mis fin le Tribunal et la Cour dans leurs arrêts de 2015 (14) et 2016 (15) : ces deux rappels à l'ordre successifs obligeront les institutions à accorder la politique extérieure aux principes supposés la fonder et à restaurer peut-être un peu de la crédibilité sans laquelle elle est vouée à l'échec (16).

LES CONTRADICTIONS DES INSTITUTIONS POLITIQUES DE L'UNION

La question du Sahara occidental a fait l'objet, au cours des dernières législatures, de centaines de questions écrites adressées par les parlementaires européens à la Commission (17). Ce chiffre est, à lui seul, illustratif d'une tension entre les institutions de l'Union, qui trouva son apogée dans le refus du Parlement de donner en 2011 son accord à la prorogation de l'accord de pêche UE-Maroc (18). Il ne faudrait pas cependant déduire de ce bref épisode une divergence interinstitutionnelle fondamentale sur la question du Sahara occidental : s'il est certain que le Parlement est plus critique que la Commission ou le Conseil à l'égard de l'occupation marocaine, les trois institutions se rejoignent *in fine* sur l'acceptation *de facto* de l'occupation marocaine du territoire sahraoui, qu'elles ne reconnaissent toutefois pas comme une souveraineté *de jure*. Cette politique, qui fait primer le fait sur le droit, tranche avec celle adoptée

(12) « Plan d'action de l'Union en faveur des droits de l'homme et de la démocratie », 25 juin 2012, 11855/12, Annexe III, p. 11, cité par Melchior WATHELET dans ses conclusions sur l'affaire *Conseil de l'Union européenne / Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*, C-104/16 P, §263, note 115.

(13) Conclusions de l'avocat général Melchior WATHELET, *op. cit.*, §§257 sq.

(14) TPIUE, *Front Polisario / Conseil*, précité, T-512/12.

(15) CJUE, *Conseil de l'Union européenne / Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*, arrêt du 21 décembre 2016, C-104/16 P.

(16) « Vision partagée, action commune : une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », adoptée par le Conseil européen le 28 juin 2016, disponible à l'adresse Internet europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/pages/files/eugs_fr_version_6.pdf.

(17) Une recherche de l'occurrence « Sahara occidental » dans la base de données des questions écrites sur le site Internet du Parlement européenne (disponible à l'adresse Internet www.europarl.europa.eu/plenary/fr/parliamentary-questions.html) donne les résultats suivants : 20 questions pour la législature 2014-2019, 107 questions pour la législature 2009-2014, 84 questions pour la législature 2004-2009 et 66 pour la législature 1999-2004.

(18) « Accord de pêche UE-Maroc : prorogation rejetée et appel à un meilleur accord », Communiqué de presse du Parlement européen, 14 déc. 2011, réf. 20111213IPR34070.

par les institutions à l'égard d'autres territoires qui, telle la Palestine, font l'objet d'une occupation étrangère illicite contre laquelle l'Union s'efforce d'agir.

La désinvolture des institutions à l'égard du peuple sahraoui

Les institutions européennes, quelles qu'elles soient, ne méconnaissent pas, loin s'en faut, les difficultés du peuple sahraoui, tant d'un point de vue matériel que juridique. Le dénuement et la pauvreté de ce peuple, qui compte 90 000 réfugiés établis dans les camps de Tindouf, en territoire algérien (19), est ainsi classée par la Direction générale ECHO (Protection civile opérations d'aide humanitaire européenne) de la Commission parmi les plus inquiétants au monde, sans perspective d'amélioration à court ou moyen terme étant données les conditions géographiques et géopolitiques des camps (20). L'UE apporte à ce titre aux réfugiés sahraouis une aide humanitaire d'environ neuf millions d'euros par an, pour un total de 222 millions d'euros depuis 1993 (21). De la même manière, les difficultés juridiques, en particulier en matière de respect des droits de l'homme, sont constamment rappelées par les institutions. Ainsi les parlementaires européens interpellent fréquemment les commissaires sur cet aspect de la question sahraouie, qu'il s'agisse de les interroger de manière générale sur le respect des droits de l'homme sur ce territoire (22) ou plus spécifiquement sur certaines violations caractérisées de la liberté d'expression, de manifestation, ou d'association (23).

Plus largement, de nombreux documents parlementaires attestent de la préoccupation constante du Parlement européen quant au respect

(19) Cf. UNHCR, « Algeria – Fact Sheet », fév. 2017.

(20) DG ECHO, « Humanitarian implementation plan (HIP) – North Africa », 11 avr. 2016, ARES(2016)1890522, pp. 1-2.

(21) Il est d'ailleurs particulièrement frappant de noter que les occurrences du terme « Sahara occidental » sur le site de la Commission renvoient quasi-exclusivement au soutien humanitaire apporté par l'UE aux réfugiés sahraouis : cf. le site Internet tinyurl.com/saharacommission ; pour l'aide humanitaire, cf. DG ECHO, « Algérie – Réfugiés sahraouis », Fiche-Info, janv. 2017, disponible à l'adresse Internet ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/algeria_fr.pdf. Plus largement, cf. Maria-Luisa GRANDE-GASCON / Susana RUIZ-SEISDEDOS, « The EU's reluctant engagement with the Western Sahara conflict : between humanitarian aid and Parliamentary involvement », in Raquel OJEDA-GARCIA / Irene FERNANDEZ-MOLINA / Victoria VEGUILLA (dir.), *Global, Regional and Local Dimensions of Western Sahara's Protracted Decolonization*, Palgrave Macmillan, New York, 2017, pp. 79-98.

(22) Cf. par exemple, récemment, la question n°E-000815/17, 3 fév. 2017, demandant à la Commission de « confirmer que le droit relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire s'appliquent à la situation au Sahara occidental et, partant, aux activités des organismes et acteurs marocains » ou, moins récemment, la question n°E-002449/2012, 2 mars 2012, demandant à la Haute Représentante les actions entreprises « afin de veiller à ce que le Maroc, pays avec lequel l'Union européenne a conclu plusieurs accords, respecte les droits de l'homme au Sahara occidental ».

(23) Cf. par exemple la question n°E-012089/2013, 23 oct. 2013, à propos des personnes détenues par les autorités marocaines suite au démantèlement du camp de Gdeim Izik, monté pour protester contre l'occupation : le parlementaire interroge la Commission sur le point de savoir si, « dans le cadre du dialogue UE-Maroc établi par l'accord d'association entre les deux parties, qui a donné lieu à une récente visite au Maroc, la Vice-présidente/Haute Représentante a [...] demandé des informations au Maroc concernant la violence subie par les Sahraouis et perpétrée en toute impunité par la police marocaine et d'autres dans les territoires occupés du Sahara occidental ». Cf. aussi les nombreuses questions posées fin 2010, par exemple la question n°E-9950/2010, 2 déc. 2010, dès après le démantèlement du camp.

des droits des Sahraouis. Le service juridique du Parlement est ainsi régulièrement saisi de demandes d'avis quant au champ d'application territorial des traités UE-Maroc et de leur compatibilité avec le droit du peuple sahraoui à l'autodétermination. Or, si ce service a d'abord adopté une position timorée (24), cette dernière s'est affermie avec le temps – allant jusqu'à recommander soit l'exclusion du Sahara occidental du champ d'application territorial des accords, soit la suspension de ces derniers (25). Les recommandations adoptées par le Parlement s'inscrivent dans le même sens : elles qui pointent « *la problématique de la violation systématique des droits de l'homme* » (26) et appellent à ce que « *tous les accords commerciaux* » soient conclus « *dans un contexte qui respecte pleinement les droits de l'homme* » (27). La Commission, au demeurant, ne le nie pas : selon une formule absolument constante et réemployée en réponse à chaque question parlementaire, « *l'Union [...] soutient les efforts déployés par le Secrétaire général des Nations Unies en vue de parvenir à une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable qui permette l'autodétermination du peuple du Sahara occidental dans le cadre d'arrangements conformes aux principes et aux objectifs de la charte des Nations Unies* » (28). Elle précise en outre fréquemment que « *la question des droits de l'homme est une des problématiques fondamentales du dialogue politique entre l'UE et le Maroc* » et qu'elle est de ce fait « *régulièrement abordée* » lors des réunions entre les deux partenaires (29). Elle rappelle également, à l'occasion, l'aide humanitaire qu'elle apporte aux réfugiés sahraouis (30) – « oubliant » de préciser toutefois que c'est l'Union elle-même qui contribue à leur appauvrissement en ne luttant pas contre l'exploitation par le Maroc de leurs ressources naturelles.

Car telle est la désinvolture européenne : peu des documents et discours qui viennent d'être mentionnés sont suivis d'effets.

(24) Cf. l'opinion SJ-0085/06 du 20 février 2006, disponible à l'adresse Internet www.arso.org/LegalopinionUE200206.pdf, estimant, d'une part, que rien n'exclut que l'accord de pêche s'applique aux eaux sahraouies et, d'autre part, qu'il appartient aux autorités marocaines de s'assurer du respect des droits des sahraouis.

(25) Cf. la « Note for the attention of Mr. Josep Borrell Fontells », 12 juil. 2009, disponible à l'adresse Internet www.wsrw.org/a105x1346, ainsi que la note juridique du 4 novembre 2013, n°SJ-0665/13, disponible à l'adresse Internet www.wsrw.org/files/dated/2013-11-07/ep_legal_opinion_nov_2013.pdf. Cette dernière note précise que l'exploitation par le Maroc des ressources naturelles des eaux sahraouies n'est licite qu'à la condition qu'elle bénéficie au peuple sahraoui.

(26) Recommandation A7-0023/2012, 1^{er} fév. 2012, p. 10.

(27) Projet d'avis 2015/0203 de la Commission de la pêche du Parlement européen à l'intention de la commission du commerce international sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'UE et le Maroc relatif à la protection des indications géographiques, 8 mars 2017.

(28) Pour une illustration récente de cette position fermement établie, cf. par exemple la réponse du 5 mai 2017 par Mme Mogherini, vice-présidente, au nom de la Commission, à la question écrite n°E-000816-17 du 3 février 2017. Cf. aussi les remarques en ce sens à l'occasion des réunions du Conseil relatif à l'association UE-Maroc, par exemple à l'occasion de la 8^e réunion, disponibles à l'adresse Internet europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-372_en.htm.

(29) Réponse de Mme Ashton, Haute Représentante, à la question n°E-002449/2012 du 2 mars 2012.

(30) Réponse de Mme Ashton, Haute Représentante, à la question n°E-009341/2011 du 18 octobre 2011.

D'une part, parce que le Parlement dispose de peu d'occasions pour peser sur la politique extérieure européenne : cela fait facilement de lui un « idéaliste » sur la question sahraouie (31). Il est aisé pour les députés européens, dont une petite centaine ont constitué un intergroupe sur le Sahara occidental (32), d'interpeler par des questions écrites ou orales la Commission quant à sa politique extérieure ou de s'é mouvoir dans la presse de son attitude à l'égard de la population sahraouie (33) : l'effet de manche est inversement proportionnel à l'effet juridique de telles déclarations ou interpellations. Certes, fort du pouvoir que lui reconnaît, depuis le Traité de Lisbonne, l'article 218§6a) du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), l'instance législative européenne a désormais les moyens juridiques de s'opposer à la ratification des traités UE-Maroc qu'elle jugerait contraire aux droits et intérêts du peuple sahraoui. Las, le Parlement ne s'est opposé qu'à une seule reprise à la ratification d'un tel traité (34), revenant qui plus est sur son refus quelques mois plus tard, alors même que le texte du traité n'avait pas été fondamentalement modifié.

D'autre part, parce que la Commission et le Conseil ont opté pour une approche juridique fragile – mais efficace d'un point de vue diplomatique. Approche juridique fragile, en effet, parce qu'elle consiste à « *admettre l'application de l'accord sur le territoire du Sahara occidental* » sans en « *tirer argument* » quant à la revendication de souveraineté du Maroc (35). Cette « *reconnaissance sans acceptation* » de l'occupation marocaine revient à faire primer le fait – de l'occupation – sur le droit – à l'autodétermination – : en admettant que le Maroc est « *la puissance administrante de facto du Sahara occidental* » (36), la Commission et le Conseil font peser sur le seul occupant la responsabilité d'appliquer ou non les accords au territoire occupé et à y respecter les droits de l'homme. L'« *attention* » que disent porter ces deux institutions aux droits de l'homme ne revêt ainsi aucune portée juridique – et n'a donc pas force obligatoire : les deux institutions européennes se contentent régulièrement de saluer les « *progrès* » du Maroc dans le sens de leur respect (37), cela alors même que de nombreux indices démontrent

(31) Gabriel COUPEAU, « 'The (European) empire strikes back?' Applying the imperial paradigm to understand the European court of Justice's *Imbroglia* in Western Sahara », The London School of Economics and Political Science, European Foreign Policy Unit, avr. 2017, p. 8.

(32) La composition de l'intergroupe est disponible à l'adresse Internet www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/VIII_LEG_26-Western%20Sahara.pdf.

(33) Pour un exemple récent, cf. Algérie Presse Service, « Après l'adoption de l'accord aérien UE-Maroc : l'intergroupe sur le Sahara Occidental exprime sa « *stupéfaction* », 24 oct. 2017. Sur cet accord, cf. *infra*.

(34) Résolution n°P7 TA(2011)0569, 14 déc. 2011. Cf. aussi le rapport l'accompagnant du député européen C. Haglund.

(35) Conclusions de l'avocat général Melchior Wathelet, précitées, §67, citant la réplique du Conseil à l'audience.

(36) Cf. not. la réponse de Mme Ashton, Haute Représentante, aux questions n°E-001004/11, P-001023/11 et E-002315/11, 10 et 18 fév. et 15 mars 2011.

(37) Cf. par exemple, particulièrement illustrative, la réponse de Mme Ashton, Haute Représentante, à la question n°E-002449/2012 du 2 mars 2012.

que tel n'est pas le cas (38). Cette fragilité juridique est cependant la conséquence d'une position diplomatique constante, visant à ne pas froisser un précieux partenaire commercial et géopolitique. Le Maroc constitue en effet un marché de choix, au sein duquel l'UE est le premier investisseur étranger et où elle peut exporter, grâce aux accords conclus depuis 2000, les biens industriels produits sur « son » territoire, ainsi qu'une bonne part de produits agricoles, sans droits de douane : ce sont ainsi entre 15 et 20 milliards d'euros qui sont exportés chaque année de l'UE vers le Maroc en 2012 (39). Les accords de pêche permettent en outre un accès facilité aux eaux « marocaines » pour une dizaine d'Etats membres de l'UE.

Le Maroc joue également et peut-être surtout un rôle-clef dans la régulation des migrations en provenance du continent africain et dans la lutte contre le terrorisme. Le plan d'action 2013-2017 adopté pour la mise en œuvre du statut avancé du Maroc dans le cadre de la politique européenne de voisinage comprend ainsi de très nombreuses dispositions relatives à ces questions, en particulier au titre de la coopération en matière de justice et de sécurité (40). Le Maroc est en outre le premier pays de la région du sud de la Méditerranée qui ait conclu un « partenariat pour la mobilité » avec l'UE, pour une meilleure gestion de la migration régulière et la lutte contre la migration clandestine (41). L'ensemble de ces éléments explique les « *thèses divergentes et contradictoires* » (42) du Conseil et de la Commission, soucieuses de préserver leur allié méditerranéen, sans toutefois passer tout à fait sous silence le « problème » du Sahara. Expliquer n'est cependant pas justifier – cela d'autant plus que les institutions européennes ont eu une toute autre approche concernant d'autres territoires occupés avec lesquels elle entretient des relations commerciales.

L'action des institutions en faveur de l'autodétermination d'autres peuples

Toutes proportions gardées, le statut juridique du Sahara occidental peut être comparé à celui d'au moins un autre territoire, également occupé sans titre juridique par un Etat tiers : tel est le cas de la Palestine, occupée par

(38) On se contentera de noter ici que la France accorde fréquemment l'asile à des demandeurs sahraouis du fait des persécutions subies par les autorités marocaines. Cf. par exemple, pour une décision récente et classée, citant les rapports internationaux sur la question, Cour nationale du droit d'asile (CNDA), *M.Z.*, n°16031097 C, 25 janv. 2017.

(39) Données Eurostat.

(40) Conseil de l'Union européenne, « Politique européenne de voisinage. Projet de plan d'action Maroc pour la mise en œuvre du statut avancé (2013-2017) », 17584/12, 9 déc. 2013, pp. 19-23. Le projet a été adopté le 16 décembre 2013. Sur ces questions, cf. plus largement N. BREMBERG, *Diplomacy and Security Community-Building: EU Crisis Management in the Western Mediterranean*, Routledge, Londres, 2016.

(41) « Déclaration conjointe établissant un partenariat de mobilité entre le Royaume du Maroc et l'Union européenne et ses Etats membres », Bruxelles, 7 juin 2013. Les autorités marocaines jouent ainsi régulièrement de cet argument depuis les tensions causées par les arrêts de 2015 et de 2016. Cf. Charlotte BRUNEAU, « EU deeply divided over Western Sahara policy », *Al Monitor*, 22 mars 2017 : « *In February, Morocco's Ministry of Agriculture and Fisheries announced, 'Any obstacle in the application of this agreement... risks the resumption of migratory flows, which Morocco has succeeded in containing through a deliberate, sustained effort.'* ».

(42) Conclusions de l'avocat général Melchior WATHELET, précitées, §67.

Israël en violation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination (43). Or, à l'égard de ce territoire, les institutions européennes ont développé une approche commune et différente de celle qui prévaut pour le Sahara occidental. Cette politique consiste à exclure les territoires occupés du champ d'application des accords commerciaux conclus avec la puissance occupante, voire de conclure directement de tels accords avec l'entité dont le territoire est occupé.

Certes, l'accord d'association conclu par l'UE avec Israël n'exclut pas expressément de son champ d'application les territoires palestiniens occupés. Rédigé de manière identique à celui conclu avec le Maroc, le texte se contente d'indiquer que « *le présent accord s'applique, d'une part, aux territoires où les traités instituant la Communauté européenne et la Communauté européenne du charbon et de l'acier sont d'application et dans les conditions prévues par lesdits traités et, d'autre part, au territoire de l'Etat d'Israël* » (44). Pour autant, la pratique et la jurisprudence de la CJUE ont permis d'établir que les territoires palestiniens n'étaient pas concernés par l'Accord. D'une part, en effet, l'Union a conclu avec l'Autorité palestinienne, dès 1997, un accord s'appliquant « *au territoire de la Cisjordanie et de la bande de Gaza* » (45). D'autre part et conséquemment, la CJUE a expressément jugé en 2008 que l'accord d'association UE-Israël ne s'appliquait pas aux territoires administrés par l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) (46). Enfin, plus récemment, la Commission a rappelé dans un avis qu'« *en vertu du droit international, le plateau du Golan et la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est) ne font pas partie du territoire israélien* » et qu'en conséquence « *l'indication 'produit en Israël' [dont bénéficie les biens qui en proviennent] est considérée comme fausse* ». Elle recommande dès lors une appellation utilisant le terme de « Palestine » pour les produits qui ne sont pas originaires de colonies de peuplement et de « colonie israélienne » pour ceux qui en sont originaires (47). En 2013 déjà, la Commission adoptait des lignes directrices destinées « *à garantir le respect des positions et des engagements adoptés par l'UE en conformité avec le droit international en ce qui concerne la non-reconnaissance par l'Union de la souveraineté d'Israël sur les territoires occupés par le pays depuis*

(43) Cour internationale de justice, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, not. §115, p. 181.

(44) Art. 83 de l'Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Etat d'Israël, d'autre part, *Journal officiel*, L147, 21 juin 2000.

(45) Art. 73 de l'Accord d'association euro-méditerranéen intérimaire relatif aux échanges et à la coopération entre la Communauté européenne, d'une part, et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, d'autre part.

(46) CJUE, *Firma Brita GmbH c. Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, arrêt du 25 février 2010, n°C-386/08, not. §52.

(47) « Communication interprétative relative à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis juin 1967 », Communication n°2015/ C 375/05), 12 nov. 2015.

juin 1967 » (48). L'Union accorde en outre une aide financière importante à l'Autorité palestinienne, qu'elle conditionne, politiquement à tout le moins, à l'évolution institutionnelle de cette dernière vers davantage de transparence et de démocratie, afin de permettre « *la création d'un Etat palestinien* » (49).

La comparaison de cette politique avec celle menée à l'égard du Sahara occidental souligne à nouveau la désinvolture de l'Union et ses contradictions : ce qu'elle accorde au peuple palestinien – une action concrète et répétée au soutien de l'indépendance, depuis de nombreuses années –, elle le refuse au peuple sahraoui. Aussi n'hésite-t-elle pas, dans le cas palestinien, à signer avec une autorité non étatique des accords commerciaux, mais à refuser, dans le cas sahraoui, de reconnaître ne serait-ce que la personnalité juridique d'une entité pourtant similaire en de nombreux points (50). Inversement et pour citer un exemple extrait d'une autre situation, ce qu'elle refuse à la Russie – annexer la Crimée (51) –, elle l'accorde au Maroc – occuper le Sahara occidental. Une contradiction similaire anime la politique européenne en matière d'étiquetage des produits en provenance des colonies (52). Le « droit international » justifie, dans un cas, l'action, dans l'autre, l'inaction. Le Tribunal et la Cour sont cependant venus tempérer cette « *liberté excessive et inconvenante* » – selon la définition usuelle de la désinvolture – qu'ont prise le Conseil et la Commission à l'égard du Sahara occidental.

LES RAPPELS A L'ORDRE DES INSTITUTIONS JURIDICTIONNELLES DE L'UNION

L'autodétermination n'est pas qu'une valeur dépourvue de conséquences juridiques : consacrée par la Charte des Nations Unies, le droit international coutumier et le droit européen, le principe oblige les institutions de l'Union lorsqu'elles agissent. Tel est le rappel – élémentaire mais manifestement

(48) « Lignes directrices relatives à l'éligibilité des entités israéliennes établies dans les territoires occupés par Israël depuis juin 1967 et des activités qu'elles y déploient aux subventions, prix et instruments financiers par l'UE à partir de 2013 », Communication n°2013/C 205/05, 17 juil. 2013.

(49) Cf. « L'UE renouvelle son soutien à l'Autorité palestinienne et aux réfugiés palestiniens en 2016 au moyen d'une première série de mesures dont le montant total s'élève à 252,5 millions d'euros », Communiqué de presse, 1^{er} mars 2016.

(50) Cf. la position du Conseil et de la Commission devant le Tribunal quant au *ius standi* du Front Polisario : TPIUE, *Front Polisario / Conseil*, précité, T-512/12, §§42-45.

(51) Cf. pour cette comparaison, François DUBUISSON / Ghislain POISSONNIER, « La question du Sahara occidental devant le Tribunal de l'Union européenne : une application approximative du droit international relatif aux territoires non autonomes », *Journal du Droit international (Clunet)*, n°2, avr. 2016, var. 3, pp. 8-9.

(52) L'UE refuse jusqu'à présent d'étiqueter comme tels les produits en provenance du Sahara occidental : cf. par exemple la réponse de la Commission du 27 janvier 2015 à la question écrite n°E-007130/2014. La Haute Représentante Mogherini se contente d'affirmer que « *according to the United Nations position, which the EU adheres to, Western Sahara is considered a 'non-self-governing territory' and the Kingdom of Morocco its de facto administering power. Concerning the issue of origin labelling, it must be borne in mind that neither the Association Agreement, nor the Agriculture Agreement with Morocco foresee any specific rules regarding requirements as to the labelling of products* ».

nécessaire – qu’a adressé l’institution juridictionnelle de l’Union aux institutions politiques de ces dernières, annulant d’abord l’accord de libre-échange UE-Maroc avant de le rétablir, tout en excluant cependant de son champ d’application le territoire du Sahara occidental. La solution a plongé le Conseil et la Commission dans un embarras manifeste, témoignant de la difficile soumission des impératifs diplomatiques aux contraintes juridiques.

Les solutions du Tribunal et de la Cour

Bien connues et déjà largement commentées (53), les deux décisions des instances juridictionnelles européennes apportent au peuple sahraoui le soutien qu’il n’a pas obtenu des autres institutions, tout en soulignant les incohérences de leur politique à son égard.

Le premier élément en ce sens est sans nul doute la reconnaissance, par le Tribunal, du *jus standi* du Front Polisario. En jugeant que « *le Front Polisario doit être considéré comme une ‘personne morale’, au sens de l’article 263, quatrième alinéa, TFUE, et qu’il peut introduire un recours en annulation devant le juge de l’Union, quand bien même il ne disposerait pas de la personnalité juridique selon le droit d’un Etat membre ou d’un Etat tiers* » (54), le Tribunal rejette la position « *totalelement obsolète* » du Conseil sur cette question (55). Le Front Polisario est ainsi défini comme une entité qui « *dispose de statuts et d’une structure interne lui assurant l’autonomie nécessaire pour agir comme entité responsable dans les rapports juridiques* » (56), sa participation aux négociations onusiennes (57), au même titre que sa qualité de partie à un accord de paix avec la Mauritanie (58), fournissant des preuves de cette personnalité juridique. On voit mal, dès lors et au regard de ce raisonnement, ce qui interdirait à l’Union de signer avec la République arabe sahraouie démocratique (RASD) des accords commerciaux modelés sur ceux conclus il y a vingt ans avec l’OLP – cela d’autant plus que le Tribunal a insisté sur le fait que le Conseil et la Commission ont admis dans le passé et sans difficulté la participation du Front Polisario à des négociations internationales (59).

Sur le fond, la solution de la CJUE devrait contraindre les institutions européennes à mettre fin à leur « *acceptation sans reconnaissance* » de l’occupation marocaine. En jugeant que le droit à l’autodétermination du peuple sahraoui, opposable *erga omnes*, confère au territoire du Sahara

(53) Cf. outre notre commentaire déjà mentionné à la *RGDIP*, n°2/2016, D. SIMON / A. RIGAUX, « Le Tribunal et le droit international des traités : un arrêt déconcertant... », *Europe*, n°2, fév. 2016, étude 1 et, plus proche de notre analyse, François DUBUISSON / Ghislain POISSONNIER, « La question du Sahara occidental devant le Tribunal de l’Union européenne... », précité.

(54) TPIUE, *Front Polisario / Conseil*, précité, T-512/12, §60.

(55) François DUBUISSON / Ghislain POISSONNIER, « La question du Sahara occidental devant le Tribunal de l’Union européenne... », précité, p. 3.

(56) TPIUE, *Front Polisario / Conseil*, précité, T-512/12, §53.

(57) *Ibid.*, §59.

(58) *Ibid.*, §54.

(59) *Ibid.*, §59.

occidental un statut « *séparé et distinct* » (60) imposant que « *l'accord de libéralisation [s]oit [...] interprété [...] en ce sens qu'il ne s'applique pas au territoire du Sahara occidental* » (61), la Cour condamne en effet la position européenne consistant à « *admettre l'application de l'accord sur le territoire du Sahara occidental* » sans en « *tirer argument* » quant à la revendication de souveraineté du Maroc (62). Ainsi les institutions ne peuvent plus, après cet arrêt, ignorer l'illicéité des pratiques consistant à exonérer des droits de douane ou à faire bénéficier de tarifs douaniers préférentiels les produits agricoles et de la pêche importés sur le territoire européen depuis le territoire sahraoui. Une solution qui les a plongées dans un embarras manifeste.

L'embarras de la Commission

Rendu le 21 décembre 2016, l'arrêt de la CJUE a provoqué de nombreuses questions écrites des députés européens, visant à obtenir une clarification des conséquences qu'en tirerait la Commission. Or cette dernière se trouve incapable d'opérer une telle clarification, la solution de la Cour l'obligeant à renoncer à l'option diplomatique étudiée plus haut et qui prévalait jusqu'alors.

Ainsi, interrogée tout à la fois sur sa reconnaissance de l'absence de souveraineté du Maroc sur le territoire sahraoui (63), sur le statut de la présence militaire marocaine au Sahara occidental (64) et sur la reconnaissance de la frontière sahraouie-marocaine (65), la Commission s'est contentée jusqu'à très récemment de répéter sa solution traditionnelle, selon laquelle « *le statut définitif du Sahara occidental continue de faire l'objet d'un processus de négociation mené sous l'égide des Nations Unies, dont on ne peut préjuger de l'issue* » et de rappeler que l'Union « *soutient les efforts déployés par le Secrétaire général des Nations Unies en vue de parvenir à une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable, qui permette l'autodétermination du peuple du Sahara occidental dans le cadre d'arrangements conformes aux principes et aux objectifs de la Charte des Nations Unies* » (66). Cette réponse est d'autant plus remarquable que les députés qui ont saisi la Commission l'invitaient expressément à « *confirmer son approbation aux conclusions de la Cour selon lesquelles le Sahara occidental jouit d'un statut 'séparé et distinct'* » (67), ce qu'elle a refusé de faire. La Commission continue ainsi au jour d'aujourd'hui (68) à « *réfléchir* » à la façon « *la plus judicieuse de donner suite à l'arrêt de la*

(60) *Ibid.*, §§90-92.

(61) CJUE, *Conseil / Front polissario*, précité, C-104/16 P, §132.

(62) *Cf. supra*.

(63) Question écrite n°000816/17, 3 fév. 2017.

(64) Question écrite n°000815/17, 3 fév. 2017.

(65) Question écrite n°000814/17, 3 fév. 2017.

(66) Réponse à la question écrite n°000814/17, 3 fév. 2017.

(67) Question écrite n°000814/17, 3 fév. 2017.

(68) Cet article est à jour au 15 novembre 2017.

Cour », en tenant compte, certes, « *des intérêts de la population du Sahara occidental* » mais également « *du partenariat de longue date entre l'UE et le Maroc* » (69). Plusieurs signes contradictoires démontrent en outre qu'elle n'entend pas effectuer de choix tranché entre ce qu'elle présente, à tort puisque l'arrêt l'oblige à prendre acte du statut séparé et distinct du Sahara occidental, comme deux options.

La Commission a ainsi indiqué, en une position plutôt favorable, toutes proportions gardées, au peuple sahraoui, que les Etats membres devaient, « *en cas de doutes fondés quant à l'origine des marchandises* » exportées par le Maroc, « *procéder à des recherches conformément aux dispositions relatives à la coopération administrative* » énoncés au Protocole n°4 à l'accord d'association UE-Maroc (70). Il semble donc que les Etats membres soient invités à refuser le traitement douanier préférentiel aux marchandises en provenance du Sahara occidental, puisque, en vertu de l'article 33.6 de ce Protocole, « *en cas de doutes fondés et en l'absence de réponse à l'expiration du délai de dix mois ou si la réponse ne comporte pas de renseignements suffisants pour déterminer l'authenticité du document en cause ou l'origine réelle des produits, les autorités douanières de contrôle refusent le bénéfice du traitement préférentiel* ».

Toutefois et dans le même temps, la Commission estime qu'il n'est pas nécessaire pour les Etats membres, « *étant données les circonstances exceptionnelles de l'affaire* », de recouvrer les droits de douanes qui auraient dû être perçus sur les produits originaires du Sahara occidental, limitant ce faisant et de manière tout à fait injustifiée – juridiquement à tout le moins – les effets dans le temps de l'arrêt du 21 décembre 2016. En effet, la CJUE n'a nullement entendu limiter à l'avenir seulement l'inapplicabilité de l'accord au Sahara occidental. Qui plus est, la Commission estime que l'arrêt « *concerne exclusivement l'accord d'association avec le Maroc* », si bien que « *le champ d'application des autres accords de l'UE avec le Maroc doit être défini séparément* ». Elle ne voit donc aucune difficulté – alors même que deux affaires sont actuellement pendantes sur la question (71) – dans l'application aux eaux sahraouies des accords de pêche UE-Maroc (72), pas plus que dans l'application à l'espace aérien sahraoui de l'accord aérien liant les mêmes parties. Le Parlement, en dépit des protestations habituelles et après que la Commission a explicitement affirmé son

(69) Réponse de P. Moscovici au nom de la Commission à la question écrite n°E-001869-17.

(70) *Id.* On notera que la réponse semble comporter une erreur matérielle, puisqu'elle renvoie au « Titre VI » du Protocole n°4. Or le Titre VI n'est pas relatif aux méthodes de coopération administrative – objet du Titre V –, mais à Ceuta et Melilla.

(71) TPIUE, *Front Polisario/ Conseil*, T-180/14; CJUE, Demande de décision préjudicielle, *Western Sahara Campaign UK/Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, C-266/16.

(72) *Cf.* en ce sens la réponse à la question écrite n°000813/17 du 3 février 2017 : la Commission y estime être « *convaincue que cette inclusion dans l'accord est pleinement cohérente avec les dispositions pertinentes du droit international* », alors même que l'arrêt du 21 décembre 2016 permet précisément d'en douter.

application au Sahara occidental (73), a en outre majoritairement approuvé ce dernier accord en octobre 2017 (74).

Si on ajoute à ces constats celui du caractère secret des négociations entamées par la Commission avec le Maroc pour renégocier l'accord de libre-échange suite à l'arrêt de la CJUE (75), force est de remarquer que les principales institutions européennes semblent peu pressées d'appliquer de manière pleine et entière les conclusions de l'arrêt du 21 décembre 2016. L'interprétation juridictionnelle du droit international est encore loin d'avoir effacé le pli diplomatique et politique des relations entre l'Union et le Royaume du Maroc : il est permis d'espérer néanmoins qu'elle l'ait aplani.

(73) Cf. Keith TAYLOR, on behalf of the Greens /EFA Group, « Explanation of vote: Riquet report on the EU-Morocco Aviation Agreement (24 October 2017) », disponible à l'adresse Internet wsrw.org/files/dated/2017-10-25/explanation_vote_greens_efa_aviation.pdf.

(74) « Recommandation sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part », PE 610.572v02-00, 24 oct. 2017.

(75) Le classement « EU Restricted » est attesté notamment par l'adoption, le 24 mai 2017, par le Comité des représentants permanents (Coreper), de la recommandation en vue de l'adoption d'une décision du Conseil ouvrant les négociations : cf. le doc. n°9530/17 du Conseil de l'Union européenne du 24 mai 2017.

L'UNION EUROPÉENNE ET LES ACCORDS DE LIBRE-ECHANGE « NOUVELLE GÉNÉRATION »

QUELLE EFFICACITÉ D'ACTION D'UNE UNION A COMPÉTENCE LIMITÉE ?

PAR

ELEFThERIA NEFRAMI (*)

Les accords de libre-échange « nouvelle génération » expriment l'approche globale des objectifs d'action extérieure de l'Union européenne consacrée par le Traité de Lisbonne dans l'article 21 du Traité sur l'Union européenne (TUE) (1). En négociant avec des pays tiers des accords bilatéraux de commerce et d'investissement alignés sur les valeurs qui régissent son action extérieure, l'Union affiche sa volonté de s'affirmer comme acteur global dans les relations internationales (2). L'Accord économique et commercial global avec le Canada (AECG, en anglais Comprehensive Economic and Trade Agreement ou CETA), l'Accord de partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP ou Traité de libre-échange transatlantique, TAFTA), les accords de libre-échange comme ceux avec Singapour (ALEUES), la Corée du Sud, le Vietnam, la Chine ou le Japon comportent de dispositions relatives non seulement aux échanges, mais aussi à la protection des investissements, à la propriété intellectuelle, à la protection de l'environnement et des droits sociaux, au règlement des différends (3). L'approche globale des objectifs d'action extérieure permet de surmonter la fragmentation des compétences externes en incluant un large éventail de questions dans un seul accord international, dans l'objectif

(*) Professeur à l'Université du Luxembourg.

(1) L'article 21 TUE regroupe les objectifs sectoriels d'action extérieure et comprend aussi l'objectif général d'affirmation de l'Union comme acteur international. Selon l'article 21§2 TUE, « *L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales* », afin d'atteindre ses objectifs, dont celui de « *promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale* » (sous h).

(2) Communication de la Commission, « Vers une politique européenne globale en matière d'investissements internationaux », COM(2010) 343 final, 7 juil. 2010 ; Conseil de l'Union européenne, « Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », CFSP/PESC 543, 28 juin 2016.

(3) N. PIGEON, « L'accord de libre-échange EU-Vietnam : une hiérarchisation des objectifs de l'action extérieure au détriment de sa cohérence ? », *European Papers*, 2016, p. 691, disponible sur le site Internet www.europeanpapers.eu ; C. RAPOPORT, « La négociation de l'Accord économique et commercial global euro-canadien, une négociation sous contrainte », *Revue des affaires européennes*, 2017, pp. 201-210 ; A. SEGURA SERRANO, « From external policy to free trade: the EU-Singapore free trade agreement », in P. EECKHOUT / M. LOPEZ ESCUDERO (dir), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Hart Publishing, Oxford, 2016, pp. 483-508.

de faire de l'Union un acteur international global (4). Néanmoins, l'Union n'est pas dotée d'une seule compétence d'action extérieure, mais reste soumise au principe d'attribution (5), lequel limite sa marge d'action sur le plan international.

Dans l'avis 2/15, relatif à la compétence de l'Union pour conclure l'accord de libre-échange avec Singapour (6), la Cour de justice a considéré que l'accord ne relève pas dans son ensemble de la compétence exclusive de l'Union et, par conséquent, qu'il ne peut pas être conclu par l'Union seule. Or un accord international qui ne peut pas être conclu par l'Union seule et doit être conclu par l'Union et ses Etats membres, en tant qu'accord mixte, soulève une série de questions susceptibles de mettre en péril l'objectif de l'Union de s'affirmer comme acteur international. L'entrée en vigueur du CETA, conclu en tant qu'accord mixte, a déjà été mise en péril par le refus de ratification en Belgique et son application provisoire a heurté déjà les réticences des Etats membres (7).

La question est ainsi de savoir dans quelle mesure l'objectif d'affirmation comme acteur international, objectif à traits étatiques et concrétisé dans la nouvelle approche globale des accords sur le commerce et les investissements, peut être concilié avec le principe d'attribution qui implique que l'entité à laquelle est assigné ledit objectif n'est pas un Etat. Il s'agit de remettre en question l'assignation même à l'Union d'un objectif d'affirmation comme acteur global, dans la mesure où sa réalisation se heurte à l'attribution de compétences fragmentées et aux conditions d'exercice strictes. Certes, les accords de libre-échange nouvelle génération soulèvent une série d'autres questions, relatives à leur compatibilité avec le droit de l'Union (8) ou à la projection externe du système normatif

(4) E. NEFRAMI, « Vertical division of competences and the EU's external objectives », in M. CREMONA (dir), *The Court of Justice of the EU and External Relations Law – Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014, pp. 73-94.

(5) Selon l'article 5 2 TUE, « [e]n vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres ». Dans son avis 2/13, relatif à l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour de justice a souligné que « l'Union, du point de vue du droit international, ne peut pas, en raison de sa nature même, être considérée comme un Etat » (avis de la Cour du 18 décembre 2014, 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, pt 156).

(6) Avis de la Cour du 16 mai 2017, 2/15, *Accord de libre-échange avec la République de Singapour*, ECLI:EU:C:2017:376. Cf. M. DONY, « L'avis 2/15 de la Cour de justice : un 'jugement de Salomon' ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017/3, pp. 525-554 ; D. KLEIMANN, « Reading opinion 2/15: standards of analysis, the Court's discretion, and the legal view of the Advocate General », *EUI Working Papers, RSCAS*, n°23, 2017.

(7) D. KLEIMANN / G. KÜBEK, « The signing, provisional application and conclusion of trade and investment agreements in the EU. The case of CETA and opinion 2/15 », *EUI Working Papers, RSCAS*, n°58, 2016.

(8) C. KESSELDJAN / L. VANHONNAEKER, « Controverses sur les traités de libre-échange. Les différends entre investisseurs et Etats hôtes par un tribunal arbitral permanent », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017/4, pp. 633-656 ; H. LENK, « An investment court system for the new generation trade and investment agreements : A discussion on the free trade agreement with Vietnam and the CETA », *European Papers*, 2016, pp. 665-677.

européen (9). Etant donné toutefois le volume limité de la présente contribution, nous nous concentrerons sur la question de la compétence de l'Union pour conclure de tels accords, car c'est justement leur conclusion par la seule Union ou en tant qu'accords mixtes qui conditionne leur mise en œuvre et l'exercice d'influence de l'Union à l'égard de ses partenaires.

Nous verrons que le principe d'attribution implique l'absence de compétence exclusive de l'Union pour conclure les accords de libre-échange nouvelle génération. Le principe d'attribution se trouve ainsi confronté à l'objectif d'efficacité de l'action internationale de l'Union.

LES LIMITES ISSUES DU PRINCIPE D'ATTRIBUTION :
L'ABSENCE DE COMPÉTENCE EXCLUSIVE DE L'UNION
POUR CONCLURE UN ACCORD DE LIBRE-ECHANGE « NOUVELLE GÉNÉRATION »

Comme l'avocat général Sharpston l'a souligné dans son avis relatif à la conclusion de l'ALEUES, un accord de libre-échange « nouvelle génération » est hautement hétérogène, ce qui implique la détermination de la nature de la compétence de l'Union – qui conditionne la conclusion de l'accord en tant qu'accord mixte ou accord de l'Union seule – au regard de chaque chapitre ou même de dispositions individuelles. L'unité dont a fait preuve l'Union européenne lors de la négociation de l'accord, négocié par la seule Commission, n'affecte pas la répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres au regard des différentes dispositions de l'accord (10). La Cour de justice a ainsi constaté, dans l'avis 2/15, l'absence de compétence exclusive de l'Union pour conclure l'accord de libre-échange avec Singapour, certaines dispositions relevant de la compétence partagée entre l'Union et ses Etats membres. Les enseignements issus de l'avis 2/15 quant à la nature de la compétence de l'Union concernent tous les accords de libre-échange en cours de négociation ou de ratification (11).

Dans la mesure où l'accord envisagé concerne la réglementation des échanges internationaux, le point de départ pour déterminer la nature de la compétence de l'Union est la politique commerciale commune, même si l'accord international comporte des dispositions qui touchent d'autres domaines de compétence (12). En principe, selon la doctrine de l'absorption, certaines dispositions d'un accord international peuvent être considérées comme accessoires par rapport à d'autres, ce qui signifie que c'est

(9) A. HERVE, « La loi du marché : réflexions sur la coopération réglementaire instaurée par l'AECG », *Revue des affaires européennes*, 2017, pp. 235-242 ; F. MICHEA, « L'AECG/CETA et la protection des droits fondamentaux au travail : relations fécondes ou liaisons dangereuses ? », *Revue des affaires européennes*, 2017, pp. 253-260 ; X. FERNANDEZ-PONS / R. POLANCO / R. TORRENT, « CETA on investment : the definitive surrender of EU law to GATS and NAFTA/BITs », *Common Market Law Review*, 2017, pp. 1319-1358.

(10) Conclusions présentées le 21 décembre 2016, ECLI:EU:C:2016:992, pts 82-84.

(11) E. NEFRAMI, « La compétence de l'Union pour conclure des accords internationaux », *Revue de droit public*, 2016, pp. 1639-1662.

(12) T. TAKACS, « Situating the Transatlantic Trade and Investment Partnership (negotiations) in European Union common commercial policy », *Legal Issues of Economic integration*, 2016, pp. 341-350.

seulement au regard des dispositions considérées comme principales que la question de la compétence sera déterminée (13). Cependant, concernant les accords de libre-échange nouvelle génération, la doctrine de l'absorption ne peut pas s'appliquer de la même façon. Les dispositions au-delà de la politique commerciale commune ne sauraient être traitées d'accessoires car, par définition, un accord de libre-échange nouvelle génération couvre plusieurs questions principales. En conséquence, étant donné qu'un accord de libre-échange est un accord commercial qui concerne aussi d'autres domaines à titre non subsidiaire, le point de départ dans la détermination de la compétence de l'Union est la portée de la politique commerciale commune – et non la mesure dans laquelle l'objectif commercial absorbe les autres. Dans l'avis 2/15, la Cour de justice a délimité la portée de la politique commerciale commune, ce qui l'a amené à considérer la nature de la compétence de l'Union dans les domaines de compétence externe implicite et enfin pour ce qui concerne les dispositions institutionnelles de l'ALEUES.

La portée de la politique commerciale commune

Depuis la réforme introduite par le Traité de Lisbonne, la politique commerciale commune, domaine de compétence externe explicite et exclusive de l'Union européenne, couvre, selon l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, le commerce des services et les investissements étrangers directs. Les accords de libre-échange nouvelle génération concernent les trois domaines, toutefois la politique commerciale commune ne les couvre pas dans leur entièreté et l'avis 2/15 a donné à la Cour l'occasion d'en préciser la portée.

Plus précisément, la Cour consacre une interprétation dynamique de la portée de la politique commerciale quant aux droits de propriété intellectuelle et à la protection des investissements, mais pose des limites pour ce qui concerne les services de transport et les investissements étrangers autres que directs.

L'interprétation dynamique : le critère du lien avec les échanges commerciaux

Depuis l'affaire *Daiichi Sankyo*, la Cour de justice considère qu'un acte de l'Union relève de la politique commerciale commune « *s'il porte spécifiquement sur les échanges internationaux en ce qu'il est essentiellement destiné à promouvoir, à faciliter ou à régir ces échanges et a des effets directs* ».

(13) S. ADAM, « The legal basis of international agreements of the European Union in the post-Lisbon era », in I. GOVAERE / E. LANNON / P. VAN ELSUWEGE / S. ADAM (dir) *The European Union in the World. Essays in Honor of Marc Mareceau*, Martinus Nijhoff, 2014, pp. 78 et suiv.

et immédiats sur ceux-ci » (14). Dans l'avis 2/15, ce lien spécifique conduit à faire inclure dans la portée de la politique commerciale commune l'ensemble des engagements de l'ALEUES en matière de propriété intellectuelle, y compris les dispositions relatives aux aspects non commerciaux de la propriété intellectuelle, tels les droits moraux protégés par des conventions internationales auxquelles renvoi est fait (15).

Concernant les investissements étrangers directs, la question est de savoir si leur régulation et protection poursuivent des objectifs commerciaux ou si l'article 207 TFUE couvre seulement les règles relatives à leur admission. L'ambiguïté vient du fait que la protection des investisseurs contre les expropriations relève de la compétence des Etats membres, étant donné que, selon l'article 345 TFUE, les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les Etats membres.

Le rapport entre l'article 345 TFUE et l'article 207 TFUE a fait l'objet d'une analyse approfondie, partant de la limite de l'extension de la portée de la politique commerciale commune, exprimée dans le paragraphe 6 de l'article 207 TFUE, qui stipule que l'exercice de compétence de politique commerciale commune n'entraîne pas une harmonisation des dispositions législatives ou réglementaires des Etats membres dans la mesure où les traités excluent une telle harmonisation. Il a été soutenu par la doctrine (16) que l'article 345 TFUE devrait être interprété strictement, en ce sens qu'il concernait la compétence des Etats membres pour décider des nationalisations ou privatisations, mais n'avait pas pour effet de soustraire les régimes de propriété existant au sein des Etats membres à l'application des règles fondamentales des traités. En ce sens, les conditions d'expropriation peuvent faire l'objet de mesures d'harmonisation et, par conséquent, la limite de l'article 207, paragraphe 6, du TFUE est neutralisée. Il en résulte que l'article 345 TFUE n'exclut pas la compétence de l'Union pour réglementer la protection des investissements contre l'expropriation. Par conséquent, l'Union ne peut pas conclure un accord international qui priverait les Etats membres de leur droit d'exproprier, mais peut convenir avec un pays tiers qu'aucune partie à l'accord ne peut nationaliser ou exproprier les investissements effectués par des investisseurs de l'autre partie, sauf lorsque certaines conditions sont remplies. La Cour de justice n'a pas considéré l'article 345 TFUE comme un obstacle à l'inclusion des dispositions de l'accord UE-Singapour relatives à la protection des investissements étrangers directs au champ d'application de la politique commerciale commune (17). En effet, la disponibilité de cette protection a

(14) Arrêt de la Cour du 18 juillet 2013, *Daïichi Sankyo et Sanofi-Aventis Deutschland*, C-414/11, ECLI:EU:C:2013:520, pt 51. Cf. également arrêt de la Cour du 25 octobre 2017, *Commission c Conseil*, C-389/15, ECLI:EU:C:2017:798, pt 65 ; C. KADDOUS, « The transformation of the EU common commercial policy », in P. ECKHOUT / M. LOPEZ ESCUDERO (dir), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Hart Publishing, Oxford, 2016, pp. 429-451.

(15) Avis 2/15, *op. cit.*, pt 127.

(16) A. DIMOPOULOS, *EU Foreign Investment Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 108 et suiv.

(17) Avis 2/15, *op. cit.*, pt 107.

des effets directs et immédiats sur la décision d'effectuer l'investissement étranger direct et sur la jouissance des bénéfices de cet investissement.

Les limites de la politique commerciale commune

La politique commerciale commune trouve ses limites aux investissements étrangers autres que directs. Il était déjà établi dans la doctrine et confirmé par la Cour de justice dans l'avis 2/15 que l'extension de la politique commerciale commune aux investissements étrangers directs ne couvrirait pas les investissements autres que directs ou investissements dits « de portefeuille ». Ces derniers peuvent, aux termes de la Cour, « avoir lieu sous la forme d'acquisitions de titres de société dans l'intention de réaliser un placement financier sans intention d'influer sur la gestion et le contrôle de l'entreprise » (18) et relèvent ainsi des dispositions du Traité relatives à la libre circulation des capitaux.

Concernant le commerce de services, la question qui est soulevée au sein des accords de libre-échange nouvelle génération est celle relative aux transports. Or l'article 207 TFUE exclut explicitement les transports de son champ d'application (19). Dans l'avis 2/15, la Cour de justice a considéré que tous les services liés aux transports ne sont pas exclus du champ d'application de l'article 207 TFUE. Les services de réparation et de maintenance d'aéronefs au cours desquels l'aéronef est retiré du service, la vente ou la commercialisation de services de transport aérien ainsi que les services liés aux systèmes informatisés de réservation sont des services commerciaux qui relèvent ainsi de la politique commerciale commune et qui ne sont pas couverts par l'exception du paragraphe 5 de l'article 207 TFUE (20).

Dans la mesure où les investissements de portefeuille et les services relatifs aux transports ne relèvent pas de la politique commerciale commune, l'exclusivité de la compétence de l'Union dépend des critères d'exclusivité d'une compétence externe implicite, codifiés, depuis le Traité de Lisbonne, à l'article 3, paragraphe 2, TFUE.

Les critères d'exclusivité des compétences externes implicites

Selon l'arrêt *AETR* (21), une compétence externe implicite de l'Union est exclusive lorsque la conclusion de l'accord international envisagé est susceptible d'affecter ou d'altérer la portée des règles communes déjà adoptées. Ce critère d'exclusivité est connu comme « effet *AETR* ». L'effet *AETR* est exprimé dans l'article 3, paragraphe 2, TFUE, selon lequel « l'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion

(18) *Ibid.*, pt 227.

(19) Selon le paragraphe 5 de l'article 207 TFUE, « la négociation et la conclusion d'accords internationaux dans le domaine des transports relèvent du titre VI de la troisième partie et de l'article 218 ».

(20) Avis 2/15, *op. cit.*, pts 64-68.

(21) Arrêt de la Cour du 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil*, 22-70, ECLI:EU:C:1971:32.

d'un accord international lorsque cette conclusion [...] est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».

Suivant une jurisprudence évolutive, l'affectation des règles communes est établie lorsque le domaine concerné par l'accord international est couvert en grande partie par les règles communes (22). Même si les dispositions de l'accord international portent sur une question non réglementée par les actes déjà adoptés par les institutions sur le plan interne, mais si la comparaison des dispositions de l'accord et des règles internes révèle des interférences, la Cour de justice admet l'exclusivité de la compétence externe de l'Union par le risque d'affectation des règles communes, considérant que les règles internes couvrent en grande partie le domaine concerné (23).

Cette interprétation large du critère d'affectation des règles communes a été également suivie dans l'avis 2/15 concernant le domaine des transports. La Cour rappelle que la constatation d'un risque d'affectation des règles communes ne présuppose pas une concordance complète entre le domaine couvert par les engagements internationaux et celui couvert par la réglementation de l'Union (24). Elle constate ainsi que les règles de droit dérivé portant sur les transports maritimes, ferroviaires, par route, aériens et par voie navigable intérieure relèvent de la compétence exclusive de l'Union. Or l'avocat général Sharpston avait considéré que l'effet *AETR* portait sur les transports ferroviaires et par route. Il est intéressant de noter que la Cour de justice a consacré le critère d'affectation des règles communes par absorption, concernant les dispositions relatives aux transports par voie navigable intérieure. Plus précisément, elle a considéré que, même si l'effet *AETR* ne permet pas de conclure à l'exclusivité de la compétence externe de l'Union, ces dispositions contiennent des engagements d'une portée extrêmement limitée, dont il n'y a pas lieu de tenir compte (25).

Toutefois, l'interprétation large du critère d'affectation des règles communes n'a pas suffi pour établir l'exclusivité de la compétence externe de l'Union pour l'ensemble des dispositions échappant au champ d'application de la politique commerciale commune. La Cour de justice, toujours dans l'avis 2/15, a jugé que les dispositions relatives

(22) F. CASTILLO DE LA TORRE, « The Court of justice and external competences after Lisbon: some reflections on the latest case law », in P. EECKHOUT / M. LOPEZ-ESCUADERO (dir.), *External Relations of the European Union in Times of Crisis*, Hart Publishing, Oxford, 2016, pp. 129-186 ; F. LE BOT, « Précisions sur les compétences externes implicites après le Traité de Lisbonne », *Revue des affaires européennes*, 2014/3, pp. 633-640 ; L. S. ROSSI, « De l'avis 1/03 à l'arrêt MOX », in M. DONY / L. S. ROSSI (dir.), *Démocratie, cohérence et transparence*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2008, pp. 155-169.

(23) Arrêt de la Cour du 4 septembre 2014, *Commission c/Conseil*, C-114/12, ECLI:EU:C:2014:2151 ; Avis de la Cour du 14 octobre 2014, 1/13, Compétence pour accepter l'adhésion d'Etats tiers à la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, ECLI:EU:C:2014:2303 ; Avis de la Cour du 14 février 2017, 3/15, Traité de Marrakech visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées ECLI:EU:C:2017:114.

(24) Avis 2/15, *op. cit.*, pt 181.

(25) *Ibid.*, pt 217.

aux investissements de portefeuille relèvent de la compétence partagée de l'Union et de ses Etats membres. Il convient de noter que, selon la Commission, l'effet *AETR* pourrait être considéré comme établi par rapport à l'article 63, paragraphe 1, TFUE. Cette disposition selon laquelle « *toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les Etats membres et entre les Etats membres et les pays tiers sont interdites* » pourrait être affectée par la conclusion d'un accord international portant sur les investissements de portefeuille. Toutefois, l'avocat général Sharpston et l'Assemblée plénière de la Cour de justice n'ont pas suivi la Commission dans cette extension de la notion de « règles communes ». Il a été souligné que « *constituent des 'règles communes' les dispositions de droit dérivé que la Communauté, devenue l'Union, a progressivement instaurées* » (26). La Cour de justice a conclu ainsi que l'article 63 TFUE n'est pas une base juridique pour l'adoption de droit dérivé et, par conséquent, l'effet *AETR* ne trouve pas application. L'Union dispose d'une compétence externe dans le domaine des investissements de portefeuille qui résulte de sa compétence interne dans le domaine du marché intérieur, elle est ainsi de nature partagée, conformément à l'article 4, paragraphe 2, sous a), TFUE.

La compétence de l'Union pour les dispositions institutionnelles des accords de libre-échange

La compétence de l'Union pour contracter des engagements internationaux inclut celle d'assortir ces engagements de dispositions institutionnelles, telles celles relatives à une structure organique, aux voies de coopération, à l'échange d'information. Leur présence dans l'accord n'a pas d'incidence sur la nature de la compétence pour conclure ce dernier. En effet, ces dispositions ont un caractère auxiliaire et relèvent donc de la même compétence que celle dont relèvent les dispositions de fond qu'elles accompagnent (27). La Cour de justice confirme, dans l'avis 2/15, que les dispositions institutionnelles visent à garantir l'efficacité des dispositions de fond de l'accord envisagé, comme d'ailleurs les règles de transparence, ces dernières prévoyant notamment la communication sur les questions couvertes par l'accord, le respect du principe de bonne administration et du droit à un recours effectif (28). Il en résulte que dès lors que toutes les dispositions de fond ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union, les limites de compétence de l'Union concernent aussi les dispositions institutionnelles qui accompagnent les dispositions de fond.

Les dispositions relatives au règlement des différends sont également des dispositions institutionnelles qui accompagnent celles de fond. Toutefois, dans le cadre des accords de libre-échange nouvelle génération, la question

(26) *Ibid.*, pt 233.

(27) Avis de la Cour du 26 avril 1977, *Fonds européen d'immobilisation de la navigation sur le Rhin*, ECLI:EU:C:1977:63, pt 5 ; Arrêt de la Cour du 22 octobre 2013, *Commission c/ Conseil*, C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675, pts 70 – 71.

(28) Avis 2/15, *op. cit.*, pts 275, 282.

de compétence quant à ces dispositions est soulevée d'une façon spécifique. Elle est notamment soulevée avant que la question de la compatibilité avec le droit de l'Union ne soit traitée. Plus précisément, les mécanismes de règlement des différends en matière d'investissements peuvent être considérés comme incompatibles avec les caractéristiques principales de l'ordre juridique de l'Union et, notamment la compétence de la Cour de justice pour interpréter le droit de l'Union, y compris la répartition des compétences, et, par conséquent, comme incompatibles avec le principe d'autonomie de l'ordre juridique de l'Union (29). La Cour de justice ne s'est pas encore prononcée sur cette question, mais dans le cadre du CETA et dans la perspective de mise en place d'une juridiction multilatérale (30), la Cour de justice est saisie par la Belgique pour un avis consultatif en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE quant à la compatibilité du projet de Cour multilatérale d'investissements avec le droit de l'Union. La question de l'autonomie est également soulevée dans le cadre des systèmes juridictionnels bilatéraux. Le régime de règlement des différends entre investisseurs et Etats peut mettre en question le fonctionnement du mécanisme de renvoi préjudiciel, un des éléments du principe d'autonomie. Comme il résulte de l'affaire pendante *ACHMEA*, relative au régime de règlement des différends entre investisseurs et Etats dans le cadre des accords bilatéraux conclus entre Etats membres, du contrôle que les juridictions étatiques peuvent exercer sur les sentences rendues par les tribunaux arbitraux peut dépendre la compatibilité d'un tel régime avec le principe d'autonomie (31).

Etant donné que le régime de règlement des différends en matière d'investissements soulève des questions de compatibilité avec le droit de l'Union et le principe d'autonomie de l'ordre juridique de l'Union, on aurait pu s'attendre à ce que la question de compétence ne soit pas traitée avant qu'il soit répondu à la question de compatibilité. Or, dans l'avis 2/15, tout en refusant de se prononcer sur la compatibilité du mécanisme de règlement des différends en matière d'investissements avec le principe d'autonomie, puisqu'il ne s'agissait pas de la question dont elle était saisie (32), la Cour de justice a traité le régime de règlement des différends entre investisseurs et Etats sous l'angle de la compétence. Bien que les dispositions relatives au régime de règlement des différends entre parties constituent de dispositions institutionnelles qui sont absorbées par

(29) B. DE WITTE, « A selfish court? The Court of Justice and the design of international dispute settlement beyond the European Union », in M. CREMONA / A. THIES (dir), *The European Court of Justice and External Relations Law*, Hart Publishing, Oxford, 2014, pp. 33-46.

(30) Cf. Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations relatives à une convention instituant un tribunal multilatéral chargé du règlement des différends en matière d'investissements, COM(2017) 493 final, du 13 septembre 2017. Cf. A. ROSAS, « The EU and international dispute settlement », *Europe and the World, A Law Review*, 2017, p. 23.

(31) Cour de justice, *Slowakische Republik c. Achmea*, BV, C-284/16, Conclusions de l'avocat général Wathelet, présentées le 19 septembre 2017, ECLI:EU:C:2017:699, pts 239-249.

(32) Avis 2/15, *op. cit.*, pts 300-301.

les dispositions substantielles (33), le régime de règlement des différends entre investisseurs et Etats est susceptible de soustraire des différends à la compétence des juridictions des Etats membres ou de l'Union. La Cour considère que les dispositions relatives à un tel régime ne sauraient être considérées comme auxiliaires, ce qui implique qu'elles ne soient pas absorbées par la compétence pour conclure les dispositions de fond (34). De telles dispositions constituent au contraire une base autonome de compétence et la Cour considère qu'elles ne peuvent être conclues par l'Union seule, mais requièrent le consentement des Etats membres. Nous pouvons noter à cet égard qu'il s'agit d'une approche non substantielle de la notion de compétence partagée, qui ne peut être expliquée qu'au regard de son lien avec le principe d'autonomie. Le régime de règlement des différends entre investisseurs et Etats étant susceptible d'affecter les principes fondamentaux de mise en œuvre du droit de l'Union et, partant, le principe d'autonomie, les dispositions à sa base ne sauraient échapper à la compétence des Etats membres, maîtres des traités.

Il résulte de ce qui précède que le principe d'attribution et les limites s'agissant de la compétence de l'Union pour conclure les accords de libre-échange nouvelle génération, l'empêchent d'agir en tant qu'acteur unique sur le plan international. La Cour de justice a clairement noté dans l'avis 2/15 que les dispositions relevant de la compétence partagée ne sauraient être approuvées par l'Union seule (35). Le principe d'attribution, qui exprime la fragmentation des compétences externes de l'Union selon les objectifs poursuivis, doit toutefois être concilié avec l'objectif final assigné à l'Union – et exprimé dans les accords de libre-échange nouvelle génération – de s'affirmer comme acteur global et efficace sur la scène internationale.

LE PRINCIPE D'ATTRIBUTION
FACE A L'EFFICACITÉ
DE L'ACTION INTERNATIONALE DE L'UNION

Il semble évident que les limites de la compétence externe de l'Union entravent l'efficacité de son action internationale, il n'en demeure pas moins que l'objectif d'efficacité conduit à une interprétation dynamique du rapport entre objectifs sectoriels et compétence externe.

L'efficacité de l'action internationale de l'Union entravée par les limites de compétence

L'absence de compétence exclusive de l'Union pour conclure un accord international implique la participation des Etats membres à la conclusion

(33) *Ibid.*, pt 276.

(34) *Ibid.*, pt 292.

(35) *Ibid.*, pts 244, 304.

du dit accord. La conclusion d'un accord mixte, s'il est la conséquence nécessaire du principe d'attribution, est en même temps source de complexité (36).

Tout d'abord, l'action conjointe de l'Union et de ses Etats membres est susceptible de mettre en péril l'unité de la représentation internationale de l'Union, condition nécessaire de l'efficacité de son action. Certes, le devoir de coopération étroite, qui résulte du principe de coopération loyale (37) – lequel met les Etats membres au service des objectifs de l'Union, en l'occurrence l'efficacité de son action internationale – peut servir de source d'encadrement de la discrétion des Etats membres et les obliger à exercer leur propre compétence dans le respect des objectifs de l'Union (38). Néanmoins, le devoir de coopération étroite peut assurer la coordination et l'unité d'action de l'Union et de ses Etats membres, mais ne saurait effacer les effets de la présence conjointe. La Cour de justice a explicitement souligné, dans son arrêt *Commission c/ Conseil* du 28 avril 2015, que le devoir de coopération étroite qui s'applique tant au processus de négociation et de conclusion que dans l'exécution d'un accord mixte, « ne saurait justifier que le Conseil s'affranchisse du respect des règles de procédure et des modalités de vote prévues à l'article 218 TFUE » (39).

L'objectif d'unité servi par le devoir de coopération étroite doit être poursuivi dans un contexte de présence conjointe de l'Union et de ses Etats membres, laquelle en elle-même contredit l'affirmation de l'Union comme acteur global sur le plan international. Or, dans l'affaire *Commission c/ Conseil* – qui ne concerne pas les accords de libre-échange nouvelle génération, mais précise les contraintes de la mixité –, une seule décision est adoptée par voie de procédure unique, fusionnant deux actes : l'acte concernant l'application provisoire d'un accord international par l'Union et les Etats membres et l'acte concernant la conclusion de l'accord par l'Union. La décision hybride est adoptée par le Conseil et par les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil, toutefois, un acte intergouvernemental ne saurait être fusionné avec un acte de l'Union. Dans le cadre d'un accord mixte, même si le mandat de négociation avait été donné à la Commission seule, chacune des parties doit agir dans le cadre des compétences dont elle dispose (40) et le devoir de coopération étroite ne saurait déroger au principe d'attribution. A moins de considérer

(36) A. DASHWOOD, « Mixity in the era of the Treaty of Lisbon », in C. HILLION / P. KOUTRAKOS (dir), *Mixed Agreements Revisited*, Hart Publishing, Oxford, 2010, pp. 356.

(37) Art. 4§3 TUE ; C. HILLION, « Mixity and coherence in EU external relations: the significance of the duty of cooperation », in C. HILLION / P. KOUTRAKOS (dir), *Mixed Agreements Revisited – The EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Oxford, 2010, pp. 87 et suiv. . E. NEFRAMI, « The duty of loyalty: rethinking its scope through its Application in the field of EU external relations », *Common Market Law Review*, vol. XLVII, 2010, pp. 323-359.

(38) Cf. par exemple, arrêt de la Cour du 20 avril 2010, *Commission c/Suède*, C-246/07, ECLI:EU:C:2010:203 ; Arrêt de la Cour du 7 octobre 2014, *Allemagne c/ Conseil*, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258.

(39) Arrêt de la Cour du 28 avril 2015, *Commission c/ Conseil*, C-28/13, ECLI:EU:C:2015:282, pt 55. Pour un commentaire, cf. T. VERELLEN, *Common Market Law Review*, 2016, pp. 741-762.

(40) C-28/13, *op. cit.*, pt 47.

que l'Union peut conclure seule un accord international en exerçant sa compétence externe partagée (*cf. infra*), lorsque l'absence d'exclusivité conduit à la présence conjointe de l'Union et de ses Etats membres sur le plan international, l'accord doit être signé et ratifié par l'Union et chacun des Etats membres selon leurs procédures constitutionnelles respectives et cela est aussi valable pour ce qui concerne leur application provisoire.

Il convient de noter que le recours à l'application provisoire d'un accord mixte peut paraître comme un moyen de compenser le retard de l'entrée en vigueur de l'accord, provoqué par la nécessité des ratifications nationales. En effet, le devoir de coopération loyale n'implique pas la possibilité de sanction de la non-ratification d'un accord mixte par un Etat membre. La position de Wallonie concernant la ratification du CETA a montré l'absence de moyen de contrainte autre que politique (41). Ainsi, le recours à l'application provisoire peut neutraliser les effets de la mixité sur la mise en œuvre des accords de libre-échange de nouvelle génération. Le CETA et l'accord avec la Corée du Sud s'appliquent déjà provisoirement et en partie par l'Union et certains Etats membres (42).

L'application provisoire ne remédie toutefois pas à toutes les complexités de la mixité. Outre le fait qu'elle ne concerne pas les dispositions institutionnelles des accords de libre-échange nouvelle génération, elle continue à exprimer le partage des compétences et la présence conjointe de l'Union et de ses Etats membres. En effet, la décision du Conseil relative à l'application provisoire se limite aux dispositions de l'accord relevant de la compétence exclusive de l'Union, alors que les Etats membres sont libres de décider de l'application provisoire de la partie de l'accord qui ne relève pas de la compétence exclusive de l'Union.

Cette divisibilité de l'accord international peut paraître problématique pour l'approche globale des objectifs d'action extérieure de l'Union et l'efficacité de son action internationale. Elle n'exprime pas moins l'attachement des Etats membres au principe d'attribution dans un sens strict. Comme il résulte aussi de la position du Conseil constitutionnel français, un accord mixte est conclu par l'Union dans la mesure où il relève de sa compétence exclusive et, dans cette mesure, il s'applique aux Etats membres en tant que droit de l'Union, et par les Etats membres dans la mesure où il échappe à la compétence exclusive de l'Union et, dans cette mesure, il relève du droit international (43). Or une telle approche est contraire à la position de la Cour de justice selon laquelle l'accord mixte dans son ensemble est source du droit de l'Union (44) et ne permet pas

(41) G. VAN DER LOO / R. WESSEL, « The non-ratification of mixed agreements: legal consequences and solutions », *Common Market Law Review*, 2017, pp. 735-770.

(42) T. DOLLE / B. SIMOES, « Mixed feelings about mixed agreements and CETA's provisional application », *European Journal of Risk Regulation*, 2016, p. 617.

(43) Décision n°2017-759 DC du 31 juillet 2017, *Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses Etats membres, d'autre part*, pts 13-14.

(44) E. NEFRAMI, « Mixed agreements as a source of European Union law », in E. CANNIZZARO / P. PALCHETTI / R. WESSEL (dir.), *International Law as Law of the European Union*, Martinus Nishoff, 2011, pp. 325-342.

d'envisager l'exercice d'une compétence partagée par l'Union seule sur le plan international (*cf. infra*).

Certes, la divisibilité de l'accord mixte peut être considérée comme se limitant à sa conclusion et application provisoire, alors que sa gestion est soumise au devoir de coopération loyale qui empêche que l'opposabilité de la répartition des compétences aux Etats tiers se fasse au détriment de l'efficacité et de la crédibilité de l'Union. Ainsi, dans l'engagement de la responsabilité internationale de l'Union et de ses Etats membres, des techniques propres aux accords mixtes (telles la déclaration des compétences ou les clauses de déconnexion (45)) permettent à l'Union et ses Etats membres de s'acquitter de leurs obligations internationales tout en préservant l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union en faisant de la répartition des compétences une question interne qui ne saurait conduire à l'absence de responsabilité de l'ensemble que forme l'Union et ses Etats membres (46).

Dans le cadre des accords de libre-échange nouvelle génération, le règlement n°912/2014 (47), relatif à la responsabilité financière de l'Union en matière d'investissements, est fondé sur le principe de l'engagement de la responsabilité financière de l'auteur du fait illicite. Toutefois, ce principe doit s'adapter à la répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres, ce qui implique que la désignation de la partie défenderesse par l'ensemble européen ne s'aligne pas forcément sur la répartition de la responsabilité financière. Dans tous les cas, la délimitation de la responsabilité financière est une question interne à l'Union, régie par le règlement n°912/2004, qui exprime le principe de la protection de l'investisseur indépendamment de l'éventuel désaccord entre l'Union et les Etats membres quant à l'imputabilité.

Par conséquent, malgré la complexité inhérente à la présence conjointe de l'Union et de ses Etats membres, l'objectif de faire de l'Union un acteur crédible sur le plan international conduit à des solutions pragmatiques (telles l'application provisoire) ou juridiques (tel le règlement sur la responsabilité financière) susceptibles de compenser les entraves à l'efficacité d'action d'un acteur à compétences limitées. Cela étant, c'est surtout par l'interprétation dynamique du rapport entre compétences et objectifs sectoriels, interprétation contextuelle et téléologique dans la perspective de l'objectif final d'affirmation de l'Union comme acteur global

(45) J. HELISKOSKI, « EU Declarations of competence and international responsibility », in M. EVANS / P. KOUTRAKOS (dir.), *The International Responsibility of the European Union*, Hart Publishing, Oxford, 2013, pp. 199 et suiv.

(46) A. DIMOPOULOS, « The involvement of the EU in investor-state dispute settlement: a question of responsibilities », *Common Market Law Review*, 2014, pp. 1 671-1 720.

(47) Règlement (UE) n°912/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la gestion de la responsabilité financière liée aux tribunaux de règlement des différends entre investisseurs et Etats mis en place par les accords internationaux auxquels l'Union européenne est partie, *Journal officiel*, L 257, 28 août 2014, pp. 121.

et efficace, que les limites issues du principe d'attribution peuvent être surmontées.

L'efficacité de l'action internationale de l'Union favorisée par la dynamique des objectifs

L'objectif d'affirmation de l'Union comme acteur global et efficace sur la scène internationale, par la conclusion d'accords de libre-échange nouvelle génération, a conduit à une solution pragmatique acceptée par les Etats membres sur une question controversée, à savoir la terminaison des accords bilatéraux d'investissement antérieurement conclus entre les Etats membres et l'Etat tiers partenaire (48). L'Union se substitue aux accords bilatéraux des Etats membres, suite à l'entrée en vigueur d'un accord de libre-échange nouvelle génération, conclu par l'Union seule, ou en tant qu'accord mixte, comme il est prévu dans l'accord même (49). L'objectif d'affirmation de l'Union comme acteur global et efficace sur la scène internationale a toutefois des effets moins directs et davantage inscrits dans l'approche classique du principe d'attribution. Plus précisément, favorisé implicitement par le principe de loyauté (50), il permet l'interprétation dynamique du rapport entre objectifs et compétences sectorielles, ce qui conduit à une interprétation large de l'objectif de politique commerciale et de la portée de la compétence exclusive, mais aussi à la considération du recours à la mixité comme facultatif.

L'interprétation contextuelle de l'objectif de politique commerciale

L'exigence de conduite de la politique commerciale commune dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne résulte tant de l'article 207 TFUE que de l'article 21 TUE, consacrant l'approche globale des objectifs de l'action extérieure de l'Union.

En effet, comme la Cour le rappelle dans l'avis 2/15, un accord de libre-échange nouvelle génération est un accord commercial qui vise à renforcer les relations économiques, commerciales et en matière d'investissements conformément à l'objectif de développement durable. Les composantes du développement durable consistent dans la protection des travailleurs et de l'environnement. La question s'est ainsi posée de savoir si les dispositions relatives au développement durable relèvent des bases juridiques qui leur correspondent ou si elles font partie des objectifs des relations commerciales entre l'Union et la République de Singapour.

Il convient tout d'abord de rappeler que, jusqu'à l'avis 2/15, la coexistence de l'objectif commercial avec d'autres objectifs donnait lieu au

(48) J. A. BISCHOFF, « Just a little *bit* of mixity? The EU's role in the field of international investment protection law *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1527-1570.

(49) Avis 2/15, *op. cit.*, pt 246.

(50) I. BOSSE-PLATIÈRE, « L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2013, pp. 265-292.

contentieux de la base juridique (51). Selon la théorie du centre de gravité ou d'absorption, le choix de la base juridique d'une mesure unilatérale ou d'un accord international se fait selon l'objectif prépondérant. La base juridique à laquelle correspond l'objectif prépondérant absorbe ainsi les bases juridiques auxquelles correspondent les objectifs secondaires. Or, dans les accords nouvelle génération, l'objectif commercial n'a pas à être pondéré avec les autres objectifs, comme, par nature, lesdits accords peuvent se fonder sur une pluralité de bases juridiques.

Cependant, dans l'avis 2/15, la Cour de justice n'a pas considéré les dispositions de l'accord avec Singapour relatifs au développement durable comme l'expression d'objectifs et, donc, de bases juridiques autonomes. Elle a considéré en revanche l'extension du domaine de la politique commerciale commune, qui absorbe les objectifs de développement durable (52).

Il convient de noter à cet égard que l'extension de la portée de la politique commerciale commune ne résulte pas de l'analyse de l'objectif commercial. Selon la définition de la politique commerciale (*cf. supra*), on aurait pu considérer en ce sens que le fait que les normes internationales en matière environnementale et de protection des travailleurs conditionnent les échanges – en permettant à l'autre partie d'adopter des sanctions commerciales en cas de non-respect de pareilles conditions ou en subordonnant l'octroi d'un avantage commercial spécifique au respect des normes en matière de travail et d'environnement –, implique leur qualification de normes commerciales, ayant des effets directs et immédiats sur le commerce international. La Cour de justice a déjà considéré que l'objectif de coopération au développement est assez large pour inclure d'autres objectifs, liés à d'autres politiques, comme la migration, les transports et l'environnement (53). De la même façon, elle aurait pu considérer que l'objectif commercial est assez large pour inclure des objectifs de développement durable, vu aussi le caractère transversal de ces derniers.

Or, la Cour de justice, dans l'avis 2/15, a justifié l'absorption des objectifs de développement durable par l'objectif commercial par l'article 207 TFUE et l'exigence de conduite de la politique commerciale dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. En conséquence, les objectifs de protection de l'environnement et des droits sociaux sont intégrés dans l'objectif commercial (54). L'article 207 TFUE complète ainsi l'article 21 TUE, en ce qu'il précise les effets de l'approche globale des objectifs listés (55). La conséquence de cette approche dans l'avis 2/15 est que les dispositions des accords de libre-échange nouvelle génération

(51) S. ADAM, *op. cit.*

(52) Avis 2/15, *op. cit.*, pt 141.

(53) Arrêt du 11 juin 2014, *Commission c. Conseil*, C-377/12, EU:C:2014:1903, pts 38 et 49.

(54) S. SCHACHERER, « The EU as a global actor in reforming the international investment law regime in light of sustainable development », *Geneva Jean Monnet Working Papers*, Université de Genève, n°1/2017.

(55) Avis 2/15, *op. cit.*, pt 143.

relatives au développement durable ne donnent pas lieu à l'existence d'une compétence autre que la compétence exclusive en matière de politique commerciale (56). D'ailleurs, la Cour de justice a souligné que l'Union n'exerce aucune compétence pour réglementer les niveaux de protection sociale et environnementale et, ainsi, les dispositions en question expriment un objectif commercial (57).

L'autonomisation des objectifs dans le cadre de l'action extérieure et l'exercice d'une compétence externe partagée

Alors que l'exclusivité de la compétence externe de l'Union dépend de la considération de l'exercice de sa compétence interne, la question s'est posée de savoir si l'efficacité de l'action internationale de l'Union pouvait être renforcée à travers l'autonomisation de l'aspect externe. Afin d'éviter la division des accords de libre-échange nouvelle génération en deux – l'un comprenant les dispositions relevant de la compétence exclusive de l'Union, l'autre les dispositions sur les investissements de portefeuille et le règlement des différends – (58), il s'agit de savoir si l'Union peut exercer seule et éviter ainsi la conclusion d'un accord mixte, une compétence externe qui n'a pas acquis le caractère exclusif en application du critère d'affectation des règles communes.

La base d'une telle considération se trouve dans l'article 216, paragraphe 1, TFUE, qui prévoit que l'Union « *peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée* ». Les deux derniers cas envisagés dans cette disposition correspondent aux critères de l'article 3, paragraphe 2, TFUE, critères d'exclusivité de la compétence externe, issue de l'exercice de la compétence interne. Or le premier critère de l'article 216 TFUE se réfère à la nécessité de réalisation d'un des objectifs visés par les traités, qui se distingue du deuxième critère de l'article 3, paragraphe 2, TFUE, lequel se réfère à la nécessité de conclusion d'un accord international pour permettre à l'Union d'exercer sa compétence interne. En effet, la nécessité mesurée par rapport à la compétence interne implique que l'exercice de la compétence externe poursuive un objectif interne et, en même temps, cette nécessité, établie dans l'avis 1/76 (59), en tant que nécessité pragmatique, fait de la compétence externe une compétence exclusive. En revanche, la nécessité

(56) *Ibid.*, pt 163.

(57) *Ibid.* pt 164.

(58) *Cf.* par exemple la proposition de décision d'ouverture des négociations avec la Nouvelle-Zélande, COM (2017) 469 final.

(59) Avis 1/76, *op. cit.*

mesurée par rapport à la réalisation d'un objectif ne distingue pas entre objectifs internes et externes et n'implique pas de lien entre les deux.

En d'autres termes, l'article 216 TFUE pourrait permettre la conclusion d'un accord international par l'Union seule, lorsque cela est nécessaire pour réaliser un objectif interne par le biais de la conclusion de l'accord, avant que les règles internes ne soient adoptées. Dans un tel cas, l'exercice d'une compétence externe implicite serait possible même en l'absence de règles communes susceptibles d'être affectées, et, par conséquent, en l'absence d'une compétence externe exclusive.

La Cour a confirmé cette possibilité, donnant raison aux défenseurs de la mixité facultative (60). Dans l'arrêt *Allemagne c/ Conseil* du 5 décembre 2017, relatif à l'expression de la position de l'Union au sein de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), la Cour a considéré que l'Union pouvait adopter et présenter une position – dans un contexte de mixité – sur une question qui ne relève pas de la compétence exclusive de l'Union. Certes, l'affaire concerne la gestion de la mixité, la Cour toutefois admet que l'exercice d'une compétence partagée sur le plan international permet d'éviter le recours à la mixité au stade de la conclusion d'un accord international (61).

Il semble ainsi que l'objectif interne qui est poursuivi par l'exercice d'une compétence externe implicite pourrait acquérir une dynamique propre dans sa dimension externe, rendue possible par l'article 216 TFUE qui permet la conclusion d'un accord international uniquement en fonction de la nécessité de réaliser un objectif, pas forcément externe. Une telle approche, appliquée dans le cas d'accords de libre-échange nouvelle génération, conduirait à rendre possible leur conclusion par la seule Union, même si certaines dispositions relèvent d'une compétence externe implicite qui n'est pas exclusive, à l'instar des dispositions relatives aux investissements étrangers indirects. La nécessité qui pourrait permettre la conclusion de l'accord par l'Union seule serait liée à la réalisation de l'objectif de libre circulation des capitaux à travers la protection des investissements étrangers indirects.

Toutefois, nous pouvons aussi considérer que l'objectif dont la nécessité de réalisation pourrait permettre la conclusion de l'accord international par la seule Union est l'objectif qui est rattaché à l'accord dans son ensemble, à savoir faire de l'Union un acteur global sur le plan international. Etant donné qu'un accord de libre-échange nouvelle génération poursuit un tel objectif, la nécessité de sa réalisation pourrait permettre l'exercice de la compétence externe de l'Union même au regard des dispositions qui relèvent d'une compétence externe implicite, non encore exercée sur le plan interne. En ce sens, ces dernières dispositions seraient absorbées

(60) M. KLAMERT, *The principle of loyalty in EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 183-184.

(61) Arrêt de la Cour du 5 décembre 2017, *Allemagne c Conseil*, C-600/14, ECLI:EU:C:2017:935, pts 50-68 ; A. ROSAS, « Exclusive, shared and national competence in the context of the EU external relations: do such distinctions matter? », in I. GOVAERE / E. LANNON / P. VAN ELSUWEGE / S. ADAM (dir.), *The European Union in the World. Essays in Honor of Marc Maresceau*, Martinus Nijhoff, 2014, pp. 17-43.

par l'approche globale des compétences et des objectifs, au vu de l'objectif final de faire de l'Union un acteur crédible et efficace dans les échanges commerciaux. Ce serait la réalisation de cet objectif final qui pourrait rendre possible la conclusion d'un accord de libre-échange par l'Union seule, malgré la présence dans cet accord des dispositions ne relevant pas d'une compétence externe exclusive.

L'identification de l'objectif dont la nécessité de réalisation permet la conclusion d'un accord international par la seule Union n'est pas sans intérêt : s'il s'agit de l'objectif sectoriel interne, dont la réalisation nécessite l'exercice de la compétence correspondante externe, l'appréciation de la nécessité devra se faire en fonction du principe de subsidiarité. Lié à une compétence partagée, le fait que la réalisation de l'objectif se passe par la conclusion d'un accord international ne dispense pas les institutions du test de subsidiarité. Cela n'est pas sans difficulté s'il s'agit de prouver, par exemple, que la réalisation de l'objectif de libre circulation des capitaux, d'où découle le caractère partagé de la compétence externe implicite, nécessite pour sa réalisation la conclusion d'un accord international relatif aux investissements de portefeuille. En revanche, si on envisage l'objectif externe de faire de l'Union un acteur commercial global, qui est lié à l'accord nouvelle génération dans son ensemble, le test de subsidiarité est plus facilement réussi, comme nous ne pouvons pas raisonnablement soutenir qu'un tel objectif est réalisable au niveau de l'action individuelle des Etats membres.

Toutefois, considérer que l'objectif dont la réalisation permet la conclusion de l'accord international par l'Union seule est l'objectif général d'être un acteur international global pourrait heurter le principe d'attribution. En effet, un tel objectif ne correspond pas à une compétence précise, alors que l'article 216 TFUE se réfère à la nécessité de réaliser un objectif dans le cadre des politiques de l'Union. La Cour n'a pas été très claire dans l'affaire *C-600/14*, puisqu'elle a examiné dans ce cas la possibilité d'une compétence externe implicite sectorielle, dans le domaine des transports. L'incertitude naît toutefois par la référence explicite à l'avis 2/15. La Cour a en effet jugé utile de préciser que, si elle avait constaté que les dispositions pertinentes de l'accord concerné, relatives aux investissements étrangers autres que directs, qui relèvent de la compétence partagée entre l'Union et ses Etats membres, ne pouvaient être approuvées par l'Union seule, par cette constatation, elle a pris acte de « *l'impossibilité, mise en avant par le Conseil au cours de la procédure relative à cet avis, de recueillir en son sein la majorité requise pour que l'Union puisse exercer seule la compétence externe qu'elle partage avec les Etats membres en la matière* » (62).

Pouvons-nous considérer que la Cour insinue que l'objectif dont la nécessité de réalisation permet l'exercice de la compétence externe de l'Union est l'objectif de faire de l'Union un acteur global ? Ou ce serait

(62) *Ibid.*, pt 68.

plutôt l'objectif de politique commerciale, dont la nécessité de réalisation pourrait rendre accessoires les dispositions qui donnent lieu à une compétence partagée ? Toutefois, cela aboutirait à considérer que l'objectif commercial absorbe les autres, alors que la portée de politique commerciale a déjà été examinée dans l'avis 2/15 et la Cour n'a pas considéré comme englobant l'objectif lié aux investissements de portefeuille.

Afin de concilier l'approche englobante – permettant de dire que l'objectif dont la nécessité de réalisation permet la conclusion de l'accord par l'Union seule est l'objectif d'affirmation comme acteur international – avec le principe d'attribution, nous pouvons considérer que l'exercice de la compétence que l'article 216 TFUE rend possible n'est pas une compétence sectorielle, mais une compétence de conclusion de l'accord international. Cela permet la conclusion d'un accord nouvelle génération comportant des dispositions sur le règlement des différends, que la Cour a considéré comme donnant lieu à la compétence des Etats membres et qu'on ne peut pas considérer comme poursuivant un objectif de l'Union. L'interprétation du rapport objectifs-compétences à la lumière de l'objectif d'efficacité est ainsi susceptible d'accorder une dynamique particulière aux instruments d'action internationale, mais dont le déclenchement dépend, comme la Cour de justice l'a clairement admis, de la volonté politique des Etats membres.

POLITIQUE ETRANGÈRE DES ETATS-UNIS

Célia BELIN et Leah PISAR

Introduction

Andrew EIL

La politique environnementale des États-Unis à l'ère Trump

Jeff LIGHTFOOT

L'alliance franco-américaine face à « America first »

INTRODUCTION

PAR

CÉLIA BELIN (*) et LEAH PISAR (**)

Alors qu'on est bientôt à mi-chemin du premier mandat présidentiel de Donald Trump, l'Amérique et le monde s'habituent-ils à cette administration peu orthodoxe ? Alors que ses opposants attendent impatiemment les *midterm elections* de novembre 2018 dans l'espoir qu'elles restaureront un semblant d'équilibre, les débuts de cette présidence qui secoue le monde offrent déjà quelques indications sur ses effets de long-terme.

Sur bien des sujets, la stratégie du président Trump a pour l'instant consisté principalement à éradiquer de manière réflexive les avancées ou les transformations de l'ère Obama, sans aller beaucoup plus loin – du moins sur le fond. Il est parvenu à faire voter *in extremis* sa réforme fiscale en décembre 2017, par un Congrès qui ressentait une immense pression pour faire passer au moins une loi pendant la première année de son mandat – ce type de paralysie étant historiquement inédit alors que le parti du Président domine aussi les deux chambres du Congrès.

La confiance économique règne et la bourse grimpe, mais probablement de manière artificielle, stimulée par ses dérégulations et ses incitations fiscales. Aucun arbre ne grimpe jusqu'au ciel et il y a fort à parier que le Dow Jones, que Trump a désigné comme la principale mesure de son succès, s'auto-corrigera tôt ou tard.

Les divisions politiques sont profondes et palpables : Trump est le premier Président américain à avoir subi un *government shutdown* – fermeture du gouvernement fédéral pour cause d'absence d'accord budgétaire pour le financer –, alors que la majorité au Congrès est du même parti que lui, cela, le jour même de son anniversaire au pouvoir.

Même si Trump clame la primauté des intérêts américains – « *America First* » – et fait fi des accords internationaux et des alliances multilatérales, en politique étrangère, la rupture promise n'est pas toujours au rendez-vous. Souvent mentionné comme le sujet le plus « trumpien » et le plus novateur, le protectionnisme commercial n'est par entré dans sa pleine puissance puisque, hormis le saccage du Traité transpacifique (TPP), les

(*) Docteur en Science politique/Relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et chargée de mission « Etats-Unis/Relations transatlantiques » au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère français des Affaires étrangères.

(**) Docteur en Science politique de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France), anciennement directrice de la communication au Conseil de sécurité nationale du président Clinton (Etats-Unis).

guerres commerciales attendues n'ont pas – encore – eu lieu. En se retirant du TPP, de l'Accord de Paris sur le changement climatique, de l'UNESCO et d'autres instances multilatérales, D. Trump fait figure de cavalier seul sur la scène internationale. Il applique en somme une politique étrangère nationaliste et militariste, à n'en pas douter, mais celle-ci est moins le produit de son approche personnelle que l'héritière d'une frange dite « jacksonienne » du Parti républicain. Reste à espérer qu'il résistera à la tentation de tester son fameux bouton nucléaire.

Et les alliés de l'Amérique ne s'en sortent pas si mal. Les alliés du Moyen-Orient, Arabie saoudite et Israël en tête, jouissent d'un appui quasi total du Président. Les alliés asiatiques conservent les garanties minimales. Les Européens, quoique nerveux, ne peuvent que constater que les Américains sont clairs sur leurs engagements otaniens. Et la politique étrangère nationaliste qui place les intérêts américains au premier plan offre aux Européens l'occasion de se définir de manière autonome, notamment en poursuivant l'intégration européenne en matière de défense, et de reprendre, en partie, le flambeau du *leadership* des démocraties occidentales et des valeurs universelles, par exemple sur le sujet du climat.

Ce qui ne veut pas dire que Donald Trump gouverne de manière anodine. Au cours de sa première année en poste, il a pris de nombreuses décisions cruciales et potentiellement déstabilisatrices pour les affaires internationales : retrait de l'Accord de Paris, reconnaissance de Jérusalem en tant que capitale d'Israël, provocations envers Pyongyang, appui marqué à l'Arabie saoudite et reprise d'un ton agressif envers l'Iran. Et sur le plan interne, il dérègle à tour de bras (sur des questions économiques, éducatives, environnementales). Il a également orienté profondément et durablement la couleur judiciaire du pays à travers la nomination d'un nouveau juge conservateur à la Cour suprême et de dizaines de juges fédéraux conservateurs. Les élus républicains se réjouissent, et, malgré les chiffres d'approbation abyssaux du chef de la Maison-Blanche, ils lui conservent leur soutien ou du moins ils le laissent faire.

L'Amérique tiendra-t-elle le choc ?

Oui, car il s'agit d'une démocratie résiliente.

Malgré un climat politique tendu et maussade, qui vit au rythme des *tweets* et des déclarations incendiaires – qu'un critique a astucieusement surnommé les « *armes de distraction massive* » –, Trump a du mal à empiéter sur le rêve américain.

S'il a transformé les normes du comportement acceptable d'un président américain, abaissant la dignité de la fonction, il traîne sur ses promesses de campagne. Il n'a pas su faire abroger le système d'assurance santé mis en place par son prédécesseur, Barack Obama, bien qu'il l'ait raboté de manière drastique lors du passage de sa grande loi fiscale en décembre 2017. Il n'a pas posé la moindre brique du « mur » entre les Etats-Unis et le Mexique et se garde bien d'accuser la Chine de manipuler sa monnaie.

Ses tentatives les plus choquantes sur la question migratoire, toujours accompagnées d'un discours xénophobe et clivant, sont pour la plupart entravées par un système judiciaire encore robuste – du moins pour l'instant.

L'élection de Donald Trump a ainsi donné un grand coup de pied dans la fourmière. Elle est révélatrice d'un profond malaise et d'une grosse remise en question au cœur de la société américaine. Un segment important de la population se sent aliéné et s'est mobilisé pour soutenir un « *outsider* » au discours démagogique, simpliste et dangereux. Cependant, dans la foulée, la société américaine entame une véritable introspection. Et c'est là qu'on mesure l'impact « accidentel » de cet homme si controversé, qui inspire de l'admiration aux uns et une haine monumentale aux autres.

L'histoire n'évolue pas de manière linéaire. Il est dans la nature des choses que des bonds en avant soient suivis par des sursauts réactionnaires. Comme l'a dit Winston Churchill, les Américains finissent par faire ce qui est juste une fois qu'ils ont épuisé les autres options. Il en résulte un renouveau de l'engagement civique. L'opinion publique américaine prend conscience de la puissance de sa voix, réalisant que la santé d'une démocratie dépend de la participation civique et électorale.

Reste à voir ce qui se passera le 6 novembre 2018, quand les Américains voteront pour la totalité des 435 sièges de la Chambre des représentants, un tiers du Sénat (33 sièges), de nombreux gouverneurs et autres élus locaux.

Des *baby-boomers*, qui ont vécu le Vietnam et le Watergate, aux *millennials*, qui commencent tout juste à voter, cette prise de conscience est tangible. Nombreux sont ceux qui toisaient le secteur politique avec mépris ou lassitude il y a quelques années et qui ont décidé de s'impliquer, même de se présenter – au Congrès mais aussi dans des circonscriptions locales. Piquées par les propos régulièrement misogynes du chef d'Etat, propulsées par le mouvement *#MeToo*, les femmes américaines revendiquent leurs droits, leur égalité. Elles sont de plus en plus nombreuses à vouloir s'impliquer en politique, à se présenter aux élections et, tout simplement, à s'exprimer.

Entre ce nouvel élan mobilisateur et l'évolution démographique du pays – que Trump tente de freiner en voulant expulser, parmi d'autres, les *Dreamers*, ces immigrés arrivés illégalement aux Etats-Unis lorsqu'ils étaient enfants et qui cherchent à régulariser leur statut –, on commence à discerner un vent de progrès qui émerge tout doucement. Cela évoque 1974 quand, dans la foulée du scandale du Watergate et de la démission du président Nixon, les électeurs ont déclenché un grand retournement et une série de réformes bénéfiques pour la société américaine.

Les deux articles qui suivent illustrent parfaitement les contradictions au cœur du mandat Trump. Andrew Eil décrit avec minutie le virage profond qu'emprunte la politique énergétique et environnementale américaine,

revenant sur l'héritage des années Obama, pas seulement en quittant l'Accord de Paris sur le changement climatique, mais en démantelant progressivement et systématiquement toutes les réglementations environnementales mises en place ces dernières années. Il existe certains fronts sur lesquels la rupture Trump est réelle et l'environnement en est un. Par contraste, Jeff Lightfoot se penche sur l'évolution des relations franco-américaines ces dernières années et en fait un constat plutôt positif. A la différence d'autres pays européens qui s'inquiètent d'être abandonnés par leur allié américain (Royaume-Uni, Allemagne), le pragmatisme règne entre Paris et Washington et la France, à travers les ambitions de son nouveau Président, voit même comment utiliser les évolutions de la politique étrangère américaines à son avantage, en plaidant pour une Europe plus forte.

LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE DES ETATS-UNIS A L'ERE TRUMP

PAR

ANDREW EIL (*)

La victoire inattendue du président Donald Trump dans les urnes en novembre 2016 a marqué le début d'un éloignement spectaculaire vis-à-vis de la protection affichée de l'environnement et de l'approche proactive d'atténuation du changement climatique qui avaient défini la politique fédérale des Etats-Unis pendant les deux mandats du président Obama. Dans le droit fil des administrations présidentielles républicaines antérieures, Trump s'est fait l'avocat de la dérégulation et du soutien de l'industrie, particulièrement celle des énergies fossiles. Le président Trump est allé plus loin que les administrations républicaines qui l'ont récemment précédé, dans le rejet des recherches scientifiques sur le changement climatique et les attaques des réalisations héritées du président précédent. Il a vigoureusement tenté d'affaiblir et de démanteler l'appareil réglementaire et administratif du gouvernement fédéral pour le changement climatique, l'énergie propre, la protection de l'environnement et la diplomatie. Certains gestes, tels que l'annonce de la suppression du Plan pour une énergie propre (Clean Power Plan, la pièce maîtresse de l'administration Obama en termes de politique intérieure face au changement climatique) et le retrait de l'Accord de Paris ont fait grand bruit. Cependant, cette tentative rapide et agressive d'annihilation des politiques de protection de l'environnement s'est déroulée majoritairement dans les coulisses, sans que le grand public en ait véritablement connaissance. En fin de compte, ces décisions administratives et réglementaires dans l'ombre caractériseront l'héritage de Trump et affecteront l'environnement aux Etats-Unis et dans le monde, tout autant, sinon plus, que ses déclarations publiques sur l'Accord de Paris et sa négation du changement climatique.

LES OPINIONS DE TRUMP SUR L'ENERGIE ET L'ENVIRONNEMENT

Le candidat Trump s'est rangé fermement aux côtés de l'industrie des énergies fossiles, en particulier du charbon, dans le cadre d'un effort plus vaste d'alignement avec la classe ouvrière du cœur des Etats-Unis (zone équivalente, plus ou moins, aux régions non côtières des Grandes Plaines,

(*) Consultant indépendant (New York, Etats-Unis), spécialiste du changement climatique, des politiques d'énergie propre, l'investissement à impact social (*impact investing*) et le développement international.

du Midwest et du Sud supérieur). Sa campagne a cultivé une stratégie politique maniée avec succès par la candidate républicaine à la vice-présidence en 2008, Sarah Palin, gouverneure de l'Alaska, dont le refrain « Drill, baby, drill ! » (« Creuse, mon petit, creuse ! »), encouragement enthousiaste à l'extraction pétrolière, est devenu un slogan phare dans bon nombre de réunions électorales (1).

Le candidat Trump a accueilli avidement le soutien de Sarah Palin. Cette dernière a d'ailleurs fait revivre sa phrase de campagne préférée lors d'une passation de pouvoir symbolique à Trump pendant un meeting en janvier 2016. L'attachement de Trump aux énergies fossiles s'est paré d'une teneur légèrement différente, se ciblant plutôt sur les mineurs de charbon, vus comme le sel de la terre des Etats-Unis, censément spoliés par des figures malfaisantes telles que les immigrants, la Chine et les régulateurs démocrates trop zélés. En gage de soutien à ces laissés-pour-compte, il rendrait à l'Amérique sa grandeur – le fameux « Make America great again ». Trump a orchestré de fréquentes apparitions avec les mineurs au gré de sa campagne et, depuis son investiture, dans des déplacements officiels et à la Maison-Blanche. Le candidat a gagné le soutien particulièrement fort et assez inattendu des électeurs du Midwest et des Appalaches, où les emplois dans l'industrie ont connu un déclin rapide et où l'industrie du charbon, bien que fortement réduite, sert de rappel nostalgique des prouesses industrielles de la région au temps jadis. Son attachement envers les mineurs de charbon a peut-être été le geste le plus efficace de Trump pour se positionner comme un homme du peuple, anti-*establishment* de Washington, anti-régulations et contre l'élite. Et pourtant, malgré toutes ses promesses de faire revenir les emplois, sa défense musclée de l'énergie et de l'industrie des carburants fossiles s'est toujours apparentée à une posture, destinée aux électeurs des classes laborieuses, une manière de se faire bien voir par les titans ultra-conservateurs et gros donateurs du Parti républicain. Trump a suivi son penchant naturel pour les magnats bruts de décoffrage tels que lui, dont la culture est bien différente de celle des progressistes des deux côtes. Par exemple, les chefs d'entreprises fortunés issus du Texas ou du Midwest figurent en bonne place dans son cabinet ministériel, y compris le secrétaire du Commerce Wilbur Ross, la secrétaire de l'Education Betsy DeVos, le secrétaire d'Etat Rex Tillerson et Andrew Puzder, initialement désigné Secrétaire du travail (2).

Profondément imprégné par l'esprit de clan, prompt à faire pleuvoir des témoignages d'approbation sur sa famille, ses soutiens et ses admirateurs,

(1) Huma KHAN, « Sarah Palin on BP oil spill: 'we need to keep drilling' » ABC News, 14 mai 2010, disponible sur le site Internet abcnews.go.com/Politics/sarah-palin-drilling-bp-oil-spill/story?id=10649211.

(2) Katie HERZOG, « Sarah Palin endorses Donald Trump, resurrects 'Drill, Baby, Drill Theme' », 19 janv. 2016, Grist.com, disponible sur le site Internet grist.org/article/sarah-palin-endorses-donald-trump-resurrects-drill-baby-drill-theme/. Cf. « Coal waste resolution signing ceremony », 16 fév. 2017, disponible sur le site Internet www.c-span.org/video/?424143-1/president-trump-signs-resolution-rolling-coal-mining-waste-regulation.

le président Trump n'a pas cherché à masquer sa prédilection pour les grands hommes d'affaires aux airs de durs. Il gravite non pas vers le credo républicain du marché du « libre » échange, mais plutôt vers des politiques corporatistes soutenant non seulement la dérégulation, mais aussi une protection des échanges commerciaux pour les industries nationales et des politiques favorables aux entreprises pour la fiscalité et la main-d'œuvre. Ces tendances naturelles, associées à un mépris soigneusement cultivé pour les professionnels bien éduqués, leur expertise, leurs analyses et leurs valeurs, ont nourri ses politiques anti-environnementales, dont la portée s'étend bien au-delà des demandes de sa base électorale.

En fait, l'attitude de Trump s'enracine dans un désir de défaire ce que le président Barack Obama a accompli et d'humilier ceux qu'il perçoit comme ses ennemis, autant d'objectifs qui font de la destruction du programme libéral une fin en soi. Avec un tel but, le président Trump s'inscrivait pleinement dans l'orientation des électeurs républicains friands de Fox News et de leurs représentants les plus conservateurs, dont les positions sur toute question au cours des années Obama pouvait être déduites non pas par leur adhésion à une idéologie, mais selon leur potentiel de tracasserie pour le président Obama et ses alliés libéraux. Pour cette raison et pendant toute la durée des mandats du quarante-quatrième président, les Républicains au Congrès se sont opposés aux initiatives politiques du Président avec des racines légitimement conservatrices, y compris des mesures de plafonnement et de compensation contre le changement climatique, l'élément de soi-disant « mandat individuel » – exigence légale de payer une assurance santé – de la réforme de la sécurité sociale, la promotion des énergies renouvelables et l'assistance à l'OPIC (Overseas Private Investment Corporation ou Corporation d'investissements privés à l'étranger), une banque d'Etat défendant les intérêts commerciaux des Etats-Unis à l'étranger.

LES MEMBRES DU CABINET : UNE ALLIANCE AVEC LES INDUSTRIELS

Pendant la période de transition suivant son élection, l'engagement vague du président Trump envers les carburants fossiles s'est transmué en croisade unifiée de l'ensemble du gouvernement fédéral pour les intérêts de l'industrie. Les choix d'attribution du Président aux postes-clefs dans toute son administration reflètent cet élan puissant en faveur d'une dérégulation environnementale du secteur et de la promotion des carburants fossiles. Dans la foulée de ses premières nominations à son cabinet et à d'autres postes de direction dans l'administration, Kathleen Sgamma, présidente du groupe Western Energy Alliance pour le commerce du pétrole et de

gaz, s'est exclamée : « *même dans nos rêves les plus fous, nous n'avions pas imaginé tout obtenir* » (3).

Le choix la plus emblématique fut celui de Scott Pruitt en tant qu'administrateur de l'Agence pour la protection de l'environnement (Environmental Protection Agency, EPA). S. Pruitt était précédemment procureur général de l'Etat d'Oklahoma, l'un des plus grands producteurs de pétrole du pays. Dans son ancien poste, il s'était fait un nom en traînant en justice l'EPA fédérale plus d'une douzaine de fois et pour avoir dirigé des colloques d'autres procureurs étatiques avec des représentants de grands secteurs pour les réglementer avec ostentation tout en servant assidûment leurs intérêts en sous-main (4). Le *New York Times* a publié un portrait de S. Pruitt en décembre 2014, deux ans avant qu'il n'intègre l'administration Trump, et exposé avec forces preuves ces liens secrets (5). Il apparaît que S. Pruitt et d'autres hauts fonctionnaires du gouvernement remettaient en question des réglementations de l'EPA fédérale et en proposaient de nouvelles par des lettres rédigées, en réalité, par des représentants du secteur du pétrole et du gaz. En février 2017, peu de temps après sa confirmation au poste d'administrateur de l'EPA, l'étroussure de ces liens a fait l'objet d'un nouvel article contenant des courriels directs échangés avec des sociétés d'énergie fossile et des groupes d'intérêts politiques ciblés sur la dérégulation (6).

S. Pruitt, le fonctionnaire le plus âgé du pays, s'est fait remarquer par son refus de reconnaître le CO2 comme cause principale du changement climatique lors de son audience de confirmation au Sénat en janvier 2017, puis par sa dénégation explicite du lien de causalité dans l'un de ses premiers entretiens publics en tant qu'administrateur de l'EPA en mars 2017 (7).

Rick Perry, ancien gouverneur de l'Etat du Texas est devenu Secrétaire de l'Energie. R. Perry encourage depuis longtemps la production de pétrole et de gaz au Texas. Cet Etat a les plus grandes réserves de pétrole du pays, la production de pétrole et de gaz la plus élevée et le bassin de production pétrolière le plus grand du Permian. Véritable géant dans le domaine, le

(3) David ROBERTS, « Donald Trump is handing the federal government over to fossil fuel interests », Vox.com, 14 juin 2017, disponible sur le site Internet www.vox.com/energy-and-environment/2017/6/13/15681498/trump-government-fossil-fuels.

(4) « Scott Pruitt's web of fundraising and lawsuits », disponible sur le site Internet www.edfaction.org/scott-pruitts-web-fundraising-and-lawsuits.

(5) Eric LIPTON, « Energy firms in secretive alliance with attorneys general », *New York Times*, 6 déc. 2014, disponible sur le site Internet www.nytimes.com/2014/12/07/us/politics/energy-firms-in-secretive-alliance-with-attorneys-general.html.

(6) Coral DAVENPORT / Eric LIPTON, « The Pruitt emails: EPA chief was arm in arm with industry. », *New York Times*, 22 fév. 2017, disponible sur le site Internet www.nytimes.com/2017/02/22/us/politics/scott-pruitt-environmental-protection-agency.html?_r=0.

(7) Erinn KELLY, « EPA nominee Pruitt contradicts Trump claim that climate change is a hoax », *USA Today*, 18 janv. 2017, disponible sur le site Internet www.usatoday.com/story/news/politics/2017/01/18/epa-nominee-scott-pruitt-confirmation-hearing/96679106/ ; Doina CHIACU / Valerie VOLCOVICI, « EPA chief unconvinced on CO2 link to global warming », Reuters, 9 mars 2017, disponible sur le site Internet www.reuters.com/article/us-usa-epa-pruitt/epa-chief-unconvinced-on-co2-link-to-global-warming-idUSKBN16G1XX.

Texas produit également 20% de l'énergie du pays, environ deux fois plus que le deuxième Etat producteur (8). Quand R. Perry s'est vu proposer le poste de Secrétaire de l'Energie par le président Trump en janvier, il aurait accepté en étant « *convaincu d'adopter un rôle d'ambassadeur mondial du secteur américain du pétrole et du gaz, qu'il avait longtemps défendu dans son Etat d'origine* » (9).

Ryan Zinke, ancien représentant du Montana au Congrès, est Secrétaire de l'Intérieur. Pendant son mandat au Congrès, il s'est vu décerner un score moyen de 4% sur les questions liées à l'environnement par la League of Conservation Voters, un groupe de défense de l'environnement. Ce score, l'un des plus bas possibles, reflète des douzaines de votes sur des questions relevant depuis de ses responsabilités au ministère de l'Intérieur, y compris la gestion des territoires publics, la protection des espèces menacées, la location des territoires publics pour l'extraction des carburants fossiles et la régulation de la pollution résultant desdites locations (10).

En octobre 2017, le président Trump a nommé Kathleen Hartnett White à la direction du Council on Environmental Quality (Conseil pour la qualité de l'environnement, CEQ), le principal organe de supervision environnemental de la Maison-Blanche. Ancienne fonctionnaire du Texas sans formation en sciences de l'environnement, K. H. White nie le réchauffement climatique et défend assidûment les énergies fossiles et la dérégulation du secteur. Parce qu'elle récusé depuis longtemps les recherches scientifiques sur le changement climatique, sa désignation a fait l'objet d'une lettre ouverte de protestation par 300 scientifiques, avant son audience de confirmation en novembre 2017 (11). En octobre 2017, le président Trump a également nommé Andrew Wheeler, ancien lobbyiste pour l'industrie du charbon, au deuxième poste le plus important de l'EPA (12). Dans le cadre de son travail sur la législation relative à l'énergie entre 2009 et 2017, A. Wheeler a représenté les intérêts de Murray Energy, l'une des plus grandes sociétés charbonnières des Etats-Unis. Le sénateur démocrate Sheldon Whitehouse considère des liens aussi étroits avec les sociétés réglementées par l'EPA comme « *disqualifiants* » puisque exprimant un conflit d'intérêts (13).

(8) Alexander KENT, « The 10 most oil-rich states », *USA Today*, 18 juil. 2015, disponible sur le site Internet www.usatoday.com/story/money/business/2015/07/17/24-7-wall-st-oil-rich-states/30307203/ ; Agence d'information sur l'énergie (Energy Information Administration, EIA), « US overview », 2017, disponible sur le site Internet www.eia.gov/state/?sid=US (consulté le 30 novembre 2017).

(9) Mallory SHELBOURNE, « Rick Perry misunderstood Energy Secretary job: report », *The Hill*, 18 jan. 2017, disponible sur le site Internet thehill.com/policy/energy-environment/315005-rick-perry-misunderstood-energy-secretary-job-report.

(10) League of Conservation Voters, « National environmental scorecard: representative Ryan Zinke (R) », 2017, disponible à l'adresse Internet scorecard.lcv.org/moc/ryan-zinke (consulté le 7 décembre 2017).

(11) « 300 scientists oppose Trump nominee: 'more dangerous than climate change is lying' », *Inside Climate News*, 29 nov. 2017, disponible à l'adresse Internet insideclimatenews.org/news/28112017/kathleen-hartnett-white-senate-confirmation-ceq-vote-trump-climate-change-carbon-dioxide.

(12) Lisa FRIEDMAN, « Trump nominates a coal lobbyist to be no. 2 at EPA », *New York Times* 5 oct. 2017, disponible sur le site Internet www.nytimes.com/2017/10/05/climate/trump-epa-andrew-wheeler.html.

(13) *Id.*

Des nominations du même acabit se sont multipliées aux postes les plus élevés du gouvernement. Le président Trump a désigné David Bernhardt secrétaire adjoint du Département de l'Intérieur. Il s'agit d'un rôle important pour gérer la politique énergétique et environnementale et superviser les détentions de territoires fédéraux. D. Bernhardt, confirmé par le Sénat dirigé par les Républicains en juillet, a une longue expérience dans le *lobbying* pour le pétrole, le gaz, le commerce agricole et les sociétés minières. L'administration Trump a choisi Daniel Simmons, « *un universitaire conservateur remettant vivement en question la valeur de la promotion des sources d'énergie renouvelables et des réductions d'émissions de gaz à effet de serre* » à la tête du Bureau de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables (Office of Energy Efficiency and Renewable Energy, EERE) du Département de l'Énergie (14). Cet organisme est chargé de promouvoir les énergies renouvelables (15).

Une analyse portant sur plus de 500 personnes nommées à des postes politiques a révélé que plus de 60 d'entre elles étaient des lobbyistes confirmés. Une autre étude indépendante de 88 fonctionnaires de l'administration Trump à des postes liés à l'environnement ou l'énergie a montré que (16) plus de la moitié (50/88, soit 57%) des titulaires semblaient dépourvus d'expertise et/ou d'expérience directement pertinente pour les missions fondamentales des départements et agences qu'ils ont rejoints... Cette tendance apparaît le plus clairement dans l'EPA, où seuls 2 des 11 personnes désignées ont une expérience associée à la protection ou à la réglementation environnementale. Plus d'un quart des mandataires ont des liens étroits avec l'industrie des carburants fossiles (25/88, soit 28%) (17).

La nomination de Sam Clovis peut être considérée comme typique de l'administration Trump. S. Clovis, directeur senior de la campagne présidentielle, a été désigné par le Président comme expert scientifique en chef du Département de l'Agriculture « *bien qu'il n'ait pas de formation scientifique* ». Plus tard, il a retiré sa candidature pour des raisons

(14) Jesse PAUL, « Colorado's David Bernhardt, Trump's nominee for Interior Department post, is confirmed by Senate », *Denver Post*, 24 juillet 2017, disponible sur le site Internet www.denverpost.com/2017/07/24/david-bernhardt-confirmed-interior-department/.

(15) Juliet EILPERIN / Dennis BRADY, « Trump puts critic of renewable energy in charge of renewable energy office », *Washington Post*, 2 mai 2017, disponible à l'adresse Internet www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2017/05/02/trump-appoints-critic-of-renewable-subsidies-as-acting-head-of-doe-renewable-energy-office/?utm_term=.a8f4aece1c00.

(16) Derek KRAVITZ / Isaac ARNSDORF / Marina AFFO, « Lifting the veil on another batch of shadowy Trump appointees » ProPublica, 31 août 2017, disponible à l'adresse Internet www.propublica.org/article/lifting-the-veil-on-another-batch-of-shadowy-trump-appointees.

(17) Jessica WENTZ, « Trump appointees at environmental, energy and natural resource management agencies: not much expertise, plenty of fossil fuel connections », Blog Climate Law, Sabin Center for Climate Change Law, 10 avr. 2017, disponible à l'adresse Internet blogs.law.columbia.edu/climatechange/2017/04/10/trump-appointees-at-environmental-energy-and-natural-resource-management-agencies-not-much-expertise-plenty-of-fossil-fuel-connections/?mc_cid=7ee5454245&mc_eid=fb49c7263a.

extérieures (18). Une analyse, conduite en décembre 2017 par l'Associated Press et portant sur 43 postes politiques de haut niveau liés à la science, à la santé et l'environnement, a révélé que près de 60% des personnes désignées par Trump n'avaient pas de diplôme supérieur scientifique, une forte hausse par rapport aux chiffres de l'administration Obama (19).

DÉMANTÈLEMENT DES RÉGLEMENTATIONS ET REJET DES POLITIQUES DE LA PRÉSIDENTE D'OBAMA

Dès l'orée de sa campagne présidentielle, le candidat Trump a annoncé sa mission de supprimer les régulations sur l'énergie et l'environnement. Lors d'une conférence en septembre 2016 sur le gaz de schiste, Trump s'est engagé à défaire des politiques d'Obama, « *y compris ouvrir les territoires fédéraux et les zones off-shore pour l'exploration et la production de pétrole et de gaz, abroger un moratoire sur les nouvelles locations de mines de charbon sur les territoires fédéraux et supprimer des règles protégeant les rivières de l'extraction du charbon, les voies d'eaux et les marais de l'industrie en règle générale. De plus, Trump [a déclaré] qu'il éliminerait le Plan pour une énergie propre (Clean Power Plan), la proposition ambitieuse et contestée de l'administration Obama de réduire les émissions de gaz à effet de serre des centrales nucléaires* ». En fait, il apparaît que le président Trump semble déterminé à défaire la plupart des dispositions majeures du grand Plan national d'action pour le climat (Climate Action Plan) annoncé par le président Obama en 2013 (20). Il a abrogé à grand bruit le Plan d'action pour le climat en mars 2017. Ce plan incluait la réduction des émissions de carbone des centrales nucléaires et du secteur des transport, la réduction des émissions de méthane de secteurs comme la production de pétrole et de gaz et la réduction des déchets énergétiques grâce à des mesures d'efficacité (21).

Le président Trump a fait de la suppression des régulations une caractéristique de son administration (22). Dans l'une des premières apparitions publiques de sa présidence, il a signé une ordonnance exécutive du 30 janvier en vue d'une dérégulation à grande échelle dans l'ensemble du gouvernement fédéral. « *Alors qu'il signait une ordonnance exécutive*

(18) Evan PEREZ / Jeff ZELENY / Manu RAJU / Dan MERICA, « Trump nominee for top Agriculture post withdraws amid Russia probe », CNN.com, 2 nov. 2017, disponible sur le site Internet www.cnn.com/2017/11/02/politics/sam-clovis-department-of-agriculture/index.html.

(19) Seth BORENSTEIN, « Trump science job nominees missing advanced science degrees », Associated Press, 5 déc. 2017, disponible sur le site Internet apnews.com/fe357285cc2d491abfa5cc0d817603ba.

(20) Katie FEHRENBACHER, « How Donald Trump's energy policies are all about removing regulations », *Fortune*, 26 sept. 2016, disponible sur le site Internet fortune.com/2016/09/26/donald-trumps-energy-policy/.

(21) Bureau exécutif du Président, « The President's Climate Action Plan », juin 2013, disponible sur le site Internet obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/image/president27climateactionplan.pdf.

(22) Brendan GREELEY, « Trump's new math on old regulations », *Bloomberg BusinessWeek*, 9 fév. 2017, disponible sur le site Internet www.bloomberg.com/news/articles/2017-02-09/trump-s-new-math-on-old-regulations.

dans le Bureau ovale, entouré de chefs de petites entreprises, Trump a déclaré que cette dernière mènerait à 'la plus grande coupe, et de loin, en termes de régulations' ». S'écartant du précédent d'analyses méticuleuses coûts-bénéfices des régulations existantes et proposées, sous l'administration Trump « les agences fédérales ont pour instruction de prendre uniquement en compte les coûts de la réglementation. Les réglementations peuvent avoir des bénéfices, mais aux fins de l'ordonnance exécutive, ces derniers n'ont aucune importance ». Un indicateur de la politique relative au changement climatique de l'administration Trump – lorsque les mesures n'ont pas été supprimées ou mises complètement de côté, habituellement pour des contraintes législatives – a été la baisse spectaculaire du coût social du carbone, du coût environnemental notionnel d'une tonne de CO₂ rejetée dans l'atmosphère, la base du calcul du coût des émissions de gaz à effet de serre (23). Pour justifier la suppression des réglementations liées au changement climatique, l'EPA, sous l'administration Trump, a réduit l'estimation de l'administration Obama, centrée autour de 45 \$ la tonne, d'environ 90%, soit à une valeur située « quelque part entre 1 et 6 \$ » (24). Très peu d'économistes reconnus soutiennent que les coûts sociaux des émissions de gaz à effet de serre sont si faibles, une valeur excluant notamment les impacts hors des Etats-Unis (25).

Tout au long de l'année 2017, le président Trump a savouré les opportunités d'étaler publiquement sa croisade contre les actions de la présidence Obama pour la protection de l'environnement, tenant ainsi ses promesses de campagne. Le 28 mars, le président Trump a signé l'« ordonnance exécutive relative à la promotion de l'indépendance énergétique et de la croissance économique », par laquelle il a demandé au gouvernement de revoir le Plan pour une énergie propre, de supprimer le Plan d'action pour le climat de l'administration Obama et d'annuler plusieurs autres ordonnances exécutives des mandats d'Obama (26). Dans un moment de relâchement, lors d'un rallye de campagne en Alabama, au mois de septembre, Trump s'est vanté : « Vous avez vu ce que j'ai fait à ce [Plan pour une énergie propre] ? *Boum. Fini.* » (27). Le 31 mai, le président Trump a annoncé qu'il ferait sortir les Etats-Unis de l'Accord de Paris sur le changement climatique. Et, le 9 octobre, l'administrateur Pruitt a annoncé officiellement l'intention de l'EPA d'abroger le Plan pour une

(23) *Id.*

(24) Jason BORDOFF, « Trump vs. Obama on the social cost of carbon—and why it matters » *Wall Street Journal*, 15 nov. 2017, disponible sur le site Internet blogs.wsj.com/experts/2017/11/15/trump-vs-obama-on-the-social-cost-of-carbon-and-why-it-matters/.

(25) Niina HEIKKINEN, « EPA revises the social cost of a potent greenhouse gas », *ClimateWire*, 20 nov. 2017, disponible sur le site Internet www.scientificamerican.com/article/epa-revises-the-social-cost-of-a-potent-greenhouse-gas/.

(26) Maison-Blanche, « Presidential executive order on promoting energy independence and economic growth », 28 mars 2017, disponible à l'adresse Internet www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/28/presidential-executive-order-promoting-energy-independence-and-economy-1.

(27) « Trump on EPA Clean Power Plan: 'Did you see what I did to that ? Boum. Gone' », 22 sept. 2017, document vidéo disponible à l'adresse Internet www.youtube.com/watch?v=IrzCpQ_uvE.

énergie propre. Cette décision fera l'objet d'une action en justice conduite par des groupes environnementaux et des Etats pro-environnement, mais l'absence de réglementation permettra aux Etats, aux services et aux producteurs énergétiques à la traîne de manquer, sans pénalités, les cibles plus rigoureuses du Plan concernant les émissions carbone (28).

Les postes les plus élevés de l'administration Trump sont occupés par une armée d'anciens lobbyistes, de dirigeants d'entreprises et de représentants de l'industrie des carburants fossiles, qui n'ont pas hésité à s'acquitter de leur mission avec zèle. En juillet 2017, le *New York Times* a cité Richard Lazarus, professeur en Droit de l'environnement à Harvard, d'après lequel : « *Rien que le nombre de suppressions environnementales en si peu de temps est ahurissant. Pruitt est entré en poste avec une véritable mission* ». Le journal décrit les actes de Pruitt comme « *une dérégulation d'une envergure inédite en si peu de temps dans les 47 années d'existence de l'agence* », avant de dresser l'inventaire des mesures qu'il a prises (29).

Depuis février, S. Pruitt a déposé une proposition d'intention de défaire ou d'affaiblir les réglementations de B. Obama en matière de changement climatique, connues sous le nom de Plan pour une énergie propre. Fin juin, il a déposé un plan légal d'abrogation d'une règle datant du mandat de B. Obama, réduisant la pollution dans les voies d'eau de la nation. Il a retardé une règle exigeant que les sociétés de carburant fossiles limitent les fuites de méthane, un puissant gaz à effet de serre, issues des puits de gaz et de pétrole. Il a retardé la date selon laquelle les sociétés doivent se conformer à une règle empêchant les explosions et les débordements dans les usines chimiques. Et il a supprimé l'interdiction de l'utilisation d'un pesticide dont les scientifiques de l'EPA ont affirmé eux-mêmes qu'il était lié à des dommages des systèmes nerveux des enfants (30).

Début octobre, 52 réglementations environnementales se trouvaient soumises à abrogation, écartement ou suppression. Dans cette liste, 25 réglementations étaient renversées, 19 « démantèlements en cours » et 8 « démantèlements suspendus » sur des questions aussi disparates que l'évacuation des déchets de cendres de charbon, les contrôles des émissions de mercure pour les centrales nucléaires, les réglementations sur les écoulements dans les marais et flux d'eau tributaires, la protection des espèces menacées et des zones maritimes et le forage en Arctique, *off-shore* et sur les territoires publics. Ces actions débordaient du cadre de l'EPA pour s'étendre aux départements du Commerce, de l'Intérieur et de l'Energie. Par exemple, fin mai 2017, le secrétaire de l'Intérieur Ryan

(28) Lisa FRIEDMAN / Brad PLUMER, « EPA announces repeal of major Obama-era carbon emissions rule », *New York Times*, 9 oct. 2017, disponible à l'adresse Internet www.nytimes.com/2017/10/09/climate/clean-power-plan.html?_r=0.

(29) Coral DAVENPORT, « Counseled by industry, not staff, EPA chief is off to a blazing start », *New York Times*, 1^{er} juil. 2017, disponible à l'adresse Internet www.nytimes.com/2017/07/01/us/politics/trump-epa-chief-pruitt-regulations-climate-change.html?_r=1.

(30) *Id.*

Zinke a signé une ordonnance autorisant le forage pétrolier dans des zones de vie sauvage sensibles au nord de l'Alaska, une activité interdite dans cette région sous l'administration Obama (31). L'ordonnance s'applique à deux zones énormes et préservées : « la Réserve nationale de pétrole-Alaska (National Petroleum Reserve-Alaska, NPR-A), le plus grand bloc de territoire géré par les autorités fédérales aux Etats-Unis, et la région côtière du Refuge faunique national de l'Alaska (Alaskan National Wildlife Refuge, ANWR) » (32).

Le 4 décembre 2017, le président Trump a annoncé un plan proposé par le secrétaire de l'Intérieur Ryan Zinke pour réduire le territoire de Bears Ears, un « monument national » – soit un territoire assimilable à un parc national, dans le sens où il bénéficie de protections environnementales substantielles qui lui sont accordées par un président en exercice – d'environ 8 000 km², soit 85% de sa surface. Le « monument national » Bears Ears, dans l'Utah, a été créé par le président Obama fin 2016. En de rares cas seulement, des « monuments nationaux » ont vu leur taille réduite par des présidents ultérieurs. Ce geste envers Bears Ears représente la plus grande réduction d'un parc national de toute l'histoire des Etats-Unis (33).

La source d'inspiration de cette croisade à la dérégulation n'est pas un secret. Le président Trump aurait reçu en mains propres « un plan d'action de 3,5 pages » des mains de Bob Murray, président-directeur général d'une société de charbon de premier plan, au début de son mandat. A l'automne 2017, Murray aurait déclaré : « *le Président s'est déjà attelé à toute la page 1* » (34). Le *New York Times* a rapporté, lors d'une analyse, en octobre, du calendrier de S. Pruitt sur ses six mois en fonction, que « *le chef de l'EPA de M. Trump a enchaîné les réunions, les briefings et les interventions à un rythme quasi journalier avec des dirigeants d'entreprises et des lobbyistes de tous les secteurs économiques majeurs qu'il régule, et presque aucune réunion avec des groupes environnementaux ou de défense des consommateurs ou de la santé publique* » (35).

Lors d'un entretien accordé au *Washington Post* et publié en novembre, S. Pruitt a défendu ses liens étroits avec l'industrie : « *les meilleures interactions que nous avons consistent à passer du temps avec les individus*

(31) Nadja POPOVICH / Livia ALBECK-RIPKA, « 52 environmental rules on the way out under Trump », *New York Times*, 6 oct. 2017, disponible à l'adresse Internet www.nytimes.com/interactive/2017/10/05/climate/trump-environment-rules-reversed.html?_r=3.

(32) Douglas MAIN, « Another climate change bomb: Interior Secretary Zinke signs Alaskan oil-drilling order », *Newsweek*, 1^{er} juin 2017, disponible à l'adresse Internet www.newsweek.com/climate-change-oil-drilling-alaska-zinke-619240.

(33) Julie TURKEWITZ, « President Trump declares major reduction of Bears Ears monument », *New York Times*, 4 déc. 2017, disponible à l'adresse Internet www.nytimes.com/2017/12/04/us/trump-bears-ears.html?action=Click&contentCollection=BreakingNews&contentID=66174904&pgtype=article.

(34) Michael GRUNWALD, « Trump's love affair with coal », *Politico*, 15 oct. 2017, disponible à l'adresse Internet www.politico.com/magazine/story/2017/10/15/trumps-love-affair-with-coal-215710.

(35) Eric LIPTON / Lisa FRIEDMAN, « EPA chief's calendar : a stream of industry meetings and trips home », *New York Times*, 3 oct. 2017, disponible à l'adresse Internet www.nytimes.com/2017/10/03/us/politics/epa-scott-pruitt-calendar-industries-coal-oil-environmentalists.html.

et les sociétés vivant selon les réglementations que nous adoptons, car ce sont eux qui les appliquent au quotidien » (36). Quelles que soient les méthodes, les résultats parlent d'eux-mêmes : les amendes et les procès de l'EPA contre les pollueurs ont fortement baissé sous l'administration Trump (37).

Entre-temps, S. Pruitt a exclu du processus décisionnel les experts professionnels et les scientifiques travaillant pour l'Agence, menant ainsi son action « *largement sans la participation des 15 000 employés de carrière de l'agence qu'il dirige* », d'après des entretiens du *New York Times* avec plus de 20 hauts fonctionnaires de l'EPA actuels et anciens (38).

Dans la plupart des cas, le Sénat a emboîté le pas à la gestion de l'exécutif par l'administration Trump. Avec l'exception d'une tentative d'abrogation d'une réglementation du secteur du pétrole et du gaz sur les émissions de méthane en mai 2017 (39) – de toute façon en cours de démantèlement par l'EPA –, le Sénat contrôlé par les Républicains soutient avec consistance le rejet des réglementations environnementales par plus de douze votes dans les quatre premiers mois de 2017. Cet effort trouve peut-être son illustration la plus claire dans l'ajout, à la proposition de loi sur la réforme fiscale du Sénat passé par cette chambre le 2 décembre 2017, d'un amendement ouvrant le versant nord préservé du Refuge faunique national de l'Alaska à l'exploration de pétrole et de gaz, un objectif de longue date des Républicains. La proposition de loi, avec l'amendement sur le Refuge faunique de l'Alaska, a reçu les votes favorables de 51 sénateurs républicains sur 52 lors de sa présentation, tandis que les 48 Démocrates s'y sont opposés (40).

PRATIQUES ANTI-COMPÉTITIVES

Les forces du marché sont en train de transformer les marchés pour l'électricité et d'autres carburants, renversant la tendance en faveur de sources d'énergie renouvelables, telles que le vent et le Soleil, ainsi que des technologies de stockage de l'énergie pour remédier à l'intermittence de son approvisionnement. Comme le prix des énergies solaire et éolienne a

(36) James HOHMANN, « The daily 202 : how EPA chief Scott Pruitt wants to redefine 'environmentalism' », *Washington Post*, 17 nov. 2017, disponible à l'adresse Internet www.washingtonpost.com/news/powerpost/paloma/daily-202/2017/11/17/daily-202-how-epa-chief-scott-pruitt-wants-to-redefine-environmentalism/5a0e124230fb045a2e0030be/.

(37) Eric Lipton / Danielle IVORY, « Under Trump, EPA has slowed actions against polluters, and put limits on enforcement officers », *New York Times*, 10 déc. 2017, disponible sur le site Internet mobile. nytimes.com/2017/12/10/us/politics/pollution-epa-regulations.html?action=click&module=Top%20Stories&pgtype=Homepage.

(38) Coral DAVENPORT, *op. cit.*

(39) Juliet EILPERIN / Chelsea HARVEY, « Senate unexpectedly rejects bid to repeal a key Obama-era environmental regulation », *The Washington Post*, 10 mai 2017, disponible sur le site Internet www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2017/05/10/senates-poised-to-repeal-a-final-obama-era-rule-as-soon-as-wednesday/?utm_term=.a3ed0ff8516c.

(40) Robinson MEYER, « The GOP tax bill could forever alter Alaska's indigenous tribes », *The Atlantic*, 2 déc. 2017, disponible sur le site Internet www.theatlantic.com/science/archive/2017/12/senate-tax-bill-indigenous-communities/547352/.

chuté, atteignant 30 \$ le mégawatt/heure, de nombreuses usines à charbon ne peuvent plus soutenir la compétition (41). Une étude d'octobre 2017, produite par l'Union of Concerned Scientists (Union des scientifiques inquiets), une organisation environnementale, a déterminé que 30% des usines d'énergie alimentées par le charbon aux Etats-Unis ne sont pas compétitives en termes économiques et se trouvent condamnées à la fermeture (42). « *Sur les plus de 700 unités charbon en opération aux Etats-Unis en 2016, il est déjà prévu que 163 unités produisant 13 pour cent de toute la génération d'électricité alimentée par le charbon ferment ou se convertissent au gaz naturel. [...] De plus, 19 pour cent de la génération alimentée par le charbon et produite par 122 unités sont non compétitifs en comparaison avec des alternatives plus propres* », d'après le rapport. Le rapport a également renseigné la chute vertigineuse du charbon en tant que source d'énergie dans les Etats-Unis, notant que « *la part d'électricité aux Etats-Unis provenant du charbon est passée de 51 pour cent en 2008 à 31 pour cent en 2016* » (43).

Cet état de fait a sapé les promesses du président Trump de faire revivre le charbon et de remettre les mineurs au travail (44). Son administration se voit mise au défi d'apporter des résultats face à des conditions du marché défavorables, qui semblent indiquer que la seule dérégulation ne mènera pas à une renaissance du charbon (45). Face à cette menace du marché contre les ressources traditionnelles de la production d'énergie, particulièrement le charbon et le nucléaire, le Département de l'Energie a adopté la démarche inhabituelle de publier un Avis de proposition sur l'élaboration de réglementations (« *Notice on Proposed Rulemaking* » ou NOPR). Cette proposition, ostensiblement mise en avant pour augmenter la « *résilience du réseau* » en mandant des fournitures de carburant pour 90 jours sur le site des centrales nucléaires avec une récupération complète des coûts, est en réalité une opération de sauvetage à peine voilée des industries du nucléaire et du charbon, pour permettre à leurs usines en faillite de continuer à fonctionner (46). Il reste encore à la Commission fédérale de régulation de l'énergie (Federal Energy Regulatory Commission,

(41) Steve HANLEY, « *New solar price record: Tucson utility inks deal for solar power that costs less than 3 cents per kilowatt-hour!* », CleanTechnica, 24 mai 2017, disponible sur le site Internet cleantechnica.com/2017/05/24/tucson-utility-inks-deal-solar-power-costs-less-3-cents-per-kilowatt-hour/.

(42) Union of Concerned Scientists, « *New analysis finds about 20 percent of US coal-fired electricity generation comes from uneconomic plants* », 10 oct. 2017, disponible sur le site Internet www.ucsusa.org/press/2017/new-analysis-finds-20-percent-us-coal-generation-from-uneconomic-sources#.WiB680qnHIU.

(43) Union of Concerned Scientists, « *A dwindling role for coal* », oct. 2017, disponible sur le site Internet www.ucsusa.org/clean-energy/coal-and-other-fossil-fuels/coal-transition#.WiB70EqnHIU.

(44) David ROBERTS, « *Rick Perry's plan to subsidize coal and nuclear plants is bonkers* », Vox.com, 4 oct. 2017, disponible sur le site Internet www.vox.com/energy-and-environment/2017/10/4/16407278/rick-perry-doe-plan-coal-nuclear-energy-markets.

(45) « *Cost estimates on DOE NOPR : \$300 million to \$32 billion+* », RTO Insider, 30 oct. 2017, disponible sur le site Internet <https://www.rtoinsider.com/doe-nopr-pjm-market-monitor-cost-allocation-78830/>.

(46) David BRADLEY, « *DOE's NOPR subsidies would cost up to \$10.6B/year, study finds* », Natural Gas Intel, disponible à l'adresse www.naturalgasintel.com/articles/112266-does-nopr-subsidies-would-cost-up-to-106b-year-study-finds.

FERC) d'approuver une version de la proposition du Département de l'Énergie pour que cette dernière ait force de loi. Les experts du marché de l'énergie estiment que le coût serait supérieur à 32 milliards de dollars pour les contribuables. Une étude anticipe un coût annuel de 10 milliards de dollars. De plus, en sapant les principes basés sur les coûts des marchés de l'électricité, le NOPR « *ferait exploser le marché* », selon Jon Wellinghoff, ancien président de la FERC (47).

Des efforts dissimulés de rendre les carburants fossiles en voie d'obsolescence plus compétitifs se sont également fait jour sur les tarifs de l'industrie du solaire. En octobre 2017, la Commission du commerce international des Etats-Unis a décidé, pour le compte du fabricant américain de panneaux solaires Suniva, que les sociétés chinoises sont coupables de *dumping*, ménageant au président Trump une brèche pour imposer des taxes à hauteur de 35 % sur les cellules et modules solaires d'importation. La plupart des fabricants de panneaux solaires américains ont déjà fait faillite ou déplacé l'essentiel de leur production à l'étranger, limitant ainsi les avantages de mesures commerciales protectionnistes pour le secteur national. De telles taxes pourraient augmenter fortement le coût de l'installation des panneaux solaires, leur donnant un handicap dans leur compétition avec les carburants fossiles et le nucléaire pour une part du marché de l'électricité (48). « *Les acteurs de l'industrie du solaire s'opposent en majorité aux taxes, déclarant qu'elles ralentiraient les installations et entraîneraient la perte de milliers d'emplois* », note un rapport de Bloomberg BusinessWeek de novembre 2017 (49). Au moment où nous écrivons ces lignes, l'administration Trump ne s'est pas encore prononcée sur la marche à suivre. Cependant, son soutien de toute mesure en appui de l'industrie des carburants fossile suggère que l'imposition de taxes aux panneaux solaires a d'autres motifs que le commerce équitable.

Le Congrès joue également un rôle dans la protection de l'énergie traditionnelle par la législation. Au-delà du démantèlement des protections environnementales, dans les propositions de loi sur les réformes fiscales ratifiées par le Sénat et le Congrès à la fin de l'automne 2017 qui entreront probablement en vigueur début 2018, le Congrès a ajouté de nombreuses dispositions-clefs mettant fin à un traitement fiscal favorable aux énergies

(47) Gavin BADE, « How DOE's baseload power rule 'would blow the market up' », Utility DIVE, 2 oct. 2017, disponible sur le site Internet www.utilitydive.com/news/how-does-baseload-power-rule-would-blow-the-market-up/506269/.

(48) Ari NATTER / Chris MARTIN, « US solar developers relieved at small import tariff proposals », Bloomberg BusinessWeek, 31 oct. 2017, disponible sur le site Internet www.bloomberg.com/news/articles/2017-10-31/u-s-trade-panel-proposes-duties-of-up-to-35-in-solar-case-j9frwy6w.

(49) Joe RYAN, « Trump seeks details on solar imports before setting tariffs », Bloomberg BusinessWeek, 29 nov. 2017, disponible sur le site Internet www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-29/trump-seeks-more-detail-on-solar-imports-before-setting-tariffs.

renouvelables et véhicules électriques, tout en introduisant de nouvelles dispositions fiscales favorisant la production de pétrole et de gaz (50).

COUPES BUDGÉTAIRES DANS LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE,
L'ÉNERGIE PROPRE ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

La rhétorique de campagne et les discours partisans masquent parfois une réalité politique plus modérée, mais la proposition de budget 2018 du président Trump au Congrès de la fin du printemps 2017, qui sert de modèle de la Maison-Blanche au début des négociations annuelles sur le budget fédéral au Congrès, donne une idée claire de ses priorités.

Dans le cas de la Maison-Blanche de Trump, la quasi-totalité des programmes environnementaux voient des coupes sombres dans leurs propositions de budget (51). Les programmes liés aux changements climatiques sont particulièrement affectés (52). Parmi les coupes proposées, « *les recherches sur l'air et l'énergie seraient réduites de 67% et les programmes de régulation pour la qualité de l'air, incluant le changement climatique, seraient réduits de 47%* ». De plus, le budget de l'EPA devrait enregistrer une réduction de 31% ; son « *budget de 5,7 milliards rabaisserait l'EPA à un niveau inédit depuis l'administration Ford [au milieu des années 70] [... Le] financement du Bureau de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables du Département de l'Energie (EERE) serait réduit de 70%, passant d'environ 2,1 milliards à 636 millions de dollars, ce qui éventrerait la recherche sur les énergies renouvelables* ». Les programmes sur le changement climatique relevant du Département de l'Intérieur devaient enregistrer une coupe d'environ 80% (53). Des réductions tout aussi drastiques étaient prévues pour l'Agence américaine d'observation océanique et atmosphérique (NOAA) et la NASA, qui financent des programmes de recherche d'envergure sur le changement climatique (54). Quant à l'Agence américaine pour le développement international et le Département d'Etat, elle verrait l'élimination de vastes programmes

(50) Georgina GUSTIN, « Tax bill impact: what happens to renewable energy? », Inside Climate News, 4 déc. 2017, disponible sur le site Internet insideclimatenews.org/news/04122017/senate-tax-bill-renewable-energy-credits-solar-wind-electric-vehicles-anwr.

(51) Georgina GUSTIN et Marianne LAVELLE, 2017. « Trump Budget Would Wallop EPA's Climate and Environment Programs » Inside Climate News. 20 mai 2017. <https://insideclimatenews.org/news/19052017/leaked-donald-trump-budget-epa-climate-clean-energy-environment>.

(52) Zahra HIRJI / Georgina GUSTIN / Marianne LAVELLE, « Trump budget plan targets climate science, clean energy innovation for deep cuts », Inside Climate News, 24 mai 2017, disponible sur le site Internet insideclimatenews.org/news/23052017/budget-donald-trump-scott-pruitt-climate-change-science-funding-epa-usda-nasa.

(53) Natasha GEILING, « Zinke defends Trump's climate cuts by getting facts wrong », Think Progress, 8 juin 2017, disponible sur le site Internet thinkprogress.org/zinke-budget-hearing-climate-change-falsehoods-7b0253272ddd/.

(54) Zahra HIRJI / Georgina GUSTIN / Marianne LAVELLE, *op. cit.*

aidant les pays en voie de développement à faire face au changement climatique (55).

Le président Trump a également annoncé ses projets de « résilier » les engagements de l'administration Obama à hauteur de 2 milliards de dollars envers le Fonds vert pour le climat, le fonds de développement international de 10 milliards de dollars qui a joué un rôle crucial dans les Accords de Paris (56).

SUPPRESSION ET POLITISATION DES RECHERCHES SCIENTIFIQUES

La suppression des recherches scientifiques sur le changement climatique et autres questions environnementales allant à l'encontre de ses opinions anti-régulations est, de longue date, un trait distinctif du président Trump, identifiable avant même son entrée en politique. D'après un rapport d'enquête, Trump a *tweeté* 115 choix depuis 2011 sur le scepticisme face au changement climatique, y compris sur le réchauffement climatique en tant qu'« *intox chinoise* », sans interruption : avant, pendant et depuis sa campagne présidentielle. Son administration incarne cette hostilité à la science en muselant les scientifiques du gouvernement, en supprimant les financements de la recherche, en ôtant les contenus scientifiques des sites Internet gouvernementaux et en écartant les scientifiques des groupes de conseil scientifique et des postes scientifiques faisant l'objet d'une désignation. Comme nous l'avons noté plus haut, le déni ou le scepticisme face au changement climatique a servi de facteur déterminant pour toutes ses nominations de son cabinet : directeurs du Département de l'Énergie, de l'Agence de protection de l'environnement et du Département de l'Intérieur, candidat à la direction du Conseil pour la qualité de l'environnement sont tous notablement hostiles aux recherches scientifiques sur le climat et fermes défenseurs des carburants fossiles (57).

L'une des approches de l'administration Trump pour supprimer les recherches scientifiques a été la réticence ou la négligence dans le recrutement de scientifiques. L'Associated Press a rapporté en décembre 2017, 11 mois après l'entrée en fonction du président Trump, qu'aucun candidat n'avait été désigné dans « *35% des 65 postes à ratifier par le Sénat portant sur la recherche scientifique et l'environnement [...] y compris les quatre postes supérieurs au Bureau des politiques scientifiques*

(55) Felicia SCHWARTZ, « Trump Administration proposes 32% cut to State Department budget », Fox Business, 23 mai 2017, disponible sur le site Internet www.foxbusiness.com/features/2017/05/23/trump-administration-proposes-32-cut-to-state-department-budget.html.

(56) Matthew J. KOTCHEN, « Trump will stop paying into the Green Climate Fund. He has no idea what it is », *The Washington Post*, 2 juin 2017, disponible sur le site Internet www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2017/06/02/trump-will-stop-paying-into-the-green-climate-fund-he-has-no-idea-what-it-is/?utm_term=.82bf4fae7768.

(57) Dylan MATTHEWS, « Donald Trump has tweeted climate change skepticism 115 times. Here(s) all of it. », Vox.com, 1^{er} juin 2017, disponible sur le site Internet www.vox.com/policy-and-politics/2017/6/1/15726472/trump-tweets-global-warming-paris-climate-agreement.

et technologiques (*Office of Science and Technology Policy*) de la *Maison-Blanche* », dont le rôle est de conseiller directement le Président sur les questions scientifiques (58).

L'administration Trump minimise ou évite systématiquement les mentions du changement climatique. Après les ravages de l'ouragan Irma en Floride, début septembre 2017, dont la vitesse des vents et le niveau des précipitations ont été largement interprétés comme augmentés par le changement climatique, S. Pruitt, administrateur de l'EPA, a refusé de s'exprimer publiquement sur le rôle du changement climatique dans de telles catastrophes naturelles. Interrogé sur la relation entre la force de l'ouragan et le changement climatique, il a répliqué : « *Il y a un moment et un lieu appropriés pour parler des relations de cause à effet dans ces événements naturels, ce n'est pas maintenant* » (59).

L'EPA, d'abord sous direction provisoire puis sous la direction de Scott Pruitt, a commencé à retirer de son site Internet les informations sur le changement climatique presque tout de suite après l'investiture du président Trump en janvier 2017, y compris toutes les mentions des recherches scientifiques sur le changement climatique (60). Cette attaque radicale et systématique des recherches sur le climat au sein du gouvernement des Etats-Unis s'est par la suite maintenue. En juillet, il a été déclaré que l'administrateur Pruitt avait recruté une équipe de chercheurs pour décrédibiliser les résultats des recherches scientifiques sur le climat (61). Dans un geste sans précédent, S. Pruitt a écarté des douzaines de scientifiques du Comité du Conseil scientifique de l'EPA, connu sous le nom de Comité de conseillers scientifiques de l'EPA (Board of Scientific Counselors, BOSCO), un comité externe jouant un rôle de conseil auprès de l'Agence. Trente-huit scientifiques, représentant trois quarts du Comité, devaient être remplacés par des représentants de l'industrie et d'anciens régulateurs et chercheurs conservateurs (62).

Des actions semblables se sont fréquemment produites dans le Département de l'Intérieur. En mai 2017, le *Washington Post* a rapporté que le secrétaire Zinke avait gelé les travaux de plus de 200 comités de

(58) Seth BORENSTEIN, *op. cit.*

(59) Philip BUMP, « Scott Pruitt says it's not the time to talk climate change. For him, it never is », *The Washington Post*, 9 sept. 2017, disponible sur le site Internet www.washingtonpost.com/news/politics/wp/2017/09/07/at-a-moment-climate-change-is-hard-to-ignore-the-epa-is-being-pointed-elsewhere/?utm_term=.9ac23e9062eb.

(60) Brian KAHN, « The EPA has started to remove Obama-era information », Climate Central, 2 fév. 2017, disponible sur le site Internet www.climatecentral.org/news/epa-climate-web-pages-change-21133.

(61) Emily HOLDEN / Hari SREENIVASAN, « EPA launching program to challenge climate science », PBS NewsHour, 2 juil. 2017, disponible sur le site Internet www.pbs.org/newshour/show/epa-launches-program-challenge-climate-science.

(62) Sean REILLY, « EPA axes 38 more science advisers, cancels panel meetings », *Science*, repris d'E&E News, 20 juin 2017, disponible à l'adresse Internet www.sciencemag.org/news/2017/06/epa-axes-38-more-science-advisers-cancels-panel-meetings ; Sean REILLY / Kevin BOGARDUS, « EPA unveils new industry-friendlier science advisory boards », E&E News, 3 nov. 2017, disponible sur le site Internet www.sciencemag.org/news/2017/11/epa-unveils-new-industry-friendlier-science-advisory-boards.

conseil scientifique du Département de l'Intérieur, imitant ainsi le gel du Comité du Conseil à l'EPA (63). Joel Clement, haut fonctionnaire du Département de l'Intérieur, a quitté ses fonctions en octobre 2017, « quatre mois après avoir invoqué les protections de la loi sur les lanceurs d'alerte pour ce qu'il a qualifié de tentative illégale d'intimidation par les dirigeants du Département pour ses déclarations sur le changement climatique », d'après Inside Climate News. « Le président Trump et vous avez mené une attaque sans merci contre le service public en muselant les scientifiques et les experts politiques tels que moi », écrit J. Clement dans sa lettre de démission au secrétaire de l'Intérieur Ryan Zinke (64).

Un motif se dessine dans les pressions exercées sans vergogne par l'administration Trump sur les scientifiques pour qu'ils modifient leurs déclarations publiques et dans le refus de cette même administration d'autoriser de telles déclarations. En mai 2017, Deborah Swackhamer, présidente du BOSCO, a raconté les pressions qu'elle a subies de la part de hauts fonctionnaires de l'EPA pour modifier son témoignage au Congrès sur la mise en place de réglementations, une démarche sans précédent (65). En juillet 2017, Daniel Fagre, scientifique de haut niveau spécialisé dans le climat, s'est vu interdire de rencontrer le fondateur et PDG de Facebook Mark Zuckerberg lors de la visite de ce dernier au parc national Glacier (66). L'EPA a fait scandale en octobre 2017 pour avoir « censuré » ses scientifiques, lorsque l'Agence a refusé de laisser parler l'un de ses employés, scientifique spécialisé dans le climat, lors d'une conférence prestigieuse sur l'océanographie à Rhode Island (67).

Le point culminant de ces efforts a été l'annonce, en octobre 2017, par S. Pruitt, sous le prétexte d'empêcher les conflits d'intérêt, du fait que les scientifiques qui reçoivent des bourses de l'EPA n'auraient pas le droit de siéger aux comités de conseil de l'EPA, excluant de manière effective bon

(63) Julie EILPERIN / Brady DENNIS, « EPA dismisses half of key board's scientific advisers; Interior suspends more than 200 advisory panels », *The Washington Post*, 8 mai 2017, disponible sur le site Internet www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2017/05/07/epa-dismisses-half-of-its-scientific-advisers-on-key-board-citing-clean-break-with-obama-administration/?utm_term=.f1a93932323a.

(64) Sabrina SHANKMAN, « Whistleblower quits with scathing letter over Trump Interior Dept. leadership », Inside Climate News, 5 oct. 2017, disponible sur le site Internet insideclimatenews.org/news/05102017/whistleblower-resigns-letter-travel-misuse-trump-zinke-interior-dept-leadership-climate-change.

(65) Jeffrey MERVIS, « Scientist tells her story in latest partisan battle on House science panel », *Science*, 28 juin 2017, disponible à l'adresse Internet www.sciencemag.org/news/2017/06/scientist-tells-her-story-latest-partisan-battle-house-science-panel.

(66) Lisa REIN, « Why wasn't Mark Zuckerberg allowed to meet with Glacier's climate expert? », *The Washington Post*, 18 juil. 2017, disponible sur le site Internet www.washingtonpost.com/news/powerpost/wp/2017/07/18/mark-zuckerberg-went-to-glacier-to-learn-about-climate-change-but-couldnt-meet-with-the-resident-climate-scientist/?tid=a_inl&utm_term=.cc094c1e8072.

(67) « EPA kept scientists from speaking about climate change at Rhode Island event », *The Guardian*, 23 oct. 2017, disponible à l'adresse Internet www.theguardian.com/environment/2017/oct/23/epa-kept-scientists-from-speaking-about-climate-change-at-rhode-island-event.

nombre des experts les mieux qualifiés et ignorant les conflits d'intérêts des représentants des industries régulées censés les remplacer (68).

LES ETATS-UNIS SUR LA SCÈNE DIPLOMATIQUE INTERNATIONALE

Dès sa campagne présidentielle et même avant, Donald Trump a fustigé la diplomatie internationale liée au changement climatique et prétendu que les accords internationaux desservait les intérêts américains. Lors d'un discours historique sur la politique de l'énergie dans la Dakota du Nord en mai 2016, le candidat Trump a déclaré de manière erronée : « *cet accord [de Paris] donne à des bureaucrates étrangers un contrôle sur la quantité d'énergie que nous utilisons sur notre territoire, dans notre pays. Impossible d'accepter une chose pareille* (69). »

Dans le même discours, Trump a également promis de « *cesser tous les versements de dollars du contribuable américain à des programmes sur le réchauffement climatique* », ajoutant « *nous avons de gros problèmes, les gars, on ne peut pas envoyer de l'argent un peu partout dans le monde* ». Cette position a marqué l'arrêt de l'assistance aux fonds internationaux d'aide aux pays en développement pour faire face au changement climatique, y compris les Fonds d'investissement pour le climat (Climate Investment Funds, CIF) et le Fonds vert pour le climat (Green Climate Fund, GCF). L'engagement des Etats-Unis sous Obama s'élevait à 3 milliards de dollars, mais seul 1 milliard de dollars avait été versé avant la fin du mandat de ce dernier. Le président Trump a exprimé son intention d'effectuer ces coupes en supprimant le financement du GCF et de l'Initiative américaine pour le changement mondial du climat, le programme caractéristique de l'administration Obama d'assistance aux pays en voie de développement, dans sa proposition de budget 2018 (70). Trump n'a pris aucune mesure pour atteindre la Contribution des Etats-Unis déterminée au niveau national (Nationally Determined Contribution, NDC) ou la cible nationale en vertu des Accords de Paris sur le climat et a sapé la quasi-totalité des actions fédérales en ce sens initiées par l'administration Obama (71). En juin 2017, les Etats-Unis ont notoirement refusé de s'associer à la Déclaration sur le climat, initiée par l'Allemagne et soutenue par tous les autres pays du

(68) Lisa FRIEDMAN, « Pruitt bars some scientists from advising EPA », *New York Times*, 31 oct. 2017, disponible sur le site Internet www.nytimes.com/2017/10/31/climate/pruitt-epa-science-advisory-boards.html?_r=0.

(69) Ashley PARKER / Coral DAVENPORT, « Donald Trump's energy plan: more fossil fuels and fewer rules », *New York Times*, 26 mai 2016, disponible sur le site Internet www.nytimes.com/2016/05/27/us/politics/donald-trump-global-warming-energy-policy.html.

(70) Joe RYAN, « Obama pays \$500 million to UN Fund that Trump vows to cut off », *Bloomberg Markets*, 17 janv. 2017, disponible sur le site Internet www.bloomberg.com/news/articles/2017-01-17/obama-pays-500-million-to-un-fund-that-trump-vows-to-cut-off.

(71) Felicia SCHWARTZ, *op. cit.*

G7 (72). Après l'accession du Nicaragua et de la Syrie aux Accords de Paris à l'automne 2017, le président Trump a donné aux Etats-Unis la distinction d'être le seul Etat partie à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques à ne pas ratifier ou s'associer à ces Accords (73).

Ces déclarations et ces actes se sont fait remarquer sur la scène internationale. En novembre 2017, lors de la 23^e conférence des parties à la Convention-cadre sur le changement climatique, à Bonn, les membres de l'administration Trump ont été accueillis avec des quolibets lorsqu'ils ont fait la promotion du charbon (74).

Avec les déclarations et les prises de position du président Trump sur le changement climatique et l'énergie, il est quasiment impossible aux Etats-Unis de tenir un rôle de chef de file en matière de changement climatique. « Imaginez que vous soyez là, à Bonn, en tant que représentant des Etats-Unis, avec pour politique de brandir le retrait de l'Accord de Paris. Mais imaginez que votre tâche soit d'appliquer les règles de ce même accord [...] Que peuvent faire les Etats-Unis ? Comment y arriver ? », commenta Daniel Reifsnnyder, ancien Secrétaire adjoint pour les Affaires océaniques, environnementales et scientifiques internationales au Département d'Etat, riche d'une expérience de 25 ans dans les négociations sur le climat aux Nations Unies, lors d'un événement à l'Université Columbia en octobre 2017 (75). En réaction à cette dynamique, en juin 2017 le chargé d'affaires et diplomate américain de haut niveau en Chine David Rank démissionna du Département d'Etat pour ne pas devoir accomplir auprès du gouvernement chinois les démarches annonçant le retrait des Etats-Unis de l'Accord de Paris (76).

En l'absence des Etats-Unis, d'autres pays adoptent un rôle de chef de file sur la scène internationale. En juin 2017, la Chine a accueilli la conférence ministérielle pour une énergie propre à Pékin et a annoncé son intention d'atteindre sa Contribution déterminée nationalement (NDC) et d'accélérer encore ses avancées en matière d'énergie renouvelable, y compris par 360 milliards de dollars d'investissement à l'horizon 2020. Sur place, le président chinois Xi Jinping a publiquement signé un accord relatif aux

(72) Georgina GUSTIN, « US refuses to join G7 climate change declaration », Inside Climate News, 12 juin 2017, disponible sur le site Internet insideclimatenews.org/news/12062017/g7-scott-pruitt-climate-change-paris-agreement-international-relations.

(73) Lisa FRIEDMAN, « Syria joins Paris Climate Accord, leaving only US opposed », *New York Times*, 7 nov. 2017, disponible sur le site Internet www.nytimes.com/2017/11/07/climate/syria-joins-paris-agreement.html.

(74) Lisa FRIEDMAN / Brad PLUMER, 2017, « Protesters jeer as Trump team promotes coal at UN climate talks », *New York Times*, 13 nov. 2017, www.nytimes.com/2017/11/13/climate/climate-coal-united-nations-bonn.html.

(75) Andrew EIL, « On climate change, 'America first' means America left behind », *Observer*, 13 nov. 2017, disponible à l'adresse Internet observer.com/2017/11/apec-forum-bonn-summit-america-left-behind-climate-change/.

(76) Carol MORELLO, « Senior diplomat at US Embassy in China resigns over Trump's climate change decision », *The Chicago Tribune*, réimpression d'un article paru dans le *Washington Post*, 5 juin 2017, disponible sur le site Internet www.chicagotribune.com/news/nationworld/politics/ct-us-china-diplomat-resigns-20170605-story.html.

technologies d'énergie propre avec le gouverneur de la Californie, Jerry Brown (77). Le président Emmanuel Macron a réuni le sommet One Planet en décembre 2017, auquel le président Trump n'était pas invité – ou qu'il a choisi d'ignorer. Néanmoins, la direction des Etats-Unis sur le changement climatique fait défaut pour réaliser d'autres avancées (78).

RÉSISTANCE ET POUVOIR DÉCISIONNEL
AUX NIVEAUX ETATIQUE ET LOCAL

L'un des aspects les plus remarquables de l'attaque menée par Trump sur la protection de l'environnement, les recherches scientifiques sur le climat et l'action contre le changement climatique est qu'elle contredit profondément les croyances et les préférences de la plupart des Américains. Le programme de Yale sur la communication liée au changement climatique (Yale Program on Climate Change Communication), l'effort institutionnel le plus respecté pour mesurer l'opinion publique sur les questions liées au changement climatique, a établi qu'en novembre 2016, 75% des Américains interrogés se décrivaient comme « *prudents* », « *inquiets* » ou « *très inquiets* » au sujet du changement climatique (79).

La première réaction au programme vivement opposé à la protection de l'environnement du président Trump a été de manifester. Le 22 avril 2017, à l'occasion de la Journée de la Terre, des milliers de scientifiques et leurs partisans sont venus à Washington, lors d'une « Marche pour la science » en défense du respect des recherches scientifiques et de leur place dans le discours et les politiques publiques (80). Cette manifestation a été suivie par une reprise en masse de la Marche du peuple pour le climat le 29 avril, également à Washington (81).

Ces actions citoyennes ont marqué les premiers frémissements d'une réaction plus substantielle des gouvernements étatiques et locaux, visant à renforcer l'engagement des Etats-Unis envers une action pour le climat. Le 12 juillet 2017, le gouverneur de l'Etat de Californie Jerry Brown et

(77) « The road from Paris : China's progress toward its climate pledge », nov. 2017, disponible sur le site Internet www.nrdc.org/sites/default/files/paris-climate-conference-China-IB.pdf ; Associated Press, « China and California sign deal to work on climate change without Trump », *The Guardian* 6 juin 2017, disponible sur le site Internet <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jun/07/china-and-california-sign-deal-to-work-on-climate-change-without-trump>.

(78) « World leaders all set for Paris climate summit (but not Donald Trump) », *The Local*, 5 déc. 2017, disponible sur le site Internet www.thelocal.fr/20171205/world-leaders-all-set-for-paris-climate-summit-but-not-donald-trump.

(79) Yale Program on Climate Change Communication, « Global warming's six Americas », 1^{er} nov. 2016, disponible sur le site Internet climatecommunication.yale.edu/about/projects/global-warmings-six-americas/.

(80) Nicholas St. FLEUR, « Scientists, feeling under siege, march against Trump policies », *New York Times*, 22 avr. 2017, disponible à l'adresse Internet www.nytimes.com/2017/04/22/science/march-for-science.html.

(81) Chris MOONEY / Joe HELM / Brady DENNIS, « Climate march draws massive crowd to D. C. in sweltering heat », *Washington Post*, 29 avr. 2017, disponible à l'adresse Internet www.washingtonpost.com/national/health-science/climate-march-expected-to-draw-massive-crowd-to-de-in-sweltering-heat/2017/04/28/1bdf5e66-2c3a-11e7-b605-33413c691853_story.html?utm_term=.1b81b5b13ea5.

l'ancien maire de New York Michael Bloomberg, émissaire spécial auprès du Secrétaire général des Nations Unies pour les villes et le changement climatique, a lancé le projet *America's Pledge* (le Serment de l'Amérique). Etant deux des défenseurs de premier plan de l'action pour le climat aux Etats-Unis, ils ont pu réunir les soutiens d'une grande coalition d'acteurs au niveau sub-national pour s'engager à nouveau à mettre en œuvre les Accords de Paris à la lumière de l'annonce, par le président Trump, du retrait de ces derniers (82).

Le 11 novembre 2017, au cours de la 23^e conférence de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique à Bonn, en Allemagne, le gouverneur Brown et M. Bloomberg ont présenté, dans leur rapport *America's Pledge* (83), l'action collective de la coalition « *We are still in* » (84) (« Nous maintenons notre engagement ») d'Etats, de villes et d'entreprises. Le rapport a établi que les 2 300 signataires de la coalition, incluant « *un total de 20 Etats, 110 villes, et plus de 1 400 entreprises opérant aux Etats-Unis, représentant 25 billions de dollars US en capitalisation de marché et près de 1 gigatonne d'émissions de gaz à effet de serre par an, ont adopté des objectifs quantifiés de réduction des émissions* ». Collectivement, ces signataires sont responsables d'environ 17% des gaz à effet de serre aux Etats-Unis, ce qui correspond à peu près au volume d'émissions que les Etats-Unis devraient réduire par rapport aux niveaux de 2015 pour atteindre son objectif national à l'horizon 2025 (85). Le rapport indique : « *le produit national brut (PNB) combiné des villes et Etats des Etats-Unis ayant déclaré maintenir leur action conformément aux objectifs de réduction des émissions des Accords de Paris serait plus grand que 195 des 197 parties à la Convention-Cadre ; plus grand que les économies du Japon ou de l'Allemagne* ». Il calcule que les villes et Etats américains adhérant aux Accords de Paris représentent environ la moitié de la population et de l'activité économique des Etats-Unis et 35% de ses émissions, potentiellement assez pour avoir un impact substantiel sur la trajectoire des émissions nationales (86).

(82) Madeline SHEEHAN PERKINS, « The governor of California and Michael Bloomberg launched a new plan to fight climate change – with or without Trump », *Business Insider*, 12 juil. 2017, disponible sur le site Internet www.businessinsider.com/americas-pledge-jerry-brown-michael-bloomberg-climate-change-2017-7.

(83) Bloomberg Philanthropies, « *America's Pledge: Phase I Report States, cities, and businesses in the United States are stepping up on climate action* », nov. 2017, disponible sur le site Internet <https://www.bbbhub.io/dotorg/sites/28/2017/11/AmericasPledgePhaseOneReportWeb.pdf>.

(84) « *America's Pledge co-Chairs Mike Bloomberg and governor Jerry Brown reaffirm US commitment to Paris agreement on climate change, present report on US climate action at UN talks* », 11 nov. 2017, disponible sur le site Internet www.wearestillin.com/news/press-release-americas-pledge-launches-phase-1-report.

(85) « *United States intended nationally determined contribution* », disponible sur le site Internet www4.unfccc.int/ndregistry/PublishedDocuments/United%20States%20of%20America%20First/U.S.A.%20First%20NDC%20Submission.pdf.

(86) Bloomberg Philanthropies, *op. cit.*

PERSPECTIVES D'AVENIR

En dépit des motifs d'optimisme sus-mentionnés, il convient de souligner les difficultés qu'auront les Etats-Unis à atteindre leurs engagements en matière de changement climatique en vertu des Accords de Paris. D'après les calculs de Rhodium Group, les Etats-Unis vont probablement échouer largement à atteindre leur objectif de réduction des émissions à l'horizon 2025 conformément à l'Accord de Paris (87). Ces dernières devraient se trouver de 26 à 28% en-deçà de leurs niveaux de 2005, mais la baisse projetée n'est que de 15 à 19%. D'après Climate Action Tracker, un groupe à but non lucratif réputé, les émissions des Etats-Unis pourraient même augmenter par rapport aux niveaux de 2015 à cause de l'abrogation prévue du Plan pour une énergie propre. Certaines projections font état d'émissions de 7% inférieures aux niveaux de 2005 (88).

En juin 2017, le gouverneur de la Californie Jerry Brown a déclaré que le retrait des Etats-Unis des Accords de Paris ne représentera qu'un « *recul temporaire* » dans la lutte contre le changement climatique. Cependant, la trajectoire mondiale actuelle laisse envisager un réchauffement de près de trois degrés centigrades. Chaque retard et recul dans la transition vers une économie faible en carbone et un monde durable est potentiellement porteur de lourdes conséquences écologiques. Entre-temps, si le programme du président Trump a donné à ses critiques l'énergie d'agir et ravivé l'esprit d'activisme environnemental dans l'ensemble du pays, le Parti républicain gardera sa mainmise sur l'exécutif au moins jusqu'en 2021 et les Républicains resteront aux commandes de deux chambres du Congrès jusqu'à janvier 2019 au minimum. La politique corporatiste et anti-réglementation reste fermement établie à Washington. Le démantèlement sans précédent des réglementations et les attaques contre les recherches scientifiques et la diplomatie liées au climat auront sans aucun doute des répercussions pendant les années, voire les décennies à venir (89).

(87) Kate LARSEN *et al.*, « Taking stock 2017: adjusting expectations for US GHG emissions », Groupe Rhodium, 24 mai 2017, disponible sur le site Internet rhg.com/wp-content/uploads/2017/05/RHG_ENR_Taking_Stock_24May2017.pdf.

(88) Climate Tracker, « Climate action tracker: USA », disponible à l'adresse Internet climateactiontracker.org/countries/usa.html (consulté le 30 nov. 2017).

(89) « California and China sign climate deal after Trump pulls US out of Paris Accord », CBC News, 6 juin 2017, disponible sur le site Internet www.cbc.ca/news/technology/california-china-sign-climate-deal-1.4147759.

L'ALLIANCE FRANCO-AMÉRICAINE FACE A « AMERICA FIRST »

PAR

JEFF LIGHTFOOT (*)

Les Etats-Unis et la France ne sont pas seulement alliés depuis plus de deux cents ans. Ce sont aussi deux républiques nées dans la ferveur des idéaux de la philosophie des Lumières. Un amour commun de la liberté – et le désir commun de partager ce trésor avec le monde entier – unit les deux pays et sous-tend leur longue alliance. Il est aussi le cadre de relations bilatérales à l'occasion orageuses, marquées par une coopération étroite et parfois par une rivalité compétitive. L'élection de Donald Trump en 2016 et d'Emmanuel Macron en 2017 ouvre la voie à une nouvelle ère de relations entre les deux pays, après une décennie de liens toujours plus étroits. Les deux pays ont frappé le monde et eux-mêmes avec des élections très attendues qui ont bouleversé le *statu quo*. Les Etats-Unis ont choisi un populiste nationaliste, magnat de l'immobilier, qui a promis un agenda « *America First* ». La France a rejeté l'extrême droite et élu un réformateur centriste, qui vise à moderniser le marché du travail et à relancer le projet européen. Les deux ont promis des changements profonds à l'intérieur comme à l'extérieur, mais aspirent à des états finaux différents avec des moyens différents. Dans le même temps, les deux ont hérité d'une alliance bilatérale solide, étayée par les valeurs démocratiques, des liens commerciaux solides et des intérêts nationaux communs. Tout cela a conduit la coopération concrète vers de nouveaux sommets, notamment dans les domaines militaires et de sécurité. Pour le dire brièvement, les deux pays ont besoin l'un de l'autre pour atteindre leurs objectifs de sécurité nationale et internationale.

Cependant, l'élection inattendue de Trump et son message nationaliste et populiste ont entraîné une grande incertitude en Europe et dans le monde. Les dirigeants, Paris inclus, se posent plusieurs questions décisives. La présidence Trump repose-t-elle sur une rhétorique bruyante et fouguese à des fins intérieures, tout en maintenant les priorités stratégiques et les alliances fondamentales ? Ou Trump a-t-il l'intention d'en finir avec l'alliance occidentale et avec les règles internationales qui fondent la sécurité et l'ordre économique, auxquelles la France adhère ? La réponse va d'une certaine manière déterminer si la coopération entre Washington

(*) Chercheur non résident à l'Atlantic Council et vice-président du cabinet de conseil international Jones Group International (Washington, Etats-Unis).

et Paris va retomber à des niveaux sans précédent qu'elle avait atteints, au moment où la France cherche à renforcer ses liens avec l'Europe et les partenaires mondiaux. Face à ces incertitudes américaines et à la lumière de défis internes et régionaux de la France, le président Macron a choisi une politique à quatre branches. Premièrement, sa stratégie conserve le lien transatlantique, tout en maintenant l'hypothèse que Trump et son nationalisme euroseptique constituent une tendance durable de la politique étrangère américaine. Et il veut tirer avantage pour la France du retrait supposé de Trump de l'ordre mondial existant. D'abord et surtout, Macron capitalise sur le renouveau intérieur pour catalyser une relance économique et stratégique du projet européen. En deuxième lieu, il a cherché à séduire Trump à partir d'une position de force, pour l'induire à compromettre sur des politiques de façon qu'elles soient aussi peu que possible nuisibles à l'ordre international et à la coopération franco-américaine. Troisièmement, Macron a maintenu un dialogue ouvert avec d'autres puissances majeures et réitéré l'ambition française d'autonomie stratégique. Enfin, il s'est posé en champion rhétorique et en défenseur du multilatéralisme, s'exprimant directement en anglais pour contester un glissement général vers le nationalisme.

Il est trop tôt pour savoir si la période Trump-Macron marquera une régression des relations bilatérales. Macron a montré pragmatisme et opportunisme en négociant avec Trump, ce qui suggère qu'Etats-Unis et France pourront développer une coopération pratique dans certains domaines, même s'ils sont en désaccord sur les sujets de la gouvernance globale, du multilatéralisme et sur quelques questions politiques sensibles. En définitive, c'est Washington qui risque de déterminer le bilan de ces relations. Plus Trump attaque les éléments de l'ordre mondial créé par les Etats-Unis après la Seconde Guerre mondiale, plus la relation bilatérale évoluera, selon toute vraisemblance, vers une posture de compétition qui pourrait saper les progrès de la dernière décennie. Plus Trump opte pour un *statu quo* en matière de politique extérieure – dans les faits, sinon dans les *tweets* –, plus les chances existent que les deux pays maintiennent la solide coopération de ces dernières années, voire renforcent leurs liens dans des domaines spécifiques.

MACRON ET TRUMP HÉRITENT D'UNE RELATION FRANCO-AMÉRICAINNE FORTE

En arrivant aux affaires, Donald Trump a hérité de multiples maux de tête en matière de politique étrangère. La relation franco-américaine n'en faisait pas partie. Durant la décennie précédant son élection, les coopérations franco-américaines avaient atteint en pratique un niveau sans précédent. Les deux pays jouissaient d'une étroite coopération militaire, en matière de contre-terrorisme, de multilatéralisme, de diplomatie et de relations commerciales. Les dernières années Bush / Obama et

Sarkozy / Hollande avaient revitalisé la relation après la crise dramatique de la guerre en Iraq en 2003. L'histoire nous montre cependant que la turbulence est la règle plus que l'exception dans cette relation. Les officiels américains aiment rappeler que la France est le plus ancien allié des Etats-Unis. Toutefois, ces deux siècles ont également connu en même temps conflits et coopérations entre les deux pays. Les deux pays ont en commun le sens des valeurs universelles et des ambitions géopolitiques. Un sens rocailleux de leur souveraineté et de sa protection a engendré de fréquents et dramatiques moments de tension depuis la fondation de la V^e République. Au cours des années qui ont suivi la crise de 2003, les facteurs structurels de la relation bilatérale et plus largement la situation politique internationale les ont beaucoup rapprochés. Que la présidence Trump conduise à une nouvelle dynamique qui mette ses résultats en jeu demeure à voir.

Tout d'abord, peut-être le changement le plus significatif de la relation bilatérale au cours de la dernière décennie a-t-il été l'évolution bipartisane aux Etats-Unis vers une politique extérieure plus pragmatique. Au plus fort de la crise transatlantique entre George W. Bush et Jacques Chirac, la France a alerté contre le danger d'une Amérique unipolaire et a cherché à faire de l'Europe une force d'équilibre dans le système international. L'échec de l'intervention unilatérale en Iraq a assagi les Etats-Unis et les a conduits à une politique extérieure plus pragmatique et moins idéologique, durant aussi bien le second mandat Bush que la présidence Obama. Cette approche plus modeste a mis à nouveau l'accent sur l'inclusion des alliés dans la résolution des problèmes communs. Sous Obama, les Etats-Unis ont renoncé à diaboliser les adversaires et tenté de les associer à la solution des questions les plus pressantes, même au risque de contourner les alliés. Une politique plus modérée a cependant écarté la perspective, réelle ou ressentie, du protecteur américain devenu une menace pour leurs intérêts et leur sécurité du fait de sa prépondérance dans l'espace international. La France a été l'un des principaux bénéficiaires d'une évolution vers une Amérique davantage tournée vers le multilatéralisme, du fait de son importance militaire, économique, diplomatique et culturelle, comme de son impact global. Cette évolution a permis alors à la France d'accroître son influence à Washington.

En deuxième lieu, le choix par les Etats-Unis d'une politique moins unilatérale leur a permis de mieux apprécier les avantages de la puissance géopolitique de l'Europe. On peut rappeler que, jusqu'à une date récente, y compris sous les administrations démocrates, Washington était peu enthousiaste à l'idée d'un pôle européen, qui pourrait défier l'hégémonie américaine ou découpler l'Europe et les Etats-Unis. L'ancienne secrétaire d'Etat Madeleine Albright n'offrit qu'un soutien prudent au Sommet de Saint-Malo entre Jacques Chirac et Tony Blair en 1998 et au lancement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Elle mit en garde contre « *la duplication, la discrimination et le découplage du lien*

transatlantique ». L'administration George W. Bush conserva cette hostilité à l'encontre de l'Identité européenne de sécurité et de défense et parvint à diviser profondément l'Europe sur la question de la guerre en Iraq. Mais le second mandat Bush a connu une approche plus pragmatique de l'Union européenne. L'administration Obama quant à elle a salué toute capacité européenne qui viendrait compléter l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), à partir d'une reconnaissance croissante du fait que l'UE ne pourrait ni ne voudrait remplacer l'OTAN. Cette évolution et l'appréciation américaine de l'influence européenne ont réduit l'hostilité idéologique et la compétition géopolitique entre les Etats-Unis et l'Europe. Elles comportent cependant leur lot de préoccupations pour l'Europe, dans la mesure où un rôle accru des alliés dans la gestion des problèmes s'est accompagné parmi les dirigeants américains d'une attente d'augmentation des budgets de défense et de sécurité européens.

Troisièmement, la montée d'autres puissances dans le monde post-Guerre froide a dilué l'influence de la France et de la voix indépendante sur le plan international qu'elle chérissait. D'où un aiguillon favorisant l'alignement de Paris sur les Etats-Unis. La France a constaté que le rêve gaullien d'un monde multipolaire comportait quelques inconvénients pour ses ambitions globales. L'émergence accélérée, en raison de la mondialisation, de puissances moyennes en dehors de l'Europe a recouvert la voix de la France et mis au défi son influence dans des régions-clefs où Paris avait longtemps conservé de l'autorité. Au Moyen-Orient par exemple, la France doit compter avec le poids croissant de l'Iran, la Russie, la Turquie. En Afrique, la Chine apporte une puissance financière que Paris et même Washington luttent pour équilibrer. Dans cet environnement encombré et multipolaire, la France a souvent plus à gagner en s'alignant dans une coalition avec des alliés occidentaux qu'en définissant la grandeur française en opposition à la puissance américaine. Il en est ainsi par exemple pour les sanctions contre la Russie après l'annexion de la Crimée ou pour la liberté de navigation en Asie.

Quatrièmement, la France en est venue à considérer que, dans un monde globalisé, un déficit de puissance américaine et une application trop relâchée des normes internationales pouvaient être une menace aussi forte pour elle qu'une trop forte puissance américaine. L'émergence de puissances régionales, les nouvelles menaces à la sécurité et le rôle des acteurs non étatiques ajoutent une contrainte supplémentaire pour les normes qui soutiennent la viabilité du projet européen. Paris n'en a que mieux apprécié la volonté et la capacité uniques de Washington de faire appliquer les règles et punir ceux qui les violent. Si, au tournant du millénaire, l'objectif de Jacques Chirac et d'Hubert Védrine était de réduire et d'équilibrer la puissance américaine à partir d'une Europe renforcée, les présidents Sarkozy et Hollande ont aspiré à un *leadership* américain plus actif dans la lutte contre le terrorisme, la violation des règles internationales et la protection des populations civiles contre les massacres. Alors que Bush et

Chirac se sont affrontés au moment de l'entrée en guerre des Etats-Unis contre l'Iraq, le président Obama a frustré les Français par sa répugnance à intervenir en Libye puis en Syrie pour répondre à des violations de normes internationales.

En cinquième lieu, la France est devenue un allié plus important pour les Etats-Unis dès lors que le Royaume-Uni s'est retiré de l'Union européenne et a vu diminuer son influence internationale. La relation anglo-américaine demeure importante en matière de renseignement et de cybersécurité et les liens militaires franco-britanniques ont prospéré au cours des années récentes. Cependant, la relation militaire Etats-Unis-Royaume-Uni a décliné en raison de la diminution des capacités britanniques de défense, de la volonté politique défaillante du Parlement britannique et de la perte d'influence européenne consécutive au référendum de juin 2016 sur le Brexit. Le refus, en 2013, du Parlement britannique d'autoriser des frappes aériennes en Syrie a joué un rôle décisif dans la décision du président Obama de ne pas s'engager militairement. Il a démontré un moindre appétit des Britanniques pour se lancer dans des opérations extérieures. Ce lent déclin apparaît alors que la France a adopté une posture moins idéologique dans les relations transatlantiques et a fait retour dans les commandements intégrés de l'OTAN. Il en est résulté une perspective de renouvellement de l'influence française en la matière. Le sauvetage récent, en octobre 2017, de forces spéciales américaines au Niger par les troupes françaises n'est qu'un exemple parmi d'autres de l'estime que les forces armées américaines ont pour la contribution de Paris à la sécurité. De façon anecdotique, les anciens membres des services de défense et de sécurité de l'administration Obama sont quasi unanimes dans leur appréciation et leur respect pour la volonté de la France de peser sur le plan global et de combattre sur le terrain au Sahel, en Iraq et en Syrie particulièrement. Ainsi que l'a déclaré le chef d'état-major américain en 2017 à Paris, « *le soleil ne se couche pas à l'heure actuelle sur nos relations. Dans le monde entier, on trouve des Français et des Américains épaulé contre épaulé pour accomplir leur tâche* ». Voilà qui suggère que, au moins sur le plan du champ de bataille et du contre-terrorisme, Paris devient l'allié de choix de Washington.

LA FRANCE S'INTERROGE SUR SA PLACE DANS UN MONDE MULTIPOLAIRE

Les changements structurels du système international ont accompagné et sans doute influencé les débats en cours dans les milieux politiques en France sur le rôle que devrait jouer le pays dans le monde. Les cercles diplomatiques et politiques maintiennent le consensus partisan sur la nécessité de conserver une influence mondiale, son autonomie stratégique et son arsenal nucléaire. La France a récemment publié un document officiel sur la défense et la sécurité qui réaffirme ses buts, confirmés par la récente campagne présidentielle. Cependant, il existe aussi un débat

croissant au sein de ces cercles sur le type de relation que le pays devrait avoir avec ses alliés occidentaux, y compris les Etats-Unis. La participation à cette communauté implique un certain nombre de valeurs et de normes démocratiques et libérales que la France doit soutenir et intérioriser pour elle-même. Ceux qui sont de cet avis pensent qu'il lui faut alors manifester sa solidarité sur la Russie, que ce soit par les sanctions européennes, les mesures de l'OTAN ou la renonciation à livrer des armes à la Russie après l'invasion de la Crimée. Ce groupe donne la priorité à la solidarité entre alliés et aux valeurs communes, les considérant indissolublement liées aux intérêts fondamentaux du pays.

Les opposants se réfèrent de façon péjorative au camp pro-occidental, qualifié de « néo-conservateur » ou d'« atlantiste ». Ils se félicitent d'être « réalistes », regardent la France gaullienne comme un modèle et estiment que la France devrait être son propre pôle en matière internationale, loin de tout alignement ou « camp ». Nombreux sont ceux de cette tendance qui pensent que la France doit conserver des relations positives avec toutes les grandes puissances, indépendamment de leurs idéologies, garder de la distance à l'égard des Etats-Unis et mener une politique extérieure fondée uniquement sur ses intérêts nationaux. Ces prétendus « réalistes » sont les gardiens de l'idée suivant laquelle l'autonomie et le non-alignement avec les Etats-Unis donnent à la France une plus grande influence dans les affaires mondiales.

Ce débat simplifie à l'évidence les réalités complexes de la politique étrangère française, comme le font souvent les principes en la matière. La France a soutenu le camp occidental lors de crises précédentes durant la période gaullo-mitterrandienne. Ainsi, lors de la crise de Cuba en 1962, celle des Euromissiles des années 1980 ou lors de la guerre du Golfe en 1990-1991. Des présidents gaullistes comme Jacques Chirac ont coopéré étroitement avec les Etats-Unis et d'autres alliés dans les crises balkaniques et en Afghanistan. Et la France et les Etats-Unis se sont querellés sur de nombreux sujets sous les présidences Sarkozy et Hollande, tout en s'alignant parallèlement sur des questions significatives, globales ou régionales. Ainsi que le note Justin Vaïsse dans son examen critique du débat français actuel sur un principe dépassé, les défis d'un monde multipolaire, ascension de la Chine, contraintes budgétaires, questions sur l'avenir du projet européen..., rendent sans pertinence et obsolète la discussion autour de la relation franco-américaine. Les nouvelles réalités géopolitiques ont poussé les Etats-Unis et la France vers une coopération concrète accrue dans leur intérêt mutuel. Les responsables politiques actuels sont obligés de se confronter à des choix pratiques difficiles. Ils ont constaté davantage d'aspects positifs et d'intérêts dans l'alignement avec le camp occidental.

Toutefois, le fait qu'une nouvelle génération de dirigeants français ont moins de préjugés idéologiques quant à la relation transatlantique et même s'alignent sur les Etats-Unis sur des questions fondamentales peut

être l'effet de ce changement générationnel lui-même. Nicolas Sarkozy et François Hollande n'étaient pas seulement moins idéologiques sur les relations transatlantiques que leurs prédécesseurs ils étaient également les premiers présidents à être nés après la Seconde Guerre mondiale et à n'avoir aucun lien avec la période gaullienne. Nicolas Sarkozy promettait une « *rupture* » avec son prédécesseur Jacques Chirac, aussi bien sur le plan international que sur le plan interne. Un pilier central de sa politique étrangère était de « *décomplexer* » la relation de la France avec l'OTAN et de se tourner vers les Etats-Unis. Il a réussi là où ses prédécesseurs avaient échoué à réintégrer les commandements intégrés de l'OTAN. François Hollande président a confirmé ce retour, écartant le risque d'un revirement socialiste, et a poussé plus loin les liens avec les Etats-Unis dans la lutte contre le terrorisme. Le même changement de génération a aussi marqué le corps diplomatique français dans son ensemble, conduisant à un personnel d'esprit plus international, quoique non instinctivement atlantiste.

Pour autant, les impulsions « atlantistes » des présidents Sarkozy, Hollande et même Macron ne signifient nullement que le débat sur la relation franco-américaine est clos. Centre-droit et centre-gauche convergent sur la réintégration de la France dans l'OTAN, mais des partis extrémistes en voie d'ascension contestent ce consensus. Macron a remporté les dernières élections, conduisant certains à voir en la France un bouclier contre l'isolationnisme anglo-saxon, mais il convient de se souvenir qu'il n'a obtenu que 24% des suffrages exprimés au premier tour des présidentielles. Les candidats extrémistes, à gauche et à droite, ont exprimé leur scepticisme, voire leur hostilité, à l'égard des Etats-Unis et ils représentent 40% de ce même premier tour. Même l'ancien Premier ministre de Sarkozy, qui conduisait alors le centre-droit des Républicains, a suscité l'inquiétude de Washington pour sa russophilie et sa méfiance envers la puissance américaine. Le débat sur la relation avec l'allié américain et l'OTAN reste donc ouvert, même s'il existe un large consensus autour de l'autonomie stratégique et de l'arme nucléaire. Les progrès de la dernière décennie ne doivent pas être considérés comme permanents ou irréversibles.

TRUMP ACCROÎT UNE DÉCENNIE DE FRUSTRATIONS AUTOUR DU PARTAGE DU FARDEAU

La France n'est évidemment pas le seul pays réfléchissant à sa place dans un monde turbulent. La montée de Donald Trump et l'attirance populaire pour sa thèse « *America First* » ont pris de court un grand nombre d'experts américains en politique étrangère. Sa rapide ascension a effrayé de nombreux alliés, surtout ceux qui dépendent des Etats-Unis pour leur défense. Pour certains milieux d'experts français en affaires étrangères, l'élection de Trump sur une plateforme nationaliste confirme leur ancien scepticisme au sujet de l'engagement américain en Europe, scepticisme qui

remonte au retrait des Etats-Unis d'après la Première Guerre mondiale. Mais si le vocabulaire brutal de Trump a pris pratiquement tout le monde par surprise, il ne faisait qu'exprimer une frustration bipartisane au sujet de l'alliance transatlantique en général et d'un affaiblissement du *leadership* américain en son sein. Trump et Obama rejetteraient la comparaison, mais les deux présidents partagent cette frustration, quoiqu'en des termes différents. Ils critiquent le déficit de partage du fardeau avec les alliés et leur manque d'efficacité. Nombre de membres du Congrès, tous partis confondus, et même des militaires du rang expriment des sentiments comparables. Obama a ouvertement qualifié la France et le Royaume-Uni de « *parasites* » (*free riders*), lors d'une analyse approfondie et rigoureuse de l'intervention en Libye. Trump quant à lui a choisi une formulation moins académique et plus carrée en déclarant l'OTAN « *obsolète* », intimant aux alliés de payer leur juste part. Les deux ont conclu que l'Europe doit dépenser davantage pour sa défense.

Toutefois, Obama pensait ce partage comme le meilleur moyen de faire avancer sa conception d'un monde multilatéral, alors que Trump doit encore articuler sa vision du rôle des alliés dans sa stratégie générale de politique extérieure. Pour Obama, alliés et coalitions renforçaient la légitimité des causes américaines dans un monde complexe, dans lequel les défis transfrontaliers appelaient une coopération internationale. Ils aidaient les Etats-Unis à affronter des situations difficiles, telles que la question nucléaire iranienne, le changement climatique, et à sanctionner l'agression russe. Suivant cette doctrine, les alliés soutenaient une politique américaine internationaliste, quoique non interventionniste. La France adhérait parfaitement à cette vision. Sans doute, des critiques s'élevaient contre une politique qualifiée de « centrée sur l'ennemi », cherchant trop à atténuer les tensions avec des rivaux traditionnels au détriment de l'attention portée aux alliés. Ainsi de l'accord avec l'Iran, du renouveau des relations avec Cuba, de la relance avec la Russie.

Trump en revanche est arrivé aux affaires en considérant les alliés comme un fardeau à porter et non comme un atout à utiliser pour des objectifs plus vastes. Le multilatéralisme risque de contraindre la souveraineté des Etats-Unis, tout comme les organisations internationales et des instruments tels que l'Accord de Paris sur le climat ou l'accord avec l'Iran. On n'attend pas des alliés qu'ils assument un rôle plus important dans les coalitions coordonnées et dirigées par les Etats-Unis, mais qu'ils paient pour rembourser les sacrifices américains. De temps à autre, ils peuvent aussi être des rivaux sur le plan économique, qui doivent être dominés. L'administration Trump ne présente pas d'architecture ou de vision du rôle qu'elle attend des alliés dans une alliance régie par les Etats-Unis. Ils sont appelés à soutenir et avancer les intérêts de l'« *America First* » – mais le Président a clairement marqué qu'il plaçait ses intérêts au premier plan et qu'il attendait que les autres fassent de même. Cette conception carnivore et perturbatrice pose un problème particulier pour les dirigeants français.

D'un côté, la France a moins à perdre que d'autres alliés de la politique de Trump et partage mieux que beaucoup le fardeau de la défense au sein de l'OTAN. D'un autre côté, elle dispose d'une puissance nucléaire et d'une capacité militaire de premier rang, de sorte qu'elle dépend beaucoup moins de Washington que l'Allemagne ou certains petits voisins de la Russie. La politique extérieure de Trump ne change donc pas les principes des relations franco-américaines contemporaines.

Durant la plus longue période de la V^e République, la France souffrait de la prépondérance américaine et de ses tendances unilatéralistes, au bénéfice de ses intérêts et de la *pax americana*. Paris était piqué contre les alliés plus atlantistes qui appréciaient, davantage qu'ils ne regrettaient, la présence et l'implication américaines dans la sécurité européenne. Cette tendance a commencé à évoluer sous les présidences Obama et Sarkozy. Le président multilatéraliste Obama, le président atlantiste Sarkozy et le président *statu quo* Hollande ont convergé sur beaucoup de points, la relance avec la Russie et la lutte contre le changement climatique. A plusieurs reprises au cours des mandats Obama, la France a déploré le désengagement américain et la passivité dans l'application coercitive des règles internationales – spécialement en Syrie, dans la lutte contre le terrorisme au cours des années Hollande et avec les réticences à l'égard de l'opération en Libye en 2011. L'ancien ministre français des Affaires étrangères, Laurent Fabius, a exprimé l'inquiétude française lors d'un discours à Paris en novembre 2013, déclarant que les Etats-Unis ne semblaient plus souhaiter être absorbés par des conflits qui ne rentreraient pas dans la vision nouvelle de leur intérêt national. La dynamique est aujourd'hui différente. Le président Macron et ses conseillers se mobilisent pour influencer le président Trump et pour l'empêcher de mettre à bas le système international qui sous-tend la paix et la prospérité européennes et que les Etats-Unis eux-mêmes ont créé. C'est là un nouveau risque global et un défi que Paris doit gérer.

LE DILEMME DE MACRON :
TRUMP ACTEUR RÉVOLUTIONNAIRE
OU PRÉSIDENT BRUYANT MAIS *STATU QUO* ?

Pour des dirigeants comme Macron, la question principale est de savoir si le président Trump n'est dans l'histoire qu'un trouble sonore ou une transformation radicale de la politique extérieure américaine vers le nationalisme et le protectionnisme ou quelque part entre les deux. Il y a des arguments pour chacune de ces thèses et le débat va se poursuivre au cours des mois et des années futurs.

Ceux qui voient en Trump un révolutionnaire tourné vers des ruptures fondamentales peuvent apporter une montagne de preuves. La sympathie instinctive du Président pour les hommes forts, le refus de critiquer Vladimir Poutine ; le retrait du partenariat transpacifique et la préférence

pour les accords commerciaux bilatéraux ; les menaces irréflechies *via* les réseaux sociaux contre la Corée du Nord ; des choix initiaux d'un personnel peu orthodoxe comme Sebastian Gorka ou Mike Flynn ; la vacance de positions-clefs dans l'administration ; le retrait de l'Accord de Paris sur le climat ; le refus de certifier l'accord avec l'Iran et le choix de laisser la question au Congrès. Tout cela est une liste solide qui pourrait convaincre n'importe quel analyste que Trump représente une rupture avec un passé récent et appelle une réévaluation par les alliés. Les turbulences internes de l'administration, la perspective d'une montée continue du populisme au sein du Parti républicain, l'échec des réformes devant le Congrès appuient la thèse d'un Trump précurseur d'un bouleversement à longue portée avec des conséquences qui pourraient impacter les relations franco-américaines.

Il existe toutefois une alternative séduisante, qui voit en Trump un exemple sans doute bruyant et turbulent d'un courant plutôt dominant dans la politique étrangère du Parti républicain. Les mots et aussi les *tweets* importent en politique étrangère, mais les actes comptent davantage. Le chaos en politique intérieure ne peut être nié mais ne doit pas être confondu avec une révision déchirante des intérêts nationaux ou des choix stratégiques. En dépit de ses critiques d'un partage insuffisant du fardeau par les alliés et de son estime pour Vladimir Poutine, il a maintenu la continuité dans d'importants aspects de la politique étrangère américaine, une réaffirmation des engagements conventionnels envers les alliés en Europe et en Asie. En date de décembre 2017, il n'a pas remis en cause l'European Deterrence Initiative ou autrement réduit l'implication et le *leadership* américains dans l'OTAN ; il n'a pas renoncé aux sanctions contre la Russie et a poursuivi la réduction de l'infrastructure diplomatique russe aux Etats-Unis ; il a évité une réelle escalade militaire contre la Corée du Nord ; il apparaît prêt à envoyer l'accord iranien au Congrès, même s'il le désavoue. Trump a ratifié l'entrée du Monténégro dans l'OTAN lors de sommet de mai 2017. Il a renforcé la campagne militaire contre Daech au Moyen-Orient et en Afrique, sans changer les fondements de l'approche américaine. Après quelques murmures contre l'Union européenne et en faveur du Brexit, ni le Président ni son administration n'ont pris aucune mesure concrète qui suggère l'intention ou la capacité d'affaiblir Bruxelles.

Trump sera toujours, à l'évidence, volatile et non orthodoxe. Toutefois, ce qui est peut-être plus important pour les alliés européens est que les turbulences présidentielles et ses instincts destructeurs sont dans certains cas limités par ses principaux collaborateurs. Ils ont même entraîné des réactions inverses en faveur de l'Alliance atlantique de la part du Congrès et des Démocrates. Voilà qui indique la permanence des intérêts américaines dans une alliance transatlantique solide et dans une Europe unifiée. Avant Trump, la frustration à l'égard des alliés européens était un souci bipartisan, même si l'importance de l'OTAN s'est accrue après l'annexion de la Crimée par la Russie. Depuis l'élection de Trump et, comme candidat, son dénigrement de l'OTAN et sa russophilie, les

Démocrates sont devenus parmi les plus russo-sceptiques et pro-OTAN au Congrès, spécialement parce qu'ils cherchent une revanche et un avantage politique en liant Trump à la Russie. Dans les mois qui ont suivi l'élection, le Sénat a adopté à l'unanimité une motion de soutien à l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord et la popularité de l'OTAN aux Etats-Unis s'est accrue depuis les attaques de Trump contre l'Organisation. L'inquiétude du Sénat à l'égard des intentions du Président est telle qu'il a voté une législation sur les sanctions qui limite l'autorité exécutive. Elle a même été menacé de prendre les alliés européens dans le feu croisé entre le Capitole et la Maison-Blanche. Dans ce climat politique, le principal risque pour la France et les autres pays européens est qu'une nouvelle russophobie du Congrès affecte les importants liens commerciaux de l'Europe avec la Russie et restreigne les possibilités d'accord avec Moscou quand l'occasion se présentera.

Comme toujours, l'impact durable de l'administration Trump se situera quelque part entre le *statu quo* et une réévaluation révolutionnaire des intérêts stratégiques américains. L'administration Trump est encore récente et les conséquences de ses politiques, de ses actions, de sa rhétorique demeurent incertaines. Cela peut prendre des générations pour apprécier réellement l'impact historique des choix politiques. Cependant, même si cette administration démontre plus de continuité que de révolution, le style et la rhétorique originaux de Donald Trump et le simple choc du nationalisme populiste à la Maison-Blanche peuvent avoir leurs propres effets imprévus sur les relations américaines à travers le monde.

ALERTE POUR LA FRANCE A L'ERE TRUMP

La France et les autres alliés associés au *leadership* américain dans le système international doivent demeurer vigilants face à de futurs signes qui indiqueraient une réelle volonté de détruire l'ordre international. Il s'agit de mesures qui pourraient conduire à une dégradation des rapports politiques entre les deux pays, qui pourraient même menacer la coopération concrète qui a rendu l'alliance entre les deux pays si puissante au cours des dernières années.

Le premier défi serait une adhésion complète des Etats-Unis au protectionnisme. L'abandon par Trump du partenariat transpacifique a été une alerte majeure, mais aussi un élément de politique intérieure, appliquant une promesse de campagne et défaisant l'héritage de la période Obama. Combiné avec l'impopularité de Trump en Europe, cet abandon a écarté la perspective d'un accord transatlantique – peut-être au soulagement de Paris. Un retrait de l'Accord nord-américain de libre-échange (ALENA), par exemple, ferait frissonner non seulement les Amériques mais aussi l'Europe et l'Asie, en montrant que les protectionnistes aux Etats-Unis sont en progression. Une Amérique plus protectionniste ouvrirait la voie à un conflit politique et économique avec l'Union européenne, qui pourrait

devenir émotionnel et affecter les coopérations concrètes dans nombre de domaines. De gros conflits économiques entre les Etats-Unis et la France pourraient également naître au sujet de la politique fiscale, des données personnelles ou du traitement des géants technologiques américains en Europe. Un autre scénario possible est qu'un Brexit désordonné offre aux Etats-Unis la possibilité de tirer avantage de ses liens commerciaux avec le Royaume-Uni au détriment de l'Union.

Un deuxième risque est que Washington ne décide de recourir à des sanctions secondaires contre l'Europe afin d'exercer une pression supplémentaire sur l'Iran au sujet de l'accord nucléaire. L'Europe a promis de protéger ses intérêts économiques et la souveraineté de ses membres, ce qui pourrait entrer en collision avec les Etats-Unis. Transformer la question iranienne d'une coopération atlantique sans précédent en un conflit entre alliés serait un échec majeur pour les Etats-Unis. Il ne s'agit certes pas d'un problème récent. Même sous la présidence Obama, l'application agressive des sanctions contre l'Iran a entraîné d'énormes amendes pour des firmes françaises, soulevant des inquiétudes dans les milieux économiques et politiques à Paris sur la puissance du système financier américain en Europe.

Un troisième risque est que les Etats-Unis n'en viennent à un affrontement militaire réel avec la Corée du Nord au sujet de son arsenal nucléaire. Les effets en seraient catastrophiques pour l'Asie du Nord-Est et pourraient fort bien impacter directement l'Europe, même à partir d'une probable cyberguerre. Les conséquences d'un conflit avec la Corée du Nord sont imprévisibles, mais l'Europe pourrait fort bien s'opposer à Washington et le lui reprocher.

Un quatrième risque serait une distanciation accrue du président Trump à l'égard des valeurs libérales et des normes, qui pourrait affecter la coopération avec l'Union européenne et ses principaux membres. Un retour d'interrogatoires proches de la torture dans la lutte contre le terrorisme porterait atteinte à la coopération franco-américaine sur d'importants théâtres, mais la perspective en est peu probable tant que James Mattis demeure Secrétaire à la Défense. Un départ américain d'institutions-clefs comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou leur sabotage opposerait clairement Washington et Paris.

Un cinquième risque enfin est un échec des efforts de Macron pour influencer Trump et qu'il se trouve ignoré ou marginalisé par des actions unilatérales des Etats-Unis sur le plan international. On en voit déjà des signes. Le retrait de l'Accord de Paris sur le climat, le refus de certifier l'accord avec l'Iran, la reconnaissance de Jérusalem comme capitale d'Israël, toutes ces décisions ont été prises à l'encontre des demandes personnelles de Macron à Trump. De tels échecs peuvent affecter le prestige du Président français sur la scène internationale et accroître les défis pour sa stratégie de revitaliser l'Union européenne comme force

économique et géopolitique. La France peut accepter de s'opposer aux Etats-Unis, mais non d'être ignorée par Washington ou de ne pas être à la table des négociations.

OCCASIONS A SAISIR POUR LES RELATIONS FRANCO-AMÉRICAINES
DURANT L'ÈRE TRUMP

Il ne faut cependant pas considérer uniquement la relation Trump-Macron en termes de risques. Elle offre aussi des chances, ouvertes par les circonstances et défis uniques de notre temps. Les deux présidents jouissent d'une alchimie personnelle favorable, en dépit de leurs profondes différences de vues et de cadres intellectuels. Les deux veulent clairement que la relation soit un succès. Et, plus important, des intérêts communs fourniront des occasions de progresser dans les rapports, même si les deux capitales divergent sur nombre de questions multilatérales.

La relation de défense et de sécurité a toutes chances de continuer à prospérer, du fait des intérêts partagés contre le terrorisme au Sahel et en Libye. La France et l'administration Trump ont comme but commun une Europe en meilleure capacité d'assumer sa charge en matière de défense. Quoique l'accent mis par Trump sur la souveraineté et sa sympathie pour le Brexit rendent peu probable qu'il devienne un champion d'une Union européenne renforcée, son administration devrait trouver des arguments pour soutenir et, au minimum, ne pas s'opposer à une coopération de défense structurelle et permanente de l'UE. Les deux pays partagent également un aiguillon dans la promotion d'un Islam plus tolérant en commun avec des alliés-clefs dans le monde arabe.

Les relations franco-américaines ont bien entendu été définies par des questions plus larges que la sécurité, la défense et la politique. Elles débordent beaucoup les liens entre Washington et Paris, la Maison-Blanche et l'Elysée. L'accent mis par Macron sur la revitalisation de l'économie française ouvre la voie des échanges, du commerce et des investissements. Macron a clairement indiqué que Paris accueillerait les Américains de talent qui voudraient y conduire recherche et développement, renforcer le monde local des *start-up* déjà en expansion et créer des emplois. L'histoire française est remplie d'Américains vivant à Paris pour y trouver l'inspiration et étendre leur horizon créatif, spécialement dans les domaines artistique et culturel. L'ère Trump produira peut-être une nouvelle vague de ce type. En outre, l'agitation politique du Président et la stagnation au Congrès risquent d'entraîner une plus forte activité des Etats, des villes et des régions américains dans la coopération avec leurs homologues français sur des thèmes comme la recherche sur le climat, l'énergie propre, le développement et les questions économiques structurelles auxquels sont confrontées les deux rives de l'Atlantique.

En définitive, la France a moins à perdre avec Trump et peut-être plus à gagner que les autres alliés traditionnels des Etats-Unis. Moins

que la Corée du Sud ou même que le Japon, qui reposent largement sur la dissuasion américaine contre la Corée du Nord et ont le plus à perdre dans un conflit entre les deux. Moins que Berlin, qui cherche toujours sa voie de « pays normal » et demeure stratégiquement et, dans une certaine mesure, politiquement dépendant des Etats-Unis. Moins que le Canada ou le Mexique, qui pourraient se trouver fâcheusement exposés au protectionnisme et aux politiques d'immigration restrictives du Président. Et moins que le Royaume-Uni, devenue plus dépendant des Etats-Unis dans le contexte du Brexit.

PRAGMATIQUE MAIS PROACTIF :
MACRON CHOISIT UNE STRATÉGIE
EN FACE DE L'INCERTITUDE AMÉRICAINE

Pragmatique, proactif : Macron a donc choisi d'être les deux. Pragmatique en préservant le lien transatlantique et en espérant influencer les priorités de Trump. Proactif en réinvestissant l'influence française sur le projet européen, en renforçant les liens avec les grandes puissances dans le monde et en se posant comme avocat du multilatéralisme. Il comprend que l'Alliance transatlantique est importante pour la France, davantage que n'importe quelle personne ou Président. Il sait également que les Etats-Unis sont fort capables de nuire aux intérêts français dans le monde si Trump choisit une approche révolutionnaire des relations extérieures. Il n'oublie pas que la France a besoin de la coopération américaine pour faire progresser ses intérêts majeurs de sécurité et atteindre ses objectifs sur le plan multilatéral. Ce réalisme simple a conduit Macron à investir dans la relation avec Trump, dans l'espoir de l'influencer vers de meilleures perspectives. Voilà qui est remarquable, après un passé encore récent où des Présidents ont défini la grandeur de la France en opposition aux Etats-Unis. Après tout, il aurait été facile pour Macron de chausser les bottes anciennes du général de Gaulle et de jouer la carte anti-américaine. Les sondages montrent que neuf Français sur dix ont une mauvaise opinion de Donald Trump. L'extrême gauche, l'extrême droite, les gaullistes pourraient en théorie converger autour de Macron avec une posture haute, visant à déconsidérer Trump dans le monde. Cependant, sa décision de se tourner vers lui est à la fois un signe de son audace et de la maturité de la diplomatie française, choisissant les intérêts bien compris plus que la nostalgie de la grandeur.

Macron a peut-être senti, avec opportunisme, qu'il était placé dans une position unique dans le monde occidental pour créer confiance et rapprochement avec Trump et pour renforcer le rôle de la France dans l'alliance transatlantique. Considérons les alternatives. Londres est à la fois occupé et affaibli par le Brexit et a besoin du soutien américain pour se dépêtrer d'un divorce compliqué avec Bruxelles. L'hostilité d'Angela Merkel à l'égard de Trump et sa relation étroite avec Obama l'empêchent de

développer une relation de confiance avec le nouveau Président. La pratique fluide de l'anglais par Macron, sa formation d'hommes d'affaires, son statut d'homme nouveau et l'absence de liens avec Obama le placent dans une position idéale pour cette relation de confiance avec lui. La présence de nombreux militaires dans l'équipe de Trump, qui ont l'expérience des combats en coalition avec les soldats français, accroît l'image de Paris à la Maison-Blanche. Sans parler des intérêts partagés dans la lutte contre le terrorisme et l'obtention de contributions des alliés, qui ont permis à Macron de développer un dialogue de fond avec Trump dès le premier jour.

En même temps qu'il a ainsi cherché à construire un lien étroit avec Trump, Macron a marqué avec autorité et clarté ses différences avec le nouveau Président. Il ne les a pas cachées, mais il a refusé d'en faire l'axe d'une stratégie à l'égard des Etats-Unis. La France demeure trop dépendante de Washington pour le contre-terrorisme et pour un soutien politique sur d'autres points qui importent au pays. Macron n'en a pas moins compris, après les déboires de Tony Blair et d'autres qui ont cherché à influencer Washington à partir d'une position privilégiée, qu'il ne fallait pas tomber dans l'image de l'« *American poodle* ». D'où des poignées de main d'une durée absurde, la formule « *Make our planet great again* » et des entretiens dans un anglais impeccable aux Etats-Unis et dans les médias internationaux exaltant les vertus de l'accord avec l'Iran, l'Accord de Paris sur le climat, l'opposition française à la reconnaissance de Jérusalem comme capitale d'Israël. Mieux que d'autres dirigeants étrangers, Macron a compris qu'en montrant du respect et en flattant personnellement Trump, il pouvait soutenir des positions indépendantes sur le plan politique. Il nourrit ainsi l'espoir qu'une relation de confiance et de considération pourra lui permettre de dissuader le Président de l'« *America First* » d'attaquer et affaiblir les forums multilatéraux et leurs réalisations.

Cet investissement dans le Président américain et les liens transatlantiques n'est naturellement qu'une priorité secondaire par rapport à la vision de Macron d'une Union européenne revitalisée. La réforme de l'Europe est indissolublement liée aux options économiques intérieures et Macron est clairement un pro-Européen convaincu. Ses choix symboliques (premier voyage comme Président à Berlin, l'ancien ambassadeur en Allemagne comme *sherpa* de l'Elysée) autant que politiques (un discours fondateur précis à la Sorbonne développant sa vision de l'Europe) démontrent cet engagement européen et la conviction que le couple franco-allemand doit être le moteur de l'entreprise. Cet engagement est aussi une assurance à moyen et long terme contre les incertitudes de la politique étrangère américaine. Macron insiste sur le besoin pour l'Union européenne d'une politique commerciale, sécuritaire et sociale qui protège les citoyens européens dans un monde globalisé. Ainsi qu'il l'a déclaré à la Sorbonne, « *L'Europe que nous connaissons est trop faible, trop lente, trop inefficace, mais l'Europe seule peut nous donner une capacité d'action dans le monde face aux défis contemporains* ». Il envisage une Europe qui puisse

protéger ses citoyens, amplifier et protéger la souveraineté des petits Etats européens dans un monde de plus en plus dominé par de grands Etats-nations pleins d'assurance. Pour atteindre ces objectifs est essentielle la capacité de l'Europe à être prête face aux incertitudes américaines et de calmer les inquiétudes des Etats-Unis sur le partage du fardeau, en développant la défense européenne par une coopération permanente structurée et par l'investissement dans les moyens.

Le chemin de la réforme européenne n'est pas pavé de roses. L'effort macronien pour réformer les structures européennes dépend de la réussite des transformations difficiles engagées en France pour revitaliser l'économie. La réforme de l'Europe demandera une diplomatie délicate, dans le paysage complexe des Etats membres, dont certains ont pris un virage autoritaire croissant. Choisir cette réforme comme alternative à l'incertitude américaine et un ordre international dégradé est aussi une course contre la montre. Les Etats-Unis et plus largement l'environnement international sont devenus volatiles plus rapidement que l'Allemagne et d'autres alliés européens ne sont devenus des alliés géopolitiques fiables.

Etant données les pesanteurs de la diplomatie européenne et l'incertitude de la politique extérieure américaine, Macron a également développé un troisième pilier en développant ses relations avec les grandes puissances étrangères. C'est là une permanence de la politique extérieure française, en ligne avec l'objectif du Président, préserver l'autonomie, l'influence et le poids du pays dans les affaires du monde. En même temps qu'il conviait Trump comme invité d'honneur à la célébration du 14 Juillet, en dépit de son impopularité en France, le nouveau Président recevait Vladimir Poutine à Versailles comme l'un de ses premiers visiteurs. Il a également ouvert des pistes diplomatiques dans le Golfe et en Afrique.

Enfin, la France s'est largement investie en faveur du multilatéralisme et de la défense de l'ordre international, ce qui renforce son agenda pro-européen. Le multilatéralisme augmente l'influence française en raison de la position privilégiée du pays dans des instances comme l'OTAN, l'Union européenne et le Conseil de sécurité, mais aussi de cadres *ad hoc* comme les négociations de Paris sur le changement climatique. Le prétendu « ordre international libéral » est aussi très favorable au projet européen, à ses valeurs démocratiques et à l'exercice en commun de compétences étatiques. Les initiatives et déclarations de Macron dans les médias, spécialement dans l'anglosphère, ont mis l'accent sur une défense interne à l'Occident de l'ordre multilatéral comme anti-modèle au nationalisme et à l'« *America First* » de Trump.

* *
*

Compte tenu de la prépondérance américaine et de son influence dans la constitution de l'ordre mondial, Trump est l'inconnue des relations franco-américaines et non Macron. Lui est vu par les Européistes comme l'espoir

du projet européen, à un moment où le continent manque cruellement de *leadership*. Il a aussi la capacité de réaliser de grandes choses pour la France et son influence dans le monde. Toutefois, il ne pourra à lui seul refondre la structure de l'ordre international. En revanche, un président américain dispose de cette capacité, spécialement s'il choisit un chemin isolationniste et protectionniste – et Trump peut fort bien en avoir l'intention. La mesure suivant laquelle l'administration Trump agit concrètement de façon protectionniste et nationaliste façonnera l'avenir des relations franco-américaines. Elle pourra déterminer l'étendue de l'autonomie que l'Union européenne cherchera à acquérir face à son allié de longue date. Il existe suffisamment de volatilité dans les futures élections, en France comme en Amérique, pour imaginer, sinon prédire, que les choix électoraux et politiques remettront en cause le *statu quo* de l'après Seconde Guerre mondiale. On ne peut exclure qu'un Trump perturbateur érode l'alliance et n'annule les progrès concrets de la dernière décennie. Les relations franco-américaines ont connu flux et reflux au cours des deux siècles précédents, avec beaucoup de tribulations, de changements de régime en France et avec les évolutions de l'environnement international. Au regard de cette perspective à long terme, il est trop tôt pour considérer l'alliance obsolète ou la condamner à un déclin à long terme sur la base d'un seul résultat électoral.

L'AFRIQUE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

Sonia LE GOURIELLEC

Introduction

Marie ROY

*Santé et développement en Afrique :
le cas d'Ebola dans le bassin du fleuve Mano*

Nicolas DESGRAIS

*Emergence d'un régionalisme à vocation antiterroriste au Sahel.
Vers une nouvelle gouvernance africaine de la paix et de la sécurité*

Emmanuel GUEMATCHA

L'Afrique et la Cour pénale internationale

Fifatin Grace KPOHAZOUNDE

*La politique étrangère des Etats-Unis en Afrique sub-saharienne depuis 1960.
Etat des lieux et perspectives*

INTRODUCTION

PAR

SONIA LE GOURIELLEC (*)

Le continent africain, en 2017, reste encore celui où se déroulent le plus de troubles et d'affrontements (conflits et crises) risquant de dégénérer. Sur la dernière décennie, on a estimé à un peu moins de quarante le nombre de conflits avérés, dont deux conflits interétatiques non résolus : Djibouti-Erythrée et Erythrée-Ethiopie. L'ensemble de ces crises concernent pour la plupart une délimitation de frontières ou un territoire disputé.

L'année 2017 est également marquée par de nombreuses contestations des processus électoraux sur le continent africain, alors que d'autres transitions se sont déroulées dans un climat relativement serein. Resté 37 ans au pouvoir, le président Robert Mugabe a dû se retirer. En Gambie, après avoir rejeté les résultats des élections, le président Gambien Jammeh a accepté de quitter le pouvoir, sous la pression diplomatique et militaire de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Ces deux pays entrent à présent dans une nouvelle ère. En Angola, Joao Lourenco devient le nouveau Président de l'Angola, à l'âge de 38 ans, et Cyril Ramaphosa succède à Jacob Zuma comme nouveau dirigeant du parti de l'ANC (Congrès national africain) en Afrique du Sud. Nana Akufo-Addo a débuté son mandat au Ghana et Mohamed Abdullahi Farmajo a été élu à la tête de la Somalie. Au Liberia, George Weah a finalement remporté la présidentielle et le président nigérian Muhammadu Buhari est rentré au Nigeria, après avoir passé trois mois à Londres pour se soigner.

Néanmoins, les transitions politiques ainsi que la très longue durée des mandats présidentiels restent de manière récurrente source de conflits et de contestations sans fin. La fréquence accrue des violences électorales s'est donc encore confirmée en 2017. Alors que les démocraties sont traditionnellement perçues comme plus pacifiques que les régimes autoritaires, la compétition politique peut aussi bien considérablement prêter le flanc aux tentations de mobilisation sur des bases ethniques. Actuellement, la durée des mandats présidentiels est une cause directe de mobilisation des populations, comme on a pu l'observer en 2017 au Burundi, où la situation reste tendue, ainsi qu'au Togo.

En effet, une crise politique sans précédent a touché le Togo depuis le mois d'août 2017. Le gouvernement togolais a décidé de restreindre

(*) Maître de conférences à l'Université catholique de Lille (France).

les manifestations en semaine. Aucune médiation des pays voisins (Côte-d'Ivoire, Bénin, Guinée, Ghana...) ne semble parvenir à résoudre le conflit. Une partie de l'opposition demande toujours au président Faure Gnassingbé de quitter le pouvoir. De son côté, le chef de l'Etat entend proposer par référendum une nouvelle constitution qui lui permettrait une autre légitimation pour se représenter à un quatrième mandat en 2020...

Pour ce qui est du Kenya, les élections organisées le 8 août 2017 s'étaient déroulées dans un climat relativement serein. Néanmoins, la Cour suprême a décidé le 1^{er} septembre d'invalider l'élection présidentielle compte tenu des irrégularités de la Commission indépendante électorale. Si cette décision est une avancée démocratique notable, dans l'immédiat, la réorganisation d'un scrutin a radicalisé les différents camps et ethnicisé les discours. Un nouveau scrutin présidentiel s'est tenu au Kenya ce 26 octobre. Il a été marqué par les boycotts, une participation en forte baisse et un nombre important d'affrontements. Boycottée par Raila Odinga, le chef de l'opposition, l'élection remportée par le Président sortant, Uhuru Kenyatta, n'aurait enregistré qu'un taux de participation de 34,5%, selon le président de la Commission électorale (IEBC) – contre près de 80% à la première session du mois d'août, annulée par la Cour suprême.

Suite au décès du *leader* de l'opposition congolaise, Etienne Tshisekedi, la République démocratique du Congo se retrouve dans la détresse. En effet, la transition politique ne cesse d'être repoussée. Dans le Kasaï, les violences, déclenchées en septembre 2016 après la mort du chef traditionnel Kamwina Nsapu, se sont amplifiées tout au long de l'année. En un an, elles ont fait plus de 3 000 morts et ont causé le déplacement de 1,4 million de personnes.

Les groupes djihadistes semblent également poursuivre leur expansion sur le continent africain. Dans le Sahel, ces groupes sont parvenus à créer une coalition qui leur a permis d'augmenter leur coordination au niveau stratégique et l'intensité de la coopération opérationnelle entre eux. Cette situation n'est tout de même pas comparable à celle de 2012, où ils contrôlaient tout le nord du Mali. Plus à l'Est, le groupe Al Shabaab a mené en octobre 2017 un des attentats les plus meurtriers en Somalie depuis 1991, dans la capitale (358 personnes tuées, 228 blessés et 56 disparus). En 2017, le groupe a revendiqué également des attaques au Mozambique. Cette année, c'est en Somalie que l'Etat islamique a commis son premier attentat-suicide. Les Etats-Unis ont mené, le 3 novembre, leurs premières frappes contre un petit groupe somalien ayant prêté allégeance au calife Al-Baghdadi, installé dans le nord du pays, dans la région autonome du Puntland. L'Etat islamique (EI) semble donc bien étendre son influence. Dans d'autres pays, après l'allégeance du groupe nigérian Boko Haram, le groupe s'est fortement implanté en Libye, qui lui sert de plateforme pour s'étendre sur le reste du continent. Malgré la perte de son fief de Syrte, en décembre 2016, il est à noter que l'EI reste actif.

En outre, la crise des migrants continue à faire de nombreuses victimes en mer Méditerranée. En 2017, un événement a concentré sur lui l'attention internationale. CNN a diffusé les images de vente aux enchères d'esclaves, en Libye, sur des marchés. La politique migratoire de l'Union européenne et de ses Etats membres continue de faire débat. Ainsi, le Haut-Commissaire des Nations Unies (ONU) aux droits humains, Zeid Ra'ad Al-Hussein, a qualifié d'« *inhumaine* » la coopération de l'Union européenne (UE) avec la Libye. La vidéo de CNN a mis en lumière des pratiques dénoncées depuis plusieurs mois, notamment par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), qui a fait savoir que la traite d'êtres humains serait devenue une pratique de plus en plus fréquente chez les passeurs.

Autre source de problèmes, les mouvements sécessionnistes prennent de l'ampleur au Nigeria, au Cameroun et en Ethiopie. En Ethiopie, les altercations entre les forces de l'ordre et les groupes antigouvernementaux se poursuivent, bien que le régime ait levé l'état d'urgence en août 2017. L'Ethiopie apparaît alors de plus en plus comme un modèle politique en crise. Pourtant, le géant de la région, principal contributeur de troupes de maintien de la paix, est un acteur essentiel à la consolidation d'une relative stabilité régionale (Somalie, Soudan du Sud). Jusqu'à présent, le gouvernement éthiopien fondait sa légitimité sur la promesse d'un développement économique assuré. Or les diverses contestations montrent, d'une part, que les premiers effets du développement n'ont pas été réellement ressentis et que l'inégalité croît et, d'autre part, que la démocratisation, qui devait comme « naturellement » suivre le développement, est restée une promesse non suivie d'effets. La nouvelle stratégie des régimes pour contrer les contestations est souvent très simple : c'est de suspendre Internet. Le gouvernement camerounais l'a fait, dans les régions anglophones du pays, alors que les dissidents descendaient dans la rue. Dans ce pays, la situation pourrait aussi dégénérer. Déjà en butte à des combats contre Boko Haram dans le nord du pays, le gouvernement de Paul Biya doit faire face à la contestation sécessionniste des régions anglophones du nord-ouest et du sud-ouest du Cameroun. En octobre 2017, l'organisation International Crisis Group International craignait par conséquent une insurrection armée.

En République centrafricaine, les violences se poursuivent dans l'est et au nord du pays et la situation sécuritaire semble s'aggraver, avec des conséquences directes sur le plan humanitaire. Il en est de même au Soudan du Sud où, deux ans et demi après son indépendance, en juillet 2011, le jeune Etat s'est vu plongé dans une guerre civile marquée par des violences ethniques et alimentée par une rivalité entre S. Kiir et son ancien vice-président, le chef rebelle R. Machar. Le conflit a fait des dizaines de milliers de morts et des millions de déplacés et a conduit environ 4 millions de personnes à l'exil.

Ces conflits ont fait en même temps réapparaître le spectre de la famine. 20 millions de personnes dans quatre pays (Somalie, Ethiopie, Soudan du Sud, Nigeria) sont menacées par ce phénomène de crise alimentaire. Les

changements climatiques sont clairement en cause, mais comme l'a montré Amartya Sen il y a plusieurs années, la famine est principalement et le plus souvent la conséquence de problèmes politiques...

Si de nombreux Etats africains émergent, il n'en reste pas moins que le continent n'a jamais connu de trajectoires politiques aussi divergentes politiquement et économiquement. Politiquement, on observe une tendance générale au déclin des *leaders* politiques installés au pouvoir de longue date. Economiquement, une trentaine d'Etats espèrent tirer profit de l'initiative chinoise « One Belt One Road » (OBOR), qui comprend une extension non négligeable sur le continent africain. Les côtes de l'Afrique de l'Est sont directement concernées par ces développements, ainsi que celles des pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale. Le principe consiste ainsi à construire des infrastructures (ports, routes, chemins de fer) et à favoriser le développement des régions situées sur le parcours. Entre 2005 et 2016, la Chine aurait investi près de 1 500 milliards de dollars à l'étranger, l'Afrique représentant 19% du total des investissements chinois (juste avant l'Europe, 15%). Le développement est en effet une nécessité pour les populations et... pour le maintien des régimes au pouvoir.

SANTÉ ET DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE

LE CAS D'EBOLA DANS LE BASSIN DU FLEUVE MANO

PAR

MARIE ROY (*)

Décembre 2013. Plusieurs personnes décèdent d'une maladie inconnue, caractérisée par une forte fièvre et des vomissements associés à une diarrhée sévère, dans les petites villes de Guéckédou et Macenta en Guinée forestière. En raison de la présence d'autres maladies similaires endémiques dans cette région comme la malaria ou le choléra, plusieurs semaines s'écoulent avant que le diagnostic ne tombe, laissant le temps à l'épidémie de se propager. Le 10 mars 2014, les autorités guinéennes déclarent officiellement faire face à une épidémie de virus Ebola, qui touche également le Liberia et la Sierra Leone, ses deux pays frontaliers. Alors que de premières organisations non gouvernementales (ONG), notamment Médecins sans frontières, construisent les premiers centres de prise en charge pour les malades, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ne réagit pas. Ce n'est que cinq mois plus tard (1) que l'OMS voit en Ebola une « *urgence pour la santé mondiale* » (2), après la mort de près de 1 000 personnes dans le bassin du fleuve Mano (3).

Ebola est un virus ARN, c'est-à-dire qu'il possède une enveloppe autour de lui, formée de glycoprotéines qui lui permettent de s'attacher à une cellule. Il a pour particularité de pouvoir muter très facilement et de se répliquer à une vitesse phénoménale à l'intérieur du corps. Il existe cinq souches de virus Ebola, qui portent toutes le nom de la ville ou de la zone où elles ont été découvertes. Celle responsable de l'épidémie de 2013-2014, appelée Ebola Zaïre, est apparue en 1976 dans l'actuelle République démocratique du Congo (RDC). Le nom même du virus, « Ebola », est celui d'une rivière au nord de la RDC. En fait, toutes les épidémies d'Ebola jusqu'à celle-ci s'étaient déroulées en Afrique centrale, dans des espaces restreints et avec un taux de létalité peu élevé. Comme la peste, Ebola est une zoonose, une maladie animale qui peut éventuellement être transmise aux humains. Présent chez les chauves-souris frugivores qui peuplent les

(*) Doctorante à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Le 8 août 2014.

(2) Les « urgences de santé publique d'un intérêt international » sont définies dans les règlements sanitaires internationaux comme des événements extraordinaires nécessitant une action internationale pour y faire face.

(3) 932 décès exactement sur 1 711 cas relevés entre novembre 2013 et août 2014 d'après l'OMS.

forêts d'Afrique centrale et occidentale, le virus a sans doute été transmis au gibier de brousse ensuite chassé puis ingéré par l'homme. La maladie est ainsi apparue en Guinée, puis, à la faveur d'une transmission interhumaine, s'est dispersée dans le reste du bassin du fleuve Mano.

C'est peu dire qu'une épidémie d'Ebola était un événement inattendu dans cette région d'Afrique. Le travail des premières équipes médicales sur place était d'autant plus difficile qu'il est impossible de diagnostiquer Ebola sur de simples signes cliniques puisqu'ils sont communs à de nombreuses maladies présentes dans la région. Des analyses en laboratoire sont nécessaires pour savoir si le virus est effectivement présent dans le sang du patient ou non. Le temps d'incubation est le plus souvent de 8 à 10 jours après l'exposition au virus. Pendant cette période, les malades ne sont pas contagieux mais peuvent avoir des premiers symptômes comme de la fièvre, des maux de tête, des maux de gorge, de l'asthénie ou les yeux rouges. Au bout de cinq jours, des plaques apparaissent sur la peau. Si elles sont très visibles sur les peaux claires, elles sont presque impossibles à repérer sur les peaux noires et ne permettent donc pas de poser le diagnostic. Trois à cinq jours après l'apparition de ces plaques, les malades souffrent de vomissements et de diarrhées, voire d'hémorragies pour 10% d'entre eux. C'est le moment où le malade est le plus contagieux puisque le virus se transmet à travers les fluides corporels. Cette perte abondante d'eau et d'électrolytes entraîne le dysfonctionnement de tous les organes, causant la mort des trois quarts des malades en Sierra Leone et de 43% d'entre eux en Guinée.

Cette épidémie d'Ebola est donc unique par son intensité, sa localisation et sa propagation. Cependant, si l'épidémie a pu s'étendre aussi aisément à travers la population de trois pays, c'est parce que le virus y a trouvé un environnement favorable. Ebola a remis en cause la stabilité politique de la Guinée, de la Sierra Leone et du Liberia, qui se redressent à peine suite aux terribles guerres civiles et coups d'Etat à répétition qu'ils ont connus depuis les années 1970. Bien que la crise soit avant tout sanitaire, nous allons tenter de comprendre comment elle a trouvé ses racines dans les situations politiques, sociales et sécuritaires de la région du fleuve Mano.

LE BASSIN DU FLEUVE MANO : UNE RÉGION EN PERPÉTUELLE FRAGILITÉ

Il faut commencer par rappeler que ce terme ne désigne pas qu'une entité géographique formée de quatre petits pays d'Afrique de l'Ouest : la Sierra Leone, le Liberia, la Guinée et la Côte-d'Ivoire. Le fleuve Mano sert en fait de frontière naturelle entre le Liberia et la Sierra Leone depuis

1885 (4). Créée en 1973, l'Union du fleuve Mano regroupe les quatre pays précédemment cités. Cette organisation est née avec la formation d'une union douanière entre le Liberia et la Sierra Leone, rejoints par la Guinée en 1980, puis par la Côte-d'Ivoire en 2008. Peu connue et peu active jusqu'au début des années 2000, elle a vu les gouvernements s'y réinvestir avec la fin des conflits. Si elle s'est d'abord centrée sur la coopération économique, elle trouve son véritable intérêt dans la résolution de questions sécuritaires. Ainsi, après la fuite de mercenaires de Côte-d'Ivoire vers le Liberia, en 2011, les deux chefs d'Etat Alassane Ouattara et Ellen Johnson-Sirleaf ont créé, à travers l'Union du fleuve Mano, les premières brigades mixtes de sécurité frontalière. Cependant, faire face à l'épidémie d'Ebola a été une épreuve difficile pour cette jeune organisation, qui n'agit réellement que depuis une dizaine d'années et regroupe à ce moment-là des Etats complètement dépassés par la situation.

En effet, toutes les conditions sociales sont réunies dans cette zone pour faciliter la transmission d'humain à humain. La guerre, l'augmentation de la population, la pauvreté et de mauvaises structures sanitaires ont sans aucun doute contribué à l'expansion sans précédent de l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest. Dans cette région, la croissance de la population est exponentielle, avec des densités en hausse de 223% en Guinée entre 1960 et 2012, de 178% en Sierra Leone et de 275% au Liberia entre 1961 et 2013. L'exode rural et la hausse constante de la population dans ces trois pays ont fait augmenter de manière significative la population urbaine, où s'est cristallisée l'épidémie d'Ebola (5).

Très clairement, la violence structurelle, volontaire ou non, des Etats a favorisé l'épidémie d'Ebola. Par « violence structurelle », nous faisons référence à la manière dont les institutions et les pratiques ont infligé des maux pourtant évitables à la population en nuisant aux besoins humains de base comme la santé ou la sécurité. Dans ce cas, elle doit être comprise dans un contexte historique et macro-économique qui a cultivé les inégalités. Ce n'est pas une coïncidence si les trois pays touchés sont aussi parmi les plus pauvres du monde. Leurs richesses naturelles ont été extraites par des élites et des compagnies étrangères et n'ont jamais bénéficié à la population. Le résultat est l'absence quasi totale de confiance des populations libériennes, guinéennes et sierra-léonaises en leur gouvernement, qui ne parvient pas à leur fournir les services de base comme la santé.

(4) A la fin du XX^e siècle, le Liberia est le seul Etat indépendant de la région, mais les Empires coloniaux français et anglais n'ont cessé de grignoter son territoire pour le rattacher à la Sierra Leone ou à l'Afrique occidentale française. En 1882, l'Angleterre met la main sur des chefferies Vaï, anciens marchands d'esclaves installés entre la Sierra Leone et le Liberia, malgré les vives protestations du gouvernement libérien. Lors de la conférence de Berlin de 1884-85, un accord fut conclu au détriment du Liberia, faisant du fleuve Mano la frontière entre les deux pays. Cf. M. CHIADJEU, *Comment comprendre la crise de l'Etat post-colonial en Afrique ?*, Publications universitaires européennes, Berne, 2005.

(5) ECOWSA-SWAC/OECD, *Atlas on Regional Integration in West Africa*, 2006, disponible sur le site Internet www.oecd.org/migration/38409521.pdf (consulté le 8 septembre 2017).

La mobilité humaine

Une succession complexe de facteurs sociologiques et économiques influence les mouvements humains dans le bassin du fleuve Mano, des mouvements qui peuvent avoir un impact décisif sur la dynamique d'une épidémie et la propagation du virus. Les mouvements de population sont particulièrement importants entre la Guinée, la Sierra Leone et le Liberia, avec un taux de migration bien plus élevé que dans le reste du monde. D'après l'Institut libérien de statistiques, plus de la moitié des Libériens de plus de quatorze ans sont des déplacés (6). On estime également que 11% des Ouest-Africains vivent dans un pays autre que leur pays de naissance et que 30 à 40% de la population résident en dehors de leur village ou région de naissance (7).

L'Afrique est le continent qui reçoit le plus grand nombre de réfugiés dans le monde. Après l'Afrique centrale, c'est l'Afrique de l'Ouest qui, en 2004, était la deuxième terre d'asile sur le continent, avec 725 000 réfugiés. Ces chiffres ne tiennent pas compte des mouvements transfrontaliers, qui varient suivant les conflits ou les temps de paix. Dans les années 1990, la Guinée a reçu des réfugiés venant du Liberia, où la guerre civile faisait rage, puis de Sierra Leone. Pendant la même période, un grand nombre de Libériens se sont réfugiés en Côte-d'Ivoire avant d'être emmenés de force au Ghana en 2002. Après avoir échappé aux massacres de la guerre civile, les Libériens et les Sierra-Léonais ont conservé des liens importants avec leur pays d'accueil, notamment avec la Guinée toute proche. Des milliers de familles sont dispersées sur les territoires de trois pays, ainsi les apparentements ethniques se jouent toujours des frontières.

Il faut rappeler le rôle des puissances coloniales dans le découpage actuel de la région, comme nous l'avons vu dans le cas de la frontière entre le Liberia et la Sierra Leone. La colonisation a rassemblé un monde émietté en de nombreuses entités ethniques ou tribales afin d'en faire des ensembles administrativement cohérents. Dans de nombreux cas, ces limites administratives internes aux empires coloniaux sont devenues les frontières des Etats indépendants. Pour les pays colonisés par la France, à la veille des indépendances, deux conceptions s'opposèrent, celle des fédéralistes menés notamment par Sekou Touré et Léopold Sédar Senghor, qui voulaient une indépendance globale de l'Afrique occidentale française (AOF), et celle des territorialistes, qui souhaitaient que les limites administratives internes à l'AOF deviennent des frontières étatiques internationales. Les seconds l'emportèrent. Ce fut également le cas pour la Sierra Leone, colonie britannique créée en 1787 pour y implanter une colonie d'esclaves affranchis venant d'Amérique du Nord. C'est aussi pour

(6) 54% exactement : cf. Liberia Institute of Statistics and Geo-Information Services, *Population and Housing Census Final Results*.

(7) R. MACONACHIE / T. BINNS / P. TENGBE / R. JOHNSON, « Temporary labour migration and sustainable post-conflict return in Sierra Leone », *GeoJournal*, n°67, pp. 223-240.

cela que, malgré les décolonisations au début des années 1960, la mémoire collective a gardé le souvenir de ce lien organique entre l'Etat colonisateur et les compagnies privées qui viennent piller les richesses naturelles. La population projette ce souvenir dans ses représentations actuelles des rapports entre l'Etat, les multinationales et l'ancienne puissance coloniale, incluant dans cette perception les ONG occidentales, qui ont pourtant été les seules à apporter leur aide face à Ebola pendant plusieurs mois.

Des décennies de guerres civiles

De 1989 à 2004, la région du fleuve Mano est le théâtre de nombreux conflits armés au Liberia, en Sierra Leone, en Guinée et en Côte-d'Ivoire. Violences, pillages, saccages sont devenus des opportunités d'enrichissement pour une population extrêmement pauvre et privée de toute perspective d'avenir. Les troupes de mercenaires se multiplient et terrorisent les habitants qui n'ont pas fui les combats. Ces troubles ont bien entendu impacté de manière très négative la gouvernance et la cohésion sociale dans ces pays. Les infrastructures sanitaires déjà en mauvais état et l'offre de services publics, hérités de la colonisation, en sont aussi sorties ébranlées.

L'exemple de la Sierra Leone et du Liberia est particulièrement édifiant et permet de comprendre la méfiance de la population à l'égard de son propre gouvernement et des étrangers durant l'épidémie d'Ebola. Après avoir obtenu son indépendance en 1961, la Sierra Leone endure une longue série de coups d'Etat militaires, qui ont pour conséquences l'instauration d'un parti unique, la généralisation de la corruption au sein de l'appareil d'Etat, l'aggravation de la pauvreté et des inégalités sociales. Dans le même temps au Liberia, une insurrection menée par le National Patriotic Front of Liberia (NPFL) éclate le 24 décembre 1989 dans le comté de Nimba et les combats gagnent rapidement la Sierra Leone voisine, avec l'invasion, en mars et avril 1991, de l'est du pays par des forces appuyées par le NPFL, le Revolutionary United Front (RUF) (8). Le but de ces groupes est d'en finir avec l'autocratie et la corruption qui gangrène les Etats depuis plusieurs décennies. C'est à ce moment-là qu'une grande partie de la population reflue vers la Guinée afin d'échapper aux massacres intercommunautaires, à l'esclavage sexuel ou à l'enrôlement de force des enfants dans les milices. Les compagnies minières et les multinationales du diamant, qui craignent pour leurs investissements, engagent des mercenaires et financent directement des opérations militaires. De nouveaux coups d'Etat à Freetown, la capitale, finissent par faire disparaître le peu de confiance des Sierra-léonais dans leur gouvernement. Le conflit ne prend fin qu'en 2002,

(8) Il est aujourd'hui certain que les étudiants qui ont créé le NPFL et le RUF ont bénéficié du soutien du colonel Khadafi dès la fin des années 1980. L'Etat libyen a donc financé en grande partie la révolte des jeunes Libériens et Sierra-Léonais urbanisés, mais leur a aussi proposé une formation à la guérilla à Benghazi. Cf. P. RICHARDS, « La terre ou le fusil ? les racines agraires des conflits de la région du fleuve Mano », *Afrique contemporaine*, n°214, 2005.

après onze ans de guerre, près de 200 000 morts et 2 millions de déplacés, avec une intervention militaire de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Organisation des Nations Unies (ONU), appuyée par un contingent militaire britannique. Evidemment, les traumatismes sont toujours vifs aujourd'hui. Le passage des convois de 4X4 des ONG dans les villages pour venir chercher des membres de la communauté malades d'Ebola et les placer dans des structures d'isolement, n'ont pas été sans rappeler aux Ouest-Africains ce passé difficile.

Si le Liberia et la Sierra Leone ont souffert de la guerre civile pendant une décennie, la Guinée a aussi dû faire face à une forte instabilité politique. En Guinée, les dictatures militaires et les coups d'Etat ont alimenté les contestations et les rébellions. Avec le départ du président libérien Charles Taylor en 2003, les pays de la région ont retrouvé un semblant de paix et la transition démocratique s'est entamée grâce à l'aide internationale. L'ONU a gardé une présence militaire importante au Liberia et en Sierra Leone pour assurer le maintien de la paix, tout comme en Côte-d'Ivoire, qui sort comme ses voisins d'une guerre civile. Au moment où Ebola apparaît en 2013, les pays du bassin du fleuve Mano ont donc atteint un certain niveau de stabilité politique, avec la mise en place d'élections démocratiques régulières. Le Liberia et la Sierra Leone sont parvenus à assurer la tenue de deux élections post-conflits et la Guinée a eu sa première élection multipartite en 2010. L'apparition de mouvements politiques venus de la société civile et l'aide financière internationale ont créé l'espoir de voir se construire dans ces pays une culture démocratique pérenne et un développement socio-économique nécessaire à la paix.

UN DÉVELOPPEMENT QUI RÉVEILLE LES INÉGALITÉS

Les ingrédients d'une poudre

Pourtant, si on s'intéresse aux indices de développement humain (9), de perception de la corruption ou de pauvreté, les résultats sont alarmants. En 2013, juste avant Ebola, le Liberia, la Guinée et la Sierra Leone font partie des pays avec l'indice de développement humain (IDH) le plus faible d'après le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Dans le même temps, le Liberia et la Sierra Leone ont des taux de pauvreté extrêmement élevés, respectivement à 85% et 77%, et des indices de

(9) Créé en 1990 par le Programme des Nations Unies pour le développement, l'indice de développement humain permet de classer l'ensemble des pays selon trois critères : le niveau de vie, la santé et l'éducation. Pour y parvenir, il s'agit d'agrèger le produit intérieur brut par habitant (PIB/hab.), l'espérance de vie à la naissance, le taux d'alphabétisation des adultes et le taux brut de scolarisation. L'indice classe les pays sur une échelle allant de 0 à 1 (0 étant le plus mauvais et 1 le meilleur). En 2016, le Liberia se classait à la 177^e place, la Sierra Leone à la 179^e et la Guinée à la 183^e. Leur classement est resté stable depuis 2013.

perception de la corruption incroyablement hauts (10). Plus des trois quarts de la population de ces pays vivent donc en dessous du seuil de pauvreté défini par le PNUD, qui les a désignés comme étant particulièrement fragiles.

Une pauvreté endémique, une corruption importante et des institutions faibles, trois ingrédients qui peuvent mener à une faillite de l'État et un retour à la guerre. Lorsque des événements graves, qui représentent un danger pour la population, éclatent, les gouvernements sont incapables d'y faire face. D'autant plus que se pose le problème de l'absence d'institutions étatiques dans les zones les plus reculées du territoire. Plus le village est éloigné de la capitale, moins le gouvernement dispose de relais pour faire appliquer ses décisions. La centralisation du pouvoir dans les capitales (Conakry, Freetown, Monrovia) a notamment ralenti, voire empêché, toute prise de décision rapide au niveau local au début de l'épidémie d'Ebola, laissant le virus s'étendre sans freins.

Des systèmes sanitaires quasiment inexistantes

L'absence de systèmes de santé basiques, en particulier dans les zones rurales, a également joué un rôle majeur dans la crise. Sans médecins pour lui faire face, la maladie s'est propagée aux zones densément peuplées, alors qu'elle est apparue dans un village forestier très reculé de Guinée. Avant même Ebola, ces trois pays souffraient d'une grave pénurie de personnel de santé, notamment de médecins. Selon les chiffres de l'OMS, pour 10 000 habitants, la Guinée comptait 1 docteur, le Liberia 1,4 et la Sierra Leone 2,2 (11). Ainsi, au Liberia, 45 médecins sont en exercice pour 4,5 millions d'habitants. Tout repose donc sur l'aide internationale pour fournir les soins à la population. Le manque d'équipement médical est tout aussi inquiétant, des ambulances aux gants stériles. Les ressources inadéquates sont aggravées par la corruption. En 2013, en Sierra Leone, des accusations de fraude à grande échelle au sein du ministère de la Santé ont amené les donateurs à suspendre leur aide financière au pays (12). Le manque de matériel et de préparation a aussi poussé des soignants à fuir les centres de traitement par peur de la contagion. L'absence totale de soins dans certains districts a entraîné la mort de nombreux patients, non pas d'Ebola, mais de maladies curables comme le typhus ou la malaria, qui sont toujours endémiques dans ces pays. Pendant l'épidémie, un centre

(10) L'indice de perception de la corruption (IPC) a été créé en 1995. Il est utilisé pour mesurer la perception de la corruption dans le secteur public qu'il définit comme l'abus d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel. Cet indice donne une note entre 1 et 100, 100 étant la meilleure possible. Il faut noter que l'IPC de la Guinée augmente légèrement depuis 2012, passant de 24 à 27, alors que ceux du Liberia et de la Sierra Leone, un peu plus élevés, ont tendance à stagner, voire à décroître. Un tableau complet est disponible sur le site Internet de l'ONG Coalition mondiale contre la corruption, à l'adresse www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.

(11) XOMS, *Global Health Observatory Data Repository* (densité pour 1 000, par pays), 20 oct. 2014, disponible sur le site Internet apps.who.int/gho/data/view.main.92100.

(12) GAVI Vaccine Alliance, « GAVI review of health system strengthening in Sierra Leone », 11 avr. 2013.

d'appel Ebola a été créé pour que les personnes inquiètes de leur état de santé ou de celui de leur entourage puissent se faire envoyer de l'aide, mais il a pu se passer des jours avant que l'assistance arrive – si elle arrive. Les contraintes imposées par le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et certains donateurs occidentaux dans les années 1980 et 1990 aux pays d'Afrique ont poussé à la privatisation de la santé, accessible seulement aux plus aisés, et à une dépendance croissante aux organisations humanitaires pour s'occuper des pauvres.

Le maintien d'un système de santé aussi fragile est une conséquence d'un modèle de développement post-conflit basé sur le soutien du secteur privé, qui annexe des terres pour faire des mines ou planter des hectares de palmiers pour leur huile. Ce schéma génère d'importants investissements étrangers, avec de généreuses compensations pour les dirigeants politiques qui facilitent ces accords. Cependant, les civils sont souvent contraints de partir, de changer leur mode de vie ou même de travailler pour ces grandes entreprises, qui paient davantage que le travail agricole. Les institutions rurales et les relais étatiques s'en trouvent affaiblis. A bien des égards, ce modèle perpétue les conditions qui ont mené à la guerre civile, notamment en Sierra Leone. L'équation est toujours la même : des inégalités économiques extrêmes, l'exclusion systématique de la jeunesse et des communautés rurales par les élites urbanisées qui gardent la main sur les richesses du pays. C'est une situation paradoxale, où la Sierra Leone, le Liberia et la Guinée peuvent avoir les taux de croissance annuels parmi les plus élevés au monde, pendant que la majorité de leur population s'enfonce dans la pauvreté (13).

Finalement, la crise d'Ebola a émergé de la rencontre des exclusions et des injustices économiques, sociales, techniques et politiques qui caractérisent ces trois pays et le monde globalisé. Ces multiples handicaps ont nourri trois points de faiblesses pendant l'épidémie : l'échec des réponses apportées par la gouvernance de la santé mondiale, la mise à mal des politiques de développement, et enfin l'apparition des rumeurs et des fausses informations.

LA RÉPONSE DES GOUVERNEMENTS

L'instrumentalisation des tensions entre communautés

La contagion rapide et la hausse exponentielle du nombre de décès dans les premiers mois de l'épidémie ont largement dépassé les capacités de réponse des trois pays touchés par Ebola. En août 2014, le taux de mortalité atteint son apogée, alarmant une population déjà frustrée et en colère. Les hôpitaux sont incapables de faire face à un tel afflux de patients, les médecins et infirmiers en nombre insuffisant et sans soutien

(13) FMI, « World economic outlook: recovery strengthens, remains uneven », 2014.

logistique se voient contraints de renvoyer les malades chez eux, aggravant encore la situation.

Devant une telle incapacité de réponse des Etats, les habitants s'en sont pris aux soignants, devenus des boucs-émissaires. L'attaque la plus importante a eu lieu en Guinée forestière le 16 août 2014, lorsque des villageois ont pris d'assaut un centre de soins contre Ebola, tuant un médecin (14). Si ces violences contre le personnel de santé ont été nombreuses au cours de l'histoire (pendant l'épidémie de choléra en Europe en 1831 par exemple), celles-ci sont apparues dans un contexte de véritable paranoïa face aux ravages d'Ebola. On explique généralement que la biomédecine est vue en Afrique comme une « médecine de Blancs », une sorcellerie contraire à l'ordre du monde. Des rumeurs circulant en Guinée, au Liberia et en Sierra Leone faisaient même des médecins étrangers les responsables de l'apparition de la maladie et de sa propagation. Il faut ajouter que, comme nous l'avons décrit, l'absence totale de confiance de la population dans son gouvernement, les souvenirs de la colonisation puis des guerres civiles sont des facteurs aggravants de la crise sanitaire et ont mené à ces actions désespérées. Il est en fait probable que cette peur des équipes anti-Ebola n'exprime pas un rejet de la biomédecine *stricto sensu*. Elle est en fait perçue comme ne répondant pas aux normes attendues par la population et comme un instrument politique utilisé par un pouvoir illégitime. De cette manière, l'attaque d'une équipe anti-Ebola et l'assassinat d'un médecin à Womey en Guinée ne découlent pas d'une haine profonde contre la science médicale, mais peut être analysée comme l'acmé des tensions dans un contexte de politiques électoralistes qui ont exploité au maximum les animosités économiques, ethniques, culturelles et religieuses dans cette région forestière.

Une réponse sécuritaire

Finalement, les trois Etats se sont résolus à employer des méthodes politiques et sécuritaires pour contenir l'épidémie. L'état d'urgence a été déclaré, induisant la fermeture des frontières, le déploiement de l'armée, chargée de faire respecter les zones de quarantaine, et la mise en place d'un couvre-feu. La réponse militaire a exacerbé la panique chez les citoyens des pays touchés, mais, compte tenu du manque de médecins et des problèmes de maintien de l'ordre et d'approvisionnement des centres de soins, peu d'alternatives étaient envisageables. La première réponse des Etats-Unis au Liberia a d'ailleurs été d'envoyer des troupes pour y construire des hôpitaux militaires et assurer un soutien logistique. Malgré le choc que cela peut représenter pour la population, le déploiement de l'armée en cas de crise sanitaire est relativement récurrent car elle peut être efficace rapidement. L'armée possède une hiérarchie, une chaîne de

(14) « Drame de Womey, la nécessité de désamorcer la poudrière », Guineenews, 30 sept. 2014, disponible à l'adresse Internet guineenews.org/dossier-ebola-et-la-poudriere-de-la-guinee-forestiere/.

commandement claire, une organisation déjà rodée, c'est-à-dire tout ce qui fait pour l'instant défaut lors des crises sanitaires internationales. Pour éviter que l'ensemble de la région ne retombe dans le chaos, les trois chefs d'Etat ont donc demandé l'aide urgente de la communauté internationale. Suivant les liens préexistants entre les pays, les Etats-Unis sont donc intervenus au Liberia, le Royaume-Uni en Sierra Leone et la France en Guinée.

L'arrivée de cette aide humanitaire et financière a augmenté les tensions entre les gouvernements en place et les partis d'opposition en Guinée et en Sierra Leone, qui se préparaient pour des élections majeures. En Guinée, le différend de longue date qui oppose le président Alpha Condé et ses adversaires sur la programmation des élections locales s'est intensifié quand le gouvernement a annoncé que seul le scrutin présidentiel prévu en 2015 pourrait être tenu et que les élections locales devraient attendre au moins 2016 et la fin de la crise. En Sierra Leone, le recensement national, qui garantit l'inscription sur les listes électorales, a été repoussé et les partis d'opposition ont accusé le gouvernement d'Ernest Bai Koroma de profiter d'Ebola pour conserver le pouvoir. Les premières rumeurs exprimant des doutes sur l'existence réelle d'Ebola sont d'ailleurs apparues à cette période. Il se chuchotait que le gouvernement, souhaitant dépeupler une zone connue comme étant un bastion de l'opposition, aurait créé l'épidémie de toute pièce pour ne pas éveiller les soupçons. Les théories conspirationnistes sont des constantes lors des épidémies. Elles apparaissent et disparaissent au gré des flambées épidémiques. Pourtant, elles sont intéressantes car elles révèlent souvent les malaises qui peuvent exister au sein d'une société comme ce fut le cas lors d'Ebola.

Une solution : l'approche communautaire

Face aux réactions négatives, voire violentes, une méthode plus exigeante et plus coûteuse mais beaucoup plus efficace a été mise en place : l'approche communautaire. Il s'agit notamment d'envoyer des anthropologues, qui connaissent un peu la région, prendre le temps de discuter avec les chefs de communautés afin de s'appuyer sur leur autorité pour faire accepter les soins, les quarantaines et expliquer les risques de contagion. Le but est donc de rassurer les habitants des villages éloignés des capitales, tout en leur faisant prendre conscience de la réalité de la maladie. L'information et la prévention permettent de répondre de manière adaptée aux rumeurs en adaptant les protocoles des institutions nationales ou internationales aux conditions locales. Il s'agit avant tout de construire de la confiance. Bien qu'employée tardivement, cette nouvelle manière plus humaine de faire face aux épidémies a facilité le travail des personnels humanitaires et a permis de faire accepter les mesures d'isolement à la population, abaissant ainsi le taux de contagion d'Ebola.

En effet, dans un premier temps tout étant à construire, l'accent avait été mis sur les procédures et les protocoles de prise en charge des malades.

L'atout que peut représenter le dialogue avec la population avait donc été complètement mis de côté. Ainsi, l'importance des rites funéraires pour les habitants des zones rurales n'avait pas été perçue par les premiers secours déployés. La crémation des corps de toutes les personnes tuées par Ebola a sans aucun doute poussé un grand nombre de famille à cacher leurs malades malgré les risques. Pourtant, des solutions peuvent être trouvées pour adapter ces rites en temps d'épidémie. Par exemple, dans une communauté Kissi (qui vit en Guinée forestière), une équipe médicale qui souhaitait enterrer le corps d'une femme enceinte s'en est vue empêchée par les villageois. Dans leur culture, il est interdit d'enterrer une femme avec son fœtus, cela étant une transgression de l'ordre socio-écologique qui pourrait avoir des conséquences désastreuses sur toute la communauté (15). Toutefois, le retrait du fœtus était trop risqué pour l'équipe médicale puisque Ebola se transmet par les fluides corporels. Des discussions menées par un anthropologue avec les villageois ont permis d'apprendre que cette transgression pouvait être compensée par un rituel de réparation. L'OMS a financé ce rituel et la femme a pu être enterrée avec l'accord du chef de la communauté. Cet exemple prouve qu'un dialogue respectueux permet de rassurer la population tout en maintenant des standards de santé publique élevés.

LES RÉACTIONS INTERNATIONALES

Le scénario catastrophe

Les réactions internationales ont en fait été très limitées, jusqu'à ce que l'épidémie commence à se fondre dans une trame narrative millénaire, que Priscilla Wald appelle « *le récit de l'épidémie* » (16). Une maladie terrifiante, mortelle et méconnue, émerge dans un pays en développement, s'étend à l'ensemble du monde globalisé et finit par menacer la survie du genre humain. Ce scénario catastrophe rappelle si immanquablement de nombreux films, séries et œuvres littéraires, qu'il est entré dans l'inconscient collectif. C'est pourquoi il suffit d'un élément de narration concordant avec ce scénario pour que notre cerveau déroule seul la suite des événements. L'anxiété induite par l'idée qu'on se fait de l'épidémie peut aller jusqu'à éclipser les faits, même s'ils sont souvent plus rassurants que ce que les médias rapportent. L'augmentation exponentielle du nombre de cas, l'apparition du virus au Sénégal et la transmission du virus à deux travailleurs humanitaires américain et espagnol ont fait passer Ebola d'une

(15) S. FAYE, « How anthropologists help medics fight Ebola in Guinea », SciDevNet, 24 sept. 2014, disponible sur le site Internet www.scidev.net/global/cooperation/feature/anthropologists-medics-ebola-guinea.html.

(16) P. WALD, *Contagious: Cultures, Carriers and the Outbreak Narrative*, Duke University Press, Durham, 2008.

maladie tout juste digne d'intérêt pour le journal de 20h à une menace pour la sécurité internationale.

Comme le relève P. Wald, on a assisté avec Ebola à une véritable distorsion de la réalité. L'aspect sécuritaire qui a prévalu a eu une influence énorme sur la manière dont ont été appréhendés les risques et l'identité des plus vulnérables. Il en a résulté une grande différence entre la rhétorique employée – la « *global threat* » évoquée par Obama (17) –, et les ressources financières destinées à combattre la maladie. Le Fonds créé spécialement par l'OMS n'a reçu que 100 000 \$, alors que l'Organisation attendait plus d'un million. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont bien envoyé de l'argent et du personnel médical en Afrique, mais ont conservé une partie de la somme pour renforcer la sécurité dans les aéroports, en organisant notamment des prises de température. Dans le même temps, alors que les conditions de vie et d'exercices des médecins, infirmiers, laborantins, personnels funéraires étaient délétères, une large partie de l'argent était destinée aux laboratoires pharmaceutiques chargés de trouver un vaccin le plus vite possible. On peut rappeler que le virus Ebola est connu depuis 1976, mais qu'étant une maladie jusqu'alors cantonnée aux zones les plus reculées d'Afrique, le profit financier qu'aurait généré la mise au point d'un vaccin n'était pas suffisamment attractif pour les grands laboratoires pharmaceutiques – cela, jusqu'à aujourd'hui.

Les seuls qui se sont vraiment intéressés à ce virus entre 1976 et 2005 sont l'ex-Union soviétique, l'Iraq et le groupe terroriste Aum Shinrikyo. On peut dire, sans risquer de se tromper, que leurs recherches n'avaient rien de très pacifiques. L'armée américaine l'a également étudié avec deux objectifs : se préparer à une guerre bactériologique et trouver un vaccin. Dans les deux cas, le succès ne fut pas au rendez-vous. Ebola est un virus complexe, qui ne survit pas longtemps hors du corps de son hôte et qui a un R-0 de 2, c'est-à-dire qu'un malade ne contamine au maximum que deux autres personnes (18). C'est beaucoup moins que le Sars (syndrome respiratoire aigu sévère), qui a un R-0 de 4, ou que les oreillons et la rougeole, dont les R-0 sont respectivement à 10 et 18 (19). Des rumeurs expliquant que l'épidémie en Afrique de l'Ouest était une sorte de test grandeur nature mené par l'armée américaine ont circulé dans les cercles complotistes. Elles sont d'autant moins crédibles qu'Ebola n'est définitivement pas un bon candidat pour devenir une arme biologique.

(17) J. MASON / J. H. GIAHYUE, « Citing security threat, Obama expands US role fighting Ebola », Reuters, 16 sept. 2014, disponible à l'adresse Internet www.reuters.com/article/2014/09/16/us-health-ebola-obama-idUSKBN0HB08S20140916.

(18) Le R-0 est le taux de reproduction basique d'une épidémie et permet de mesurer le potentiel de transmission d'une maladie. Si le R-0 est supérieur à 1, on estime qu'une maladie a un potentiel épidémique important.

(19) Un patient atteint des oreillons peut donc contaminer jusqu'à 14 personnes et un malade de la rougeole peut transmettre sa maladie à 18 personnes, qui elles-mêmes la transmettront à 18 autres personnes, etc. Une vaccination de masse, lorsqu'elle est possible, fait baisser le R-0 et peut mener à la disparition de la maladie. Cf. S. ALIZON, *C'est grave docteur Darwin ? L'Evolution, les microbes et nous*, Seuil, Paris, 2016.

Les ratés de la gouvernance de la santé mondiale

Depuis le début, la réponse internationale face à Ebola a manqué de direction, de fonds, d'équipements et de ressources humaines. En tant qu'agent pathogène susceptible de créer une épidémie aux conséquences désastreuses, les Règlements sanitaires internationaux sont clairs : un seul cas doit être géré comme une épidémie et la réaction doit être rapide et implacable. Pourtant, sept mois après les débuts d'Ebola, la stratégie de réponse rapide a été pour le moins compromise. L'OMS a mis du temps à réagir et a eu des difficultés pour se coordonner avec les actions déjà en cours menées par les Etats guinéen, libérien, sierra-léonais et les organisations non gouvernementales. La proximité du foyer contagieux avec plusieurs frontières a mis à mal les plans internationaux, lesquels se concentrent sur le confinement des zones infectées.

Il ne s'agit pas de jeter la pierre à l'OMS, dont le problème de gestion de la crise doit être remis dans le contexte d'une gouvernance de la santé mondiale en pleine mutation (20). L'OMS a traversé une longue phase de restructuration, après des coupes budgétaires drastiques dues à la crise financière de 2007-2008. Ainsi, en 2011, les contributions avaient fondu d'1 milliard de dollars, obligeant l'organisation à se séparer de 300 salariés. Une des conséquences majeures de ces coupes fut le démantèlement du groupe d'action en cas d'épidémie, qui était pourtant au cœur du dispositif de réponse. Faute de moyens suffisants pour réaliser leur travail au mieux, beaucoup de médecins, épidémiologistes ou agents qui avaient de l'expérience ont préféré rejoindre d'autres institutions. Poussée par ses contributeurs, l'OMS a également changé ses priorités en se concentrant sur les maladies non transmissibles, comme le diabète, l'obésité ou les problèmes cardio-vasculaires, qui touchent surtout les pays développés. De plus en plus, l'OMS a délaissé son statut prépondérant dans la gouvernance de la santé mondiale, faute de moyens pour agir.

Le rôle de l'OMS a également été compliqué par la multiplication des acteurs et des programmes spéciaux engagés pour la santé mondiale. Ces nouveaux venus ont souvent un budget plus important que l'OMS et suivent leur propre agenda, parfois très différent de celui de l'organisation. Ainsi, la Banque mondiale s'est concentrée sur des projets d'appui au système de santé pour les Etats en difficulté ou sur la création de couverture santé universelles d'ici 2030 en Afrique (21). Les programmes verticaux, comme le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et la malaria ont,

(20) La santé mondiale est définie en 1997 par l'Institut de médecine américain de la manière suivante : « un nouveau concept de 'santé mondiale' est nécessaire pour s'occuper de problèmes de santé qui transcendent les frontières, qui pourraient être influencés par des circonstances ou des événements se produisant dans d'autres pays et qui seraient mieux pris en charge par des actions et des solutions envisagées collectivement ». Cf. Institute of Medicine, *America's Vital Interest in Global Health: Protecting our People, Enhancing our Economy, and Advancing Our International Interests*, 1997, p. 72.

(21) « Stratégie de la Banque mondiale pour la santé », disponible sur le site Internet www.banquemonde.org/fr/topic/health/overview#2.

simplement du fait de leur existence, empêché les systèmes sanitaires des Etats où ils agissent de se développer. Les pays dans lesquels ces programmes très ciblés ont été déployés ont vu leur système sanitaire annihilé par l'arrivée de cette aide internationale gratuite et plus efficace pour assurer les soins. Les investissements dans les systèmes sanitaires n'ont donc pas été à la hauteur des besoins pendant plusieurs décennies, puisque les organisations internationales palliaient certaines carences. Nous en avons le parfait exemple en Guinée, au Liberia et en Sierra Leone, avec les conséquences qu'on sait. En réalité, la majorité des fonds reçus par l'OMS est versée par les donateurs pour servir à un but précis, qu'ils définissent au moment du versement, comme Bill Gates et la poliomyélite. L'argent n'est donc utilisable que pour les programmes choisis et ne peut pas l'être pour les situations d'urgence. De plus, l'Organisation mondiale de la santé a connu des guerres intestines entre son siège de Genève, ses sièges régionaux et les bureaux nationaux, qui sont très politisés. Preuve de son impuissance en cas de crises, le docteur Chan, directrice de l'OMS, aurait expliqué pendant l'été 2014 à une responsable de Médecins sans Frontières que « *c'est une illusion de penser à l'OMS comme le premier intervenant pour mener le combat contre des épidémies mortelles dans le monde* » (22). En l'absence d'un fonds commun obligatoire pour faire face aux urgences sanitaires, les Etats se contentent, de manière pragmatique, d'intervenir lorsque la sécurité de leur propre population est en danger.

Et le secteur privé ?

Les entreprises internationales, qui sont nombreuses à s'enrichir dans le bassin du fleuve Mano, ont eu une réaction de repli face au risque épidémique. Etant donné l'importance des secteurs miniers, agricoles et énergétiques dans les économies des trois pays, la responsabilité sociale des multinationales aurait pu offrir un modèle de réponse alternatif, au moins à l'échelle locale. Pourtant, ce ne fut pas le cas. Alors que l'épidémie battait son plein en juillet 2014, London Mining, une entreprise anglaise basée en Sierra Leone, a « exfiltré » tous ses salariés expatriés et a versé 115 millions de Leones (soit 33 400 € (23)) à l'Etat. Toujours en Sierra Leone, Addax Bioenergy a fermé tous ses bureaux, donné un véhicule et 35 millions de leones (soit 10 000 € (24)). On ne peut pas parler d'aides financières significatives, surtout si on compare ces sommes aux profits faits par ces entreprises dans la région (25).

Le manque d'inclusion des jeunes et des populations rurales crée de la peur et de l'insécurité, qui peuvent s'exprimer de manière subtile. Les

(22) S. FINK, « Cuts at W.H.O. hurt response to Ebola crisis », *The New York Times*, 3 sept. 2014.

(23) Selon le taux de change de juillet 2014.

(24) *Id.*

(25) En 2014, London Mining a extrait 5,4 tonnes de minerais de fer, pour un profit brut de 54,1 millions de dollars (environ 44,7 millions d'euros) selon la compagnie, alors que les experts évoquent plutôt un chiffre proche des 77 millions (63,6 millions d'euros). Cf. A. NANDAKUMAR, « Iron ore miner London Mining agrees offtake with Cargill », Reuters, mars 2014.

rumeurs et les résistances, souvent considérées comme de l'ignorance et de la superstition, sont le résultat d'une longue expérience de l'oppression exercée par l'Etat ou les acteurs étrangers, qui s'inquiètent essentiellement de leurs intérêts économiques ou politiques.

* *

*

L'épidémie d'Ebola n'a pas seulement infecté et tué les habitants du bassin du fleuve Mano, mais a impacté dangereusement la paix et la stabilité durement acquises dans cette région. Ebola et les soubresauts politiques qui en ont découlé sont symptomatiques de la fragilité des trois pays touchés. Si des milliards de dollars d'aide ont été versés pour la reconstruction des Etats pendant plus d'une décennie, ils ont été insuffisants pour éviter l'éclatement d'une crise sanitaire mondiale. Ebola a révélé que l'investissement international n'a pas permis la mise en place et le maintien d'institutions étatiques efficaces, en particulier en matière de santé, alors qu'il s'agit d'un pilier essentiel des droits de l'homme et d'un objectif du millénaire pour le développement (26). En se concentrant sur la sécurité « physique » (police, armée), la communauté internationale et les Etats n'ont pas suffisamment pris en considération la sécurité humaine en investissant dans le système sanitaire, l'éducation ou l'autonomisation des jeunes.

Toutefois, les efforts n'auront pas été vains si cette flambée d'Ebola permet de repenser l'approche internationale des maladies émergentes dans les pays avec de faibles ressources. Le partenariat qui s'est mis en place au bout de quelques mois entre les chefs de communautés, les ONG, les gouvernements et les agences internationales doit être encouragé et maintenu dans le temps afin de mieux appréhender les crises sanitaires futures.

(26) Les Objectifs du Millénaire pour le développement ont été adoptés par les Nations Unies en septembre 2000. Il s'agit alors d'établir une feuille de route pour atteindre 8 objectifs, dont l'échéance est fixée à 2015 : réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies, préserver l'environnement et mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Cf. le rapport du Secrétaire général de l'ONU, *Nous, les peuples : le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle*, 27 mars 2000.

EMERGENCE D'UN RÉGIONALISME A VOCATION ANTITERRORISTE AU SAHEL

VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE AFRICAINE DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ ?

PAR

NICOLAS DESGRAIS (*)

Le 2 juillet 2017, à Bamako, en présence du président de la République Emmanuel Macron, les chefs d'Etat des pays membres du G5 Sahel ont annoncé officiellement le déploiement de la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S), laquelle a lancé sa première opération, baptisée « Haw Bi », en novembre 2017. Cette initiative africaine, qui bénéficie d'un soutien politique, diplomatique et militaire de la France, s'inscrit dans une mutation profonde de l'environnement stratégique sahélien.

En effet, en réaction à la régionalisation de la menace djihadiste dans la région sahélo-saharienne, de nouveaux mécanismes sécuritaires régionaux *ad hoc*, complémentaires à l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS, APSA en anglais) ont émergé, avec la création notamment de la Force multinationale mixte (FMM) et de la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S).

L'APSA est le système de prévention, de gestion et de résolution des conflits, élaboré par l'Union africaine (UA), qui régit la gouvernance sécuritaire continentale en vue de « *promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent* » (1). Ce système, centralisé autour du Conseil de paix et de sécurité (CPS) et ayant pour bras armé la Force africaine en attente (FAA), reconnaît comme partenaires intégrés à l'APSA seulement huit organisations intergouvernementales, appelées Communautés économiques régionales (CER), et deux Mécanismes régionaux (MR) (2). Ni le G5 Sahel, ni la CBLT n'en font donc partie.

La première initiative *ad hoc* à avoir été créée dans la région sahélo-saharienne est la FMM, suite à un sommet des chefs d'Etat de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT), en 2014 – mais ces derniers déclaraient dès 2010 vouloir « *réactiver le dispositif multinational de*

(*) Doctorant à l'University of Kent (Royaume-Uni).

(1) Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, OUA, 2002.

(2) Sept CER et deux MR ont signé un *Memorandum of Understanding* (MoU) avec l'UA : Cen-Sad, CEDEAO, CEEAC, COMESA, EAC, IGAD, SADC, EASFSEC et NARC. L'UMA, un des REC, n'a pas encore signé le MoU.

sécurité dans le lac Tchad » (3). La CBLT réunit, depuis 1964, le Nigeria, le Cameroun, le Tchad et le Niger (4) afin de permettre une gestion concertée des eaux et des ressources halieutiques du lac Tchad. Forte de 8 700 soldats, la FMM, coalition militaire régionale composée des 4 membres fondateurs de la CBLT et du Bénin, est un dispositif de sécurisation des espaces transfrontaliers dirigé contre Boko Haram ; elle a reçu un soutien important de l'Union européenne (UE) et des pays dit « du P3 » (5), à savoir la France, les Etats-Unis et le Royaume-Uni.

De par son mandat, son architecture et ses partenaires stratégiques, la Force conjointe du G5 Sahel s'est indéniablement inspirée de la FMM. Contrairement à cette dernière, qui s'appuie sur une organisation née au lendemain de la décolonisation, la FC-G5S est rattachée au G5 Sahel, une jeune organisation qui réunit la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad. Créé à Nouakchott en février 2014, lors d'un sommet des chefs d'Etat, le G5 Sahel a vu sa Convention adoptée et signée, toujours dans la capitale mauritanienne, en décembre 2014. Il se définit comme « *un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale* » (6) en matière de sécurité, de développement et de gouvernance. En d'autres termes, il ambitionne de créer un cadre institutionnel qui devienne un entonnoir pour la mise en œuvre des nombreux « Plans Sahel » élaborés par les partenaires techniques et financiers, mais prétend aussi devenir le canal de réception privilégié de l'aide internationale en matière de lutte contre le terrorisme. Dès sa création, la compétence de cette structure en matière de gestion des conflits est clairement énoncée, l'objectif étant de « *préserver l'intégrité territoriale des Etats et mener, ensemble, une action résolue en vue d'assurer la sécurité dans l'espace sahélien* » (7). Composée de 5 000 soldats, la FC-G5S est l'opérationnalisation de cette volonté politique des Etats du G5 Sahel.

La recherche portant sur ces initiatives se situe à l'intersection de différentes littératures académiques construites autour de l'étude du régionalisme, du contre-terrorisme, du maintien de la paix et, enfin, du concept d'extraversion, qui constitue un outil analytique précieux pour étudier les relations qu'entretiennent les Etats africains avec leur environnement extérieur. A ce titre, l'étude des mécanismes régionaux *ad hoc* dans la région sahélo-saharienne ouvre un nouvel agenda de la recherche.

Tout d'abord, elle permet d'aborder l'émergence d'architectures de défense collective régionales qui contestent la primauté de l'APSA et des

(3) Décisions du 13^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la CBLT, N'Djamena, nov. 2010.

(4) La RCA et la Libye intègrent la CBLT, respectivement en 1996 et 2008, sans en devenir des membres actifs.

(5) « P3 » est la contraction de « *Permanent 3* », en référence à leur siège permanent au CSNU.

(6) Communiqué final du Sommet des chefs d'Etat du G5 du Sahel, « *Création d'un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale* », Nouakchott, 16 fév. 2014.

(7) *Id.*

CER en matière de gestion des conflits dans ces espaces. En contestant le *leadership* de l'UA, l'émergence de ces mécanismes *ad hoc* revêt une importance stratégique majeure tant elle préfigure un profond changement des pratiques de gestion des conflits au Sahel et pousse l'UA à imaginer de nouveaux arrangements institutionnels en réformant l'APSA. Ensuite, l'étude de la vocation antiterroriste du régionalisme sécuritaire sahélien fournit des pistes de réflexion intéressantes sur l'évolution des opérations de paix en Afrique et leur nécessaire adaptation à des environnements caractérisés par la hausse des menaces asymétriques. Les limites juridiques, politiques et morales intrinsèques à l'Organisation des Nations unies (ONU) ne permettent pas à sa Mission multidimensionnelle au Mali (MINUSMA) de lutter directement contre les groupes djihadistes. Nous pensons que la création de la FC-G5S annonce une nouvelle « répartition du travail », dans les années à venir, entre l'ONU et les organisations intergouvernementales (OIG) africaines impliquées dans la résolution des conflits. En outre, la recherche dans ce domaine permet de mieux comprendre les relations que les Etats sahéliens entretiennent, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, avec leur environnement extérieur, notamment avec leurs partenaires privilégiés tels que l'UA, l'ONU, l'UE, la France et les Etats-Unis. Un des points centraux de ce travail de recherche est de mettre la focale sur les raisons qui poussent les Etats africains, *a fortiori* leurs élites dirigeantes, à participer à ces initiatives régionales *ad hoc* ; l'objectif étant de dépasser la critique basée sur le simple constat de la dépendance des Etats africains vis-à-vis des leurs partenaires.

Ce papier s'inscrit dans le cadre de recherches doctorales portant sur la coopération militaire au Sahel. Il s'appuie essentiellement sur des recherches documentaires (littératures institutionnelle et académique) et des entretiens individuels effectués à Paris, Bruxelles, Dakar et Ouagadougou.

L'ÉMERGENCE D'UN RÉGIONALISME A VOCATION ANTITERRORISTE FACE A LA RÉGIONALISATION DE LA MENACE DJIHADISTE

Les premières études sur le régionalisme sont apparues, après la Seconde Guerre mondiale, au moment de la reconstruction européenne. L'institutionnalisation des relations internationales avec la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et leur bipolarisation pendant la Guerre froide ont contribué au développement, dans les années 1970, du régionalisme comme sous-champ des relations internationales. Principalement consacré aux intégrations régionales, ce champ connaît un essor important au début des années 1990, après la chute du système bipolaire et l'émergence de nouvelles organisations intergouvernementales telles que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), le Mercosur ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

L'avènement de la multipolarité a poussé les chercheurs à repenser le concept de régionalisme. Initiée par Fredrik Söderbaum et Björn Hettne (8), la *New Regionalism Approach* (NRA) a donné une impulsion à l'étude comparative des régionalismes et a contesté la projection de l'intégration européenne sur les autres régionalismes (9).

La dichotomie régionalisation/régionalisme

Au milieu des années 1990, Björn Hettne introduit la dichotomie entre régionalisation et régionalisme, laquelle a progressivement remplacé la distinction analytique en vigueur jusqu'alors entre intégration et coopération.

Daniel Bach définit le régionalisme comme « *les idées ou idéologies, programmes, politiques et ambitions qui visent à transformer un espace social identifié en une institution régionale formelle* » (10). Ainsi le régionalisme est souvent associé à la construction institutionnelle et à la conclusion d'accords formels. Comme l'explique Sonia Le Gouriellec, cette « *conception est largement stato-centrée* » (11). Ainsi, le régionalisme s'observerait dans le cadre de coalitions formelles, institutionnalisées, de forme intergouvernementale, et se limiterait à n'être qu'une forme régionale du multilatéralisme. Mélanie Albaret va jusqu'à dire que « *le régionalisme est un multilatéralisme* » (12). Pourtant, Daniel Bach rappelle que la littérature constructiviste a intégré une dimension cognitive au concept de régionalisme, prenant ainsi en compte « *l'invention de régions, la construction d'identités et la délimitation de cartes mentales* » (13).

De son côté, la régionalisation est associée à la construction d'interactions qui ne sont pas nécessairement liées à un projet régional explicite ou à la mise en œuvre de politiques adoptées par des organisations régionales. La notion est plus englobante que celle de régionalisme car elle prend en compte les processus dans lesquels les Etats ne sont pas nécessairement les acteurs-clés, mais davantage des groupes tels que les diasporas, les réseaux de commerce transfrontaliers ou, dans notre cas, les insurrections djihadistes.

Aujourd'hui, il existe un consensus pour définir le régionalisme comme rassemblant des projets cognitifs et/ou stato-centrés, alors que

(8) Cf. B. HETTNE / F. SÖDERBAUM, « The new regionalism approach », *Politeia*, vol. XVII, n°3, 1998, pp. 6-21 ; J. A. GRANT / F. SÖDERBAUM, *The New Regionalism in Africa*, Ashgate, 2003.

(9) F. SÖDERBAUM, « The international political economy of regionalism », in N. PHILLIPS (dir.), *Globalizing International Political Economy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.

(10) D. BACH, « Regionalism in Africa. Concepts and context », in J. J. HENTZ (dir.), *Routledge Handbook of African Security*, Routledge, 2014.

(11) S. LE GOURIELLEC, *Régionalisme, régionalisation des conflits et construction de l'Etat : l'équation sécuritaire de la Corne de l'Afrique*, Thèse de doctorat de Science politique, Université Paris Descartes, 2013.

(12) M. ALBARET, « Les formes régionales du multilatéralisme : entre incertitudes conceptuelles et pratiques ambiguës », in B. BADIE / G. DEVIN (dir.), *Le Multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, La Découverte, Paris, 2007, p. 43.

(13) D. Bach, *Regionalism in Africa. Genealogies, Institutions and Trans-State Networks*, Routledge, 2016.

la régionalisation décrit des processus et leurs conséquences empiriques. Après avoir été sous-investies pendant des décennies, les études sur les phénomènes de régionalisation et de régionalisme en Afrique s'émancipent enfin des études sur l'Union européenne, poussant Daniel Bach à affirmer que « *le continent est en train de devenir le creuset pour la conceptualisation et la contextualisation des processus de régionalisation transfrontalière* » (14).

Vagues de régionalisme post-indépendances et émergence d'un système de gouvernance sécuritaire africain

Au lendemain des indépendances, l'Afrique a connu plusieurs vagues de régionalisme. La première est duale, entre continuité et rupture vis-à-vis du fédéralisme colonial. Dans une filiation évidente, des organisations régionales, basées sur l'intégration monétaire et économique, ont émergé. Ainsi, à titre d'exemple, l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) fut créée en 1962, l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) en 1964, l'Union économique de l'Afrique centrale (UEAC) en 1968 et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 1975. Cet héritage issu de l'administration coloniale a été concomitant avec la diffusion de l'idéologie panafricaine qui a abouti, en 1964, à la création d'une organisation intergouvernementale continentale, l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Jusque-là sous le contrôle des puissances coloniales, l'Afrique a alors connu un développement institutionnel important.

Le continent observe sa deuxième vague de régionalisme post-indépendances au début des années 1990, avec l'effondrement du système bipolaire de la Guerre froide. La fin de la logique des blocs, la multiplication des conflits armés en Afrique et le principe de non-ingérence de l'OUA poussent les Etats africains à créer des mécanismes de résolution des conflits au niveau régional. Ce phénomène de régionalisme sécuritaire est fortement soutenu par l'ONU qui, sous l'impulsion de son secrétaire général Boutros Boutros-Ghali, a développé une doctrine sur sa coopération avec les organisations régionales à travers le monde, organisations qu'elle souhaite voir impliquées davantage dans la résolution des conflits.

Cette doctrine fait l'objet d'un chapitre dans le fameux rapport du Secrétaire général des Nations Unies (SGNU), *L'Agenda pour la paix* (1992), où on peut notamment lire : « *les accords et organismes régionaux possèdent dans de nombreux cas un potentiel qui pourrait contribuer à l'accomplissement des fonctions examinées dans le présent rapport : diplomatie préventive, maintien de la paix, rétablissement de la paix et consolidation de la paix après les conflits.* » (15) S'il précise que son rapport « *ne vise pas à énoncer des règles formelles pour régir les relations entre les organisations régionales et l'Organisation des Nations Unies, ni à préconiser une division du travail spécifique entre elles* », le SGNU présente

(14) *Id.*

(15) ONU, *Agenda pour la paix*, 1992.

les avantages potentiels de leur contribution accrue à la résolution des conflits : « *aux termes de la Charte, le Conseil de sécurité a – et continuera d’avoir – la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais l’action régionale, par le biais de la décentralisation, de la délégation et de la coopération aux efforts de l’Organisation des Nations Unies, pourrait non seulement rendre plus légère la tâche du Conseil, mais contribuer également à la création d’un sentiment plus fort de participation, de consensus et de démocratisation en ce qui concerne les affaires internationales.* »

C’est dans ce contexte international que les Etats africains développent, au cours des années 1990, des outils en matière de prévention, de gestion et de résolution des conflits au sein des communautés économiques régionales (CER) préexistantes, nées de la vague de régionalisme précédente. Ces nouveaux outils couvrent aussi bien la diplomatie préventive, la création de systèmes d’alerte précoce que l’envoi d’opérations militaires. Ce changement majeur est également la conséquence de ce que Cyril Obi qualifie de « *consensus croissant parmi les décideurs et les praticiens africains sur le besoin de trouver des ‘solutions africaines aux problèmes africains’* » (16). L’exemple de la CEDEAO est sans doute le plus emblématique : en 1990, l’organisation intergouvernementale étend son champ d’action au maintien de la stabilité régionale et crée une force militaire, l’Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group (ECOMOG), aussi appelé « Casques blancs » et chargé de faire respecter les cessez-le-feu dans l’espace CEDEAO ; déployé, au cours des années 1990, successivement au Liberia, en Sierra Leone et en Guinée Bissau, l’ECOMOG devient un dispositif permanent en 1999.

Suivant l’exemple des CER et fortement incité par l’ONU à abandonner son principe de non-ingérence pour prendre enfin toute sa part dans la « division du travail » en matière de résolution des conflits, l’OUA décide de se réformer en profondeur et de se doter d’une architecture de défense collective au niveau continental. C’est ainsi que naît l’APSA. Annoncée dès 2002, au cours de la session inaugurale de la Conférence de l’Union africaine à Durban (Afrique du Sud), la nouvelle « *politique africaine commune de défense et de sécurité* » est formellement adoptée en 2004, lors de la Conférence de l’Union africaine à Syrte (Libye). Elle prévoit que l’UA assume la responsabilité principale de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. Pour cela, l’UA se trouve dotée d’un Conseil de paix et de sécurité (CPS) qui, inspiré du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), constitue « *un système de sécurité collective et d’alerte visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit en Afrique* » (17). En d’autres termes, le CPS devient l’organe de décision

(16) C. OBI, « ECOWAS-AU security relations », in J. J. HENTZ (dir.): *Routledge Handbook of African Security*, Routledge, 2014.

(17) Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité, art. 2§1, Union africaine, 2002.

permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Pour assister le CPS dans sa tâche, l'APSA prévoit la création du poste de Président de la Commission de l'UA, du Conseil des sages, du Fonds spécial africain, du Comité d'état-major, du système continental d'alerte rapide et, enfin, de la Force africaine en attente (FAA), son bras armé (18).

La FAA se décompose en cinq brigades régionales en attente, qui s'appuient sur cinq CER ou MR chargés de leur opérationnalisation. Ainsi, la Force en attente de la CEDEAO (FAC), la Force multinationale de l'Afrique centrale (FOMAC) et la SADC Standby Force (SSF) sont rattachées à trois CER, respectivement la CEDEAO, la CEEAC et SADC. En raison des rivalités entre certains pays et des délimitations géographiques des CER, l'UA a été contrainte de créer des MR en Afrique du Nord et de l'Est, à savoir la North African Regional Capability (NARC) et l'East African Standby Force Secretariat (EASFSEC), pour piloter la coordination au sein de la North African Standby Force (NASF) et de l'East African Standby Force (EASF). Sans surprise donc, les CER et les MR sont décrits, dans l'article 16 du Protocole, comme faisant « *partie intégrante de l'architecture de sécurité de l'Union* ».

Après plusieurs cycles d'exercices (19) au niveau continental et des brigades régionales en attente, la Full Operational Capability (FOC) de la FAA a été annoncée (20), en juin 2016, à la suite de l'exercice AMANI AFRICA II. Il s'agit de l'aboutissement du processus de création l'APSA enclenché en 2002.

L'obsolescence des mécanismes de l'APSA face à la régionalisation de la menace djihadiste

La régionalisation de la menace posée par les groupes djihadistes dans la région sahélo-saharienne et leur occupation des régions nord du Mali en 2012 ont montré l'incapacité de l'UA à mobiliser les mécanismes mis en place par l'APSA, des mécanismes qui semblent déjà obsolètes.

Par l'expression « groupes salafistes djihadistes » ou « groupes djihadistes », nous nous référons ici aux groupes ayant recours au *djihad* armé dans la volonté d'imposer un retour aux prétendues règles du temps des *Salaf* (21). Ces groupes prônent un retour à ce qu'ils considèrent comme étant les pratiques pures et correctes du prophète Mahomet et de ses compagnons. Alors que les Etats africains et leurs partenaires internationaux les qualifient de groupes terroristes, nous préférons parler de groupes djihadistes car nous considérons le terrorisme comme un mode opératoire qui n'est pas identique pour tous les groupes.

(18) Cf. M. FAU-NOUGARET / L. M. IBRIGA (dir.), *L'Architecture de paix et de sécurité en Afrique : bilan et perspectives*, L'Harmattan, Paris, 2014.

(19) Deux types d'exercices : les Field Training Exercises (FTXs) et les Command Post Exercises (CPXs).

(20) 9^e réunion ordinaire du Comité technique spécialisé sur la défense, la sûreté et la sécurité, UA, 2016.

(21) *Salaf* signifie littéralement « ancêtre » ou « prédécesseur » ; de là provient le sens figuré de pureté.

Depuis la fin des années 2000, les groupes salafistes djihadistes, profitant de la porosité des frontières, ont essaimé dans la région sahélo-saharienne en y consolidant leurs alliances locales, en étendant leur rayon d'action et en renforçant leurs réseaux de recrutement, de financement et d'approvisionnement en armes, certains parvenant à occuper de large partie du territoire pendant plusieurs mois. Ainsi, Ansar Eddine, le Mouvement pour l'unicité et le *djihad* en Afrique de l'Ouest (MUJAO) et Al Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) ont pris le contrôle et gouverné les principales villes du nord du Mali, de juin 2012 à janvier 2013, alors que Boko Haram a entrepris, d'août 2014 à janvier 2015, une conquête territoriale dans l'Etat du Borno.

Lors de la crise malienne de 2012, l'UA a montré son incapacité à déployer la FAA malgré l'occupation d'une partie du Mali, un de ses pays membres. Si la FAA n'avait pas encore atteint sa Full Operational Capability (FOC), la Force en attente de la CEDEAO (FAC) était en théorie déjà mobilisable par le CPS. Les Etats africains, en appliquant le principe de subsidiarité, ont décidé de privilégier une approche régionale à travers la CEDEAO plutôt que d'expérimenter le mécanisme de la FAA, qui n'avait jamais été utilisé. Le *leadership* est donc confié à la CEDEAO, qui met en œuvre ses propres mécanismes de gestion des conflits. Dès avril 2012, une médiation est nommée, avec à sa tête l'influent président burkinabè Blaise Compaoré, qui parvient à des avancées substantielles. Cependant, une fois que les chefs d'Etat ont accepté l'idée du déploiement d'une force de la CEDEAO au Mali, l'organisation met plusieurs mois à définir les modalités, les effectifs et le mandat de cette force. La laborieuse phase de planification finit par aboutir, le 20 décembre 2012, à la résolution 2085 (2012) du CSNU, qui autorise le déploiement de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), dont le commandement et le portage administratif reviennent à la CEDEAO.

Malheureusement, les délais de mise en œuvre des mécanismes africains de gestion des conflits, aussi bien au niveau de l'UA que de la CEDEAO, ne permettent pas de déployer la MISMA avant la descente des colonnes de *pick-up* des groupes djihadistes vers Konna, Mopti et Sévaré. La dégradation de la situation sécuritaire et l'absence de réponses africaines face à cette menace poussent la France, qui possède une capacité de réaction rapide grâce à son dispositif de forces prépositionnées, à déclencher l'opération Serval, le 11 janvier 2013.

Consciente des carences de l'APSA, qui l'ont contrainte à l'immobilisme lors de la crise malienne, l'Union africaine lance, en 2013, deux initiatives visant à améliorer ses capacités de gestion de crise mais aussi à retrouver de la crédibilité après l'intervention d'un acteur extérieur au continent, par ailleurs ancienne puissance coloniale. Ainsi, trois mois seulement après le début de Serval, l'UA lance, en Mauritanie, le Processus de Nouakchott. Réunissant l'Algérie, le Burkina Faso, la Côte-d'Ivoire, la Guinée, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal et le Tchad, ce

nouveau cercle de concertation vise à renforcer la coopération sécuritaire et à opérationnaliser l'APSA dans la région sahélo-saharienne. En mai 2013, l'UA annonce la création de la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC). Il s'agit d'un nouveau mécanisme sécuritaire à la disposition du CPS, qui vise, comme son nom l'indique, à accélérer les délais de projection de force. Présentée comme une solution provisoire en attendant l'opérationnalisation de la FAA, ce nouveau mécanisme s'appuie sur la contribution volontaire de 14 Etats membres de l'UA. Cette initiative a été fortement portée par la présidente sud-africaine de la Commission de l'UA, Nkosazana Dlamini-Zuma, et le commissaire à la paix et à la sécurité de l'UA, l'Algérien Ramtane.

Plus de quatre ans après leur lancement, force est de constater que le bilan de ces deux initiatives est maigre. Au moment d'écrire ces lignes, la CARIC reste un mécanisme théorique qui n'a jamais été déployé, bien que des discussions en ce sens aient eu lieu, notamment pour lutter contre Boko Haram. En effet, cette solution a été proposée par l'Afrique du Sud, mais le Nigeria y a opposé une fin de non-recevoir, considérant que le déploiement d'une telle force acterait son incapacité à ramener la sécurité sur son propre territoire. En quête d'une hégémonie sous-régionale, voire continentale, et d'une reconnaissance internationale accrue, les autorités nigérianes refusent toute présence militaire étrangère permanente sur le sol nigérian et ont donc décidé de privilégier le déploiement d'un mécanisme régional *ad hoc* à l'APSA, la FMM. Face à cette menace régionale, l'architecture institutionnelle des Brigades régionales de la FAA se retrouvait complètement obsolète, le Cameroun et le Tchad faisant partie de la CEEAC alors que le Nigeria et le Niger sont membres de la CEDEAO. Dès lors, comment coordonner les efforts de ces quatre pays contre l'insurrection djihadiste dans le cadre de l'APSA ? C'est là tout l'enjeu du Processus de Nouakchott, qui doit permettre de trouver des solutions.

Le Processus de Nouakchott connaît un certain dynamisme, à travers la tenue de plusieurs réunions ministérielles, de réunions des chefs d'état-major et des chefs des services de renseignement et de sécurité, qui permettent de renforcer la coopération sécuritaire. Un sommet des pays participant au Processus de Nouakchott, en Mauritanie, en décembre 2014, aboutit à la « Déclaration de Nouakchott », qui présente aux Etats sahéliens plusieurs options pour opérationnaliser l'APSA dans la région, cela allant des patrouilles conjointes aux unités mixtes, en passant par la création d'une force antiterroriste au Mali ou encore par la création d'une mystérieuse Capacité de réponse immédiate aux crises dans le Sahel (CRICS), qui semble être le pendant sahélien de la CARIC. Les pistes avancées connaissent cependant des sorts divers, certaines restant au stade de simples réflexions, d'autres se trouvant concrétisées, notamment dans le cadre du G5 Sahel et de sa FC-G5S, avec le paradoxe que la FC-G5S, au même titre que la FMM, est un mécanisme *ad hoc* à l'APSA. Il semble, mais des recherches complémentaires nécessitent d'être menées, que la

fréquence des réunions ait diminué, ainsi que sans doute l'intérêt pour le Processus, dès lors que le volet Défense du G5 Sahel s'est structuré en institutionnalisant *de facto* la coopération sécuritaire dans la région.

L'émergence d'un nouveau régionalisme à vocation antiterroriste

La régionalisation de la menace djihadiste et les défaillances de l'APSA ont poussé les Etats africains à privilégier des mécanismes innovants plutôt que d'avoir recours aux dispositifs prévus par le système de gouvernance sécuritaire africain, continental ou régional. La création de mécanismes régionaux *ad hoc*, dotés d'un mandat robuste contre les groupes djihadistes, telles la Force multinationale mixte (FMM) et la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S), témoigne de l'émergence d'un nouveau régionalisme, qui se distingue nettement des précédents. Si la deuxième vague de régionalisme fut indubitablement sécuritaire, nous considérons que le phénomène qu'on observe aujourd'hui incarne la troisième vague de régionalisme post-indépendances en Afrique, un régionalisme qui se distingue par sa vocation antiterroriste.

La vague de régionalisme des années 1990 visait à élargir le champ de compétences des CER et de l'OUA à la résolution des conflits en les dotant de cadres juridiques et d'outils institutionnels adéquats et susceptibles d'être activés au cas où la paix et la sécurité régionales seraient menacées. Les menaces potentielles identifiées à la fin des années 1990, contre lesquelles les Etats africains ont essayé de se prémunir à travers ces mécanismes, ont rapidement montré la limite de ces derniers. La propagation des groupes djihadistes au Sahel est un élément de rupture stratégique qui n'a fait que souligner l'obsolescence de ces mécanismes pour résoudre les conflits modernes.

Le régionalisme à vocation antiterroriste vise à créer une architecture de défense collective régionale tournée expressément vers la lutte contre les groupes djihadistes. Le terme de « Force » pour caractériser ces initiatives est largement réducteur, dans la mesure où ces dernières mettent sur pied de véritables mécanismes sécuritaires de coopération et de coordination entre plusieurs Etats d'une même région. La région se définit ici comme un espace géographique partageant les mêmes facteurs de vulnérabilité et une menace commune venant des mêmes groupes. En effet, la régionalisation de la menace djihadiste et la perception cognitive partagée par les décideurs politiques de faire face à une menace commune structurent la construction de la région sahélo-saharienne, tout autant que le régionalisme à vocation antiterroriste à travers la création d'organisations intergouvernementales. Nous retrouvons ainsi plusieurs éléments constitutifs du régionalisme.

La vocation antiterroriste de ce nouveau régionalisme implique un changement radical d'approche des processus de construction des mécanismes sécuritaires régionaux. Contrairement aux années 1990, l'objectif n'est pas d'inventer des mécanismes à même de résoudre des conflits hypothétiques qui pourraient apparaître dans une zone donnée,

mais de répondre à une menace clairement identifiée et de coordonner les réponses nationales des pays membres. Ce nouveau régionalisme n'est pas piloté par une volonté sous-jacente d'intégration.

Les élites dirigeantes africaines, marquées par la construction européenne, ont adopté, au cours des dernières décennies, pour l'UA et les CER, des cadres organisationnels et idéologiques proches du modèle de l'Union européenne, qui privilégie une intégration économique entre les Etats membres, l'intégration économique constituant la première étape vers l'intégration politique. De plus, le panafricanisme qui sous-tend l'action de l'Union africaine et de l'OUA avant elle prône une intégration progressive du continent africain, à travers l'intégration des économies africaines et en vue de la création d'un marché commun, d'une monnaie africaine unique et d'une union douanière. La stratégie d'intégration est basée sur le recours aux Communautés économiques régionales (CER) comme « jalons » vers le bloc continental final. Cette approche théorique et idéologique a atteint ses limites concernant les questions de la sécurité, les dispositifs imaginés dans ce cadre ayant abouti à des mécanismes difficilement opérationnels. Ainsi, ce nouveau régionalisme a l'ambition de renverser le processus de construction en partant de la menace pour structurer une architecture de paix et de sécurité opérationnelle.

C'est dans cette logique que ces organisations, au nombre restreint d'Etats membres partageant une volonté politique commune, ont été choisies comme cadre d'action. C'est un avantage comparatif évident pour ces organisations, car ce cadre restreint permet d'alléger et de fluidifier le processus décisionnel. Loin des lourdeurs du système de gouvernance sécuritaire africain, le régionalisme à l'étude établit de nouvelles règles en matière de gestion des conflits entre les Etats concernés, plus adaptées à la menace djihadiste.

L'intégration dans le paysage institutionnel de ces mécanismes sécuritaires *ad hoc* soulève toutefois de nombreuses questions et alimente le scepticisme à leur égard. Avec l'avènement de l'UA, la relation entre le niveau continental et le niveau régional est régie par le principe de « *subsidiarité interrégionale* », qu'Amandine Gnanguenon évoque ainsi : « *le partage des tâches entre l'UA et les CER est fonction des avantages comparatifs d'un acteur par rapport à un autre, c'est-à-dire de leurs compétences respectives* » (22). La question reste légitimement posée de savoir si ce principe de subsidiarité s'applique également dans le cadre des structures qui, comme le G5 Sahel et la CBLT, ne sont pas reconnues par l'UA comme des CER ou des MR. Au jour d'aujourd'hui, les mécanismes militaires de ces deux organisations, la FC-G5S et la FMM, ont été autorisés par le Conseil de paix et de sécurité et semblent être considérés comme des Opérations de soutien à la paix (OSP) de l'UA. La difficulté vient du

(22) A. GNANGUENON, « Le rôle des Communautés économiques régionales dans la mise en œuvre de l'architecture africaine de paix et de sécurité », Délégation aux affaires stratégiques, Paris, 2010.

fait que ces initiatives ont mis en place des partenariats, des architectures et des mécanismes qui vont bien au-delà de simples opérations ponctuelles.

Les mécanismes régionaux *ad hoc* ne contestent pas le principe de primauté du CPS en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits d'où ils tirent leur légalité, mais ils réduisent comme peau de chagrin le rôle de l'UA au Sahel là où ils sont déployés. Au jour d'aujourd'hui, le CPS, du fait de l'obsolescence et de la lourdeur des outils dont il dispose, est davantage une chambre d'enregistrement et de validation *a posteriori* d'opérations africaines *ad hoc* à l'APSA que l'organe centralisateur ordonnant le déploiement des mécanismes de l'APSA (FAA, CARIC, Mandat pour le déploiement d'une opération d'une CER). Effectivement, le rôle de l'UA devient plus important lorsque le CPS, au lieu simplement d'autoriser, décide de mandater la mission sécuritaire à entreprendre. La conduite de la mission relève alors du niveau continental, ce que de nombreux Etats membres cherchent justement à éviter. Le constat que le CPS autorise plus qu'il ne mandate démontre une réticence certaine des Etats africains vis-à-vis de l'APSA. On se retrouve donc face à une nouvelle vague de régionalisme qui, dans un sens, s'inscrit en réaction aux deux vagues précédentes et cherche à apporter des solutions de paix innovantes face à la propagation de la menace djihadiste.

Parfaitement conscients des évolutions de leur environnement régional, les Etats sahéliens ont lancé des mécanismes *ad hoc* restreints, dont l'avantage comparatif principal consiste à contourner les mécanismes préexistants, inadaptés à la menace djihadiste et aux processus décisionnels longs et complexes. La régionalisation de la lutte contre le terrorisme au sein du G5 Sahel et de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) est un phénomène nouveau, qui témoigne de l'émergence d'architectures régionales de défense collective dans la région sahélo-saharienne. Elle incarne une forme de régionalisme à vocation antiterroriste.

NOUVELLES STRATÉGIES D'EXTRAVERSION
DANS UN ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE SAHÉLIEN
EN PROFONDE MUTATION

Plusieurs facteurs ont activement participé à l'émergence d'un régionalisme à vocation antiterroriste à travers des mécanismes sécuritaires régionaux *ad hoc* innovants. La régionalisation progressive de la menace djihadiste combinée aux défaillances des mécanismes de sécurité africains préexistants a contribué au regain d'intérêt pour l'approche régionale et a généré les conditions de l'internationalisation de la gestion des conflits au Sahel. L'augmentation conséquente de la présence militaire d'acteurs extra-africains au Sahel, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, a modifié en profondeur l'environnement stratégique de la région. Désireux de contourner les lourdeurs administratives et les défaillances de l'APSA, les partenaires internationaux des Etats sahéliens ont privilégié le soutien

à ces mécanismes *ad hoc*. L'aide technique, financière et opérationnelle propre à ce nouveau format de coopération militaire pousse progressivement les élites dirigeantes africaines, parfaitement conscientes de l'évolution de leur environnement régional, à réviser leurs stratégies d'extraversion.

L'internationalisation de la lutte contre le terrorisme au Sahel

Le déclenchement de l'opération française Serval au Mali, en janvier 2013, est un événement qui reconfigure en profondeur l'environnement stratégique sahélien, notamment en internationalisant la gestion des conflits dans l'ensemble de la région sahélo-saharienne. La régionalisation du dispositif français, à travers la fusion des opérations Serval et Epervier au Tchad et l'ouverture de nouvelles bases avancées au Niger, au Mali et au Tchad, permet à la France de disposer d'un dispositif régional grâce auquel elle peut mener des opérations dans cinq pays (23), en coordination avec ces derniers.

Cela a eu un effet d'entraînement sur les partenaires stratégiques de Paris, tels que l'ONU, l'UE, l'Allemagne et les Etats-Unis, qui ont tous renforcé leur présence militaire au Sahel au cours de ces dernières années, dans le cadre de la lutte contre les groupes djihadistes. Ainsi, l'ONU déploie, depuis 2013, une opération de maintien de la paix, la Mission multidimensionnelle au Mali (MINUSMA), qui est composée de 11 000 militaires et 1 700 policiers. L'Union européenne mène quant à elle dans la région trois missions relevant de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), avec EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali et EUTM Mali, ce qui porte sa présence à plus de 800 personnels au Niger et au Mali. Les Etats-Unis ont de leur côté intensifié leurs missions d'entraînement et d'accompagnement et ouvert une base de drones à Agadez. L'Allemagne a progressivement accepté d'accéder aux demandes françaises d'un engagement plus conséquent au Sahel, si bien qu'en novembre 2017, elle était le premier pays contributeur de troupes (PCT) européen de la MINUSMA, avec le déploiement d'un contingent de 593 militaires. Afin de pérenniser cet engagement dans la région, les autorités allemandes ont décidé d'installer une base aérienne logistique à Niamey (Niger) aux côtés des Français et Américains. Cette liste n'est pas exhaustive mais démontre, s'il en était besoin, l'internationalisation de la crise sahélienne.

L'accroissement de la présence militaire française au Sahel et, avec, l'intervention d'autres partenaires non africains ont eu pour conséquence de multiplier les canaux de coopération militaire avec les armées des pays sahéliens.

(23) Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad.

Nouvelles stratégies d'extraversion au Sahel : du peacekeeping à la lutte contre le terrorisme

Parfaitement conscients de l'évolution de leur environnement stratégique et du fait d'une connaissance fine des pratiques de la coopération internationale, les Etats africains, *a fortiori* leurs élites dirigeantes, ont entrepris une réflexion visant à adapter leurs stratégies d'extraversion (24) à ce nouveau contexte.

Hormis Jean-François Bayart, peu d'universitaires se sont penchés sur les stratégies d'extraversion élaborées par les élites dirigeantes africaines. A ce titre, son article, paru en 1999, constitue le point d'ouverture de ce nouveau champ de recherche, qui mérite d'attirer encore davantage l'attention des chercheurs africanistes tant il soulève des questions pertinentes pour comprendre la complexité des relations que les acteurs africains entretiennent avec l'extérieur.

J.-F. Bayart écrit : « *il ne s'agit pas de nier le fait de la dépendance, mais de penser la dépendance sans être dépendantiste* » (25). Cette nouvelle approche scientifique des relations entre acteurs africains et non africains met à mal « *la relation antagonique d'altérité radicale* », au sein de laquelle certains chercheurs (26) essaient d'enfermer le continent africain vis-à-vis de ses partenaires. S'opposant à la représentation d'une dépendance imposée uniquement par les acteurs extra-continentaux, le chercheur n'hésite pas à parler de « *dépendance comme mode d'action* » pour qualifier le fondement théorique des stratégies que les acteurs africains mettent en œuvre vis-à-vis de leurs partenaires extra-continentaux. D'après lui, « *l'assujettissement est bien une forme d'action* » que les stratégies d'extraversion tentent de transformer en rente au profit des élites dirigeantes.

Jean-François Bayart voit dans l'extraversion des Etats africains « *la fabrication et la captation d'une véritable rente de la dépendance* ». Il note que, dans les années 1990, on a assisté à « *une exacerbation et une radicalisation des stratégies d'extraversion au fur et à mesure que l'échec des programmes d'ajustement structurel, mis en œuvre depuis 1980, devenait de plus en plus évident* ». Et il énumère les différents types de stratégies d'extraversion, de l'extraversion démocratique avec l'utilisation de la rente que peut procurer un discours pro-démocratique jusqu'à l'extraversion culturelle, en passant par l'extraversion politique – surtout pendant la Guerre froide – et évidemment sécuritaire, au cœur de notre recherche.

La définition des stratégies d'extraversion dépend inévitablement de l'environnement extérieur. Ainsi, Denis M. Tull affirme que le choix des

(24) Peu développée dans les études africanistes, la notion d'extraversion est un outil analytique permettant de mieux comprendre les stratégies que les pays africains mettent en œuvre pour servir leurs propres intérêts.

(25) J.-F. BAYART, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, n°5, 1999, pp. 97-120, et *L'Etat en Afrique. La Politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989.

(26) Cf. H. A. HASSAN, « Contending hegemony and the new security systems in Africa », *African Journal of Political Science and International Relations*, 2015.

stratégies d'extraversion dépend grandement des priorités de l'agenda de la communauté internationale : « *in order to secure support, government often pick up on the tenets of fashionable discourses* » (27).

En Afrique, les stratégies d'extraversion ont porté sur la sécurité à partir du milieu des années 1990 et de la deuxième vague de régionalisme évoquée précédemment. En effet, la coopération militaire des partenaires non africains s'est structurée progressivement autour du renforcement des capacités des armées africaines et des mécanismes africains de gestion des conflits qui commençaient à voir le jour. La France a été la première à modifier les outils de sa coopération militaire en lançant, en 1994, le projet RECAMP, qui vise au renforcement de la capacité de gestion des crises et des outils de sécurité collective des Etats africains à travers des cycles de formations et d'exercices. En 1996, les Etats-Unis lancent leur propre programme de formation des armées africaines, l'African Crisis Response Initiative (ACRI), qui devient, en 2004, l'Africa Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA). En 1997, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France reconnaissent la nécessité de coordonner leurs programmes de coopération militaire en Afrique. La coopération militaire s'est alors naturellement tournée vers l'opérationnalisation de l'APSA et des mécanismes sécuritaires des CER au fur et à mesure de leur création.

Avec la fin de la Guerre froide et la création du département des opérations de maintien de la paix (DOMP) des Nations Unies en 1992, le maintien de la paix est devenu un facteur structurant des stratégies d'extraversion des Etats africains. En effet, l'organisation internationale a mandaté, au cours des deux dernières décennies, plusieurs opérations sur le continent. Le besoin important de l'ONU en pays contributeur de troupes (PCT) et le système de rémunération avantageux pour ces derniers ont poussé certains Etats à faire de leur contribution aux OMP une véritable rente. La coopération militaire des partenaires internationaux s'est alors « spécialisée » dans la préparation des bataillons africains à l'engagement au sein des OMP. Ainsi, le maintien de la paix et l'opérationnalisation de l'APSA ont structuré les pratiques de coopération militaire entre les armées africaines et leurs partenaires internationaux (28).

Au cours des années 2000, avec l'avènement de la « *global war on terror* » comme déterminant de la politique étrangère américaine, sont apparues de nouvelles stratégies d'extraversion dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Cette nouvelle priorité de la communauté internationale a poussé les élites dirigeantes africaines à adapter leurs stratégies d'extraversion en investissant davantage de ressources dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, pour capter une rente supplémentaire. Pour

(27) D. TULL, « Weak states and successful elites. Extraversion strategies in Africa », *German Institute for International and Security Affairs* (SWP Research Paper), Berlin, 2011, 27 p.

(28) S. LE GOURIELLEC / N. DESGRAIS, « Stratégies d'extraversion. Les défis de la construction de l'Architecture africaine de paix et de sécurité », Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire (Note de recherche stratégique n°28), 2016.

Denis M. Tull, « *the fact that Western actors are under pressure to address problems like state collapse or terrorism can present local elites with political opportunities* ».

La régionalisation de la menace djihadiste a poussé les acteurs internationaux à régionaliser leurs programmes, stratégies et politiques vis-à-vis du Sahel. Concernant le volet de la coopération militaire, la présence, depuis une dizaine d'années, de forces spéciales des partenaires internationaux dans la zone et le déploiement de l'opération Serval, de la MINUSMA et de missions PSDC de l'UE ont conduit les Etats sahéliens à privilégier une stratégie d'extraversion et à l'institutionnaliser à travers la FC-G5S et la FMM. Ce nouveau régionalisme a ainsi été structuré par la coopération militaire des partenaires extérieurs, notamment la France. Les partenaires internationaux, sceptiques vis-à-vis de l'UA, ont privilégié des structures de taille restreinte, pouvant recevoir leur aide technique, matérielle et potentiellement financière.

Ainsi, le choix des Etats de la région de privilégier la CBLT comme cadre d'action et de coopération de la lutte contre Boko Haram a été soutenu par les partenaires extra-continentaux, notamment le « P3 », à travers la création d'une Cellule de coordination et de liaison (CCL) rattachée à l'opération Barkhane. Cette cellule, réunissant des officiers de liaison des pays du P3 et de la FMM, est essentiellement destinée au partage de renseignements obtenus par les capteurs français, britanniques et américains, des renseignements qui sont orientés en fonction du renseignement de terrain obtenu par les troupes de la FMM.

Les stratégies d'extraversion des Etats sahéliens et de leurs élites dirigeantes n'ont eu de cesse de s'adapter à l'évolution de leur environnement stratégique et aux priorités définies par la coopération militaire de leurs partenaires extérieurs. La régionalisation de la lutte contre le terrorisme au Sahel est une nouvelle opportunité d'extraversion pour les pays sahéliens, opportunité qu'ils ont su saisir en créant des mécanismes régionaux *ad hoc* à l'APSA.

* *
*

La régionalisation de la menace terroriste, les défaillances profondes de l'APSA, l'internationalisation de la lutte contre le terrorisme au Sahel et l'adaptation des stratégies d'extraversion à ce nouvel environnement stratégique sont autant d'éléments qui ont poussé les Etats africains et leurs partenaires à élaborer des stratégies régionales de défense basées sur la coordination et la coopération au sein d'organisations régionales *ad hoc*, telles que le G5 Sahel ou la CBLT, au détriment de l'architecture de l'UA et des mécanismes propres aux CER.

A leur création, la FMM et la FC-G5S étaient considérées comme *ad hoc* à l'APSA en raison de leur rattachement à deux organisations, respectivement la CBLT et le G5 Sahel, non officiellement reconnues par l'Union africaine.

Si l'UA n'a toujours pas reconnu la CBLT et le G5 Sahel comme structures partenaires en matière de sécurité, le statut juridique de la FMM et de la FC-G5S a évolué suite aux décisions du CPS, permettant leur intégration progressive au sein de l'APSA à travers le Processus de Nouakchott. Cette intégration confirme que ces initiatives ne doivent pas être considérées comme des opérations militaires ponctuelles mais davantage comme les prémisses d'architectures de paix et de sécurité régionales qui auront la responsabilité de prévenir, gérer et régler les conflits qui naîtraient dans leur zone de responsabilité.

Il nous semble intéressant d'encourager les recherches sur les initiatives régionales de lutte contre les groupes djihadistes en Afrique tant elles préfigurent une évolution de la gestion des opérations de paix en Afrique. Les initiatives de la FC-G5S et de la FMM nourrissent et structurent les débats en cours sur le financement des opérations de soutien à la paix (OSP) de l'Union africaine, que ce soit dans le cadre de la réforme du financement de l'UA ou de la réforme à venir des Nations Unies.

L'AFRIQUE ET LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

PAR

EMMANUEL GUEMATCHA (*)

La Cour pénale internationale (CPI) a été créée en 1998 et son Statut est entré en vigueur en 2002. Elle compte aujourd'hui 123 Etats membres, dont 33 Etats africains. Ses relations avec l'Afrique font l'objet de controverses récurrentes. Les raisons d'une telle situation sont à rechercher dans les multiples feuillets judiciaires dont les deux entités sont les principaux acteurs dans un contexte où, progressivement, les débats déchaînent des passions souvent poussées aux extrêmes.

D'un côté, des défenseurs de la Cour pénale internationale soulignent l'importance de son action dans la lutte contre l'impunité sur un continent africain marqué par des conflits armés, des dictatures et la commission de crimes internationaux (1). Très optimistes sur l'influence de la Cour, ils n'hésitent pas à lui reconnaître des fonctions qui vont au-delà de la simple répression des crimes internationaux. La Cour aurait une fonction dans la prévention des conflits armés et la construction d'une paix sociale durable, des vertus réparatrices d'un tissu social déchiré dans plusieurs Etats africains, et un rôle dans le processus de réconciliation de groupes dont le clivage attise les conflits et la commission de crimes (2).

De l'autre, les opposants à la Cour pénale internationale dénoncent le comportement d'une Cour qui se focalise principalement sur des situations africaines et ne poursuit que des Africains (3). L'Afrique n'est pas le seul continent où des crimes internationaux sont commis, remarquent-ils avec conviction, exemples à l'appui et satisfaits de la pertinence et du caractère incontestable de leurs arguments. De cette constatation au soupçon d'une Cour partielle et dorénavant bras judiciaire de la domination de puissances occidentales, il n'y a qu'un pas, qu'ils franchissent allègrement. Après les premières années d'indépendance de la plupart des Etats africains,

(*) Maître de conférences en Droit public à l'Université de Guyane (France).

(1) Parmi les nombreux auteurs, citons Chris Maina PETER, « Fighting impunity. African states and the International Criminal Court », in Evelyn A. ANKUMAH, *International Criminal Court and Africa. One Decade on*, Intersentia, 2016, pp. 1-62 ; Charles Chernor JALLOH, « Africa and the International Criminal Court: collision course or cooperation », *North Carolina Central Law Review*, vol. XXXIV, n°2, 2012, pp. 203-229.

(2) Charles Chernor JALLOH, *ibid.*, p. 205 ; Kjell Follingstad ANDERSON, « Punishment as prevention? The International Criminal Court and the prevention of international crimes », in Evelyn A. ANKUMAH, *ibid.*, pp. 461-487.

(3) Pour un résumé de ce type d'arguments, cf. Rowland J. V. COLE, « Africa's relationship with the International Criminal Court: more political than legal », *Melbourne Journal of International Law*, vol. XIV, 2013, pp. 678-682.

marquées par une dénonciation du néo-colonialisme, les opposants à la Cour voient en elle le visage d'un nouvel impérialisme occidental plus subtil et aux conséquences non moins dramatiques dans des Etats africains à la recherche désespérée d'une souveraineté effective et d'un développement économique, social et culturel. Les plus radicaux qualifient la Cour pénale internationale d'institution raciste à la solde de l'Occident (4).

Entre ces extrêmes, se trouvent de nombreux observateurs qui défendent la Cour pénale internationale tout en dénonçant ses faiblesses et reconnaissant la pertinence de certaines des critiques qui lui sont adressées, y compris l'exclusivité africaine des poursuites engagées jusqu'ici par elle (5). Après tout, conviennent-ils, aucune institution n'est parfaite. La Cour pénale internationale est inévitablement, comme toute institution, confrontée à des limites et des carences. De ce point de vue, elle reste perfectible.

Cette étude n'a pas pour objectif principal de se positionner dans ces débats largement médiatisés et inlassablement nourris. Il entend plutôt, dans le cadre des relations entre l'Afrique et la Cour pénale internationale, s'interroger sur la contribution africaine : quelle est la part de l'Afrique dans la naissance de la CPI, dans la vie de cette institution et va-t-elle contribuer à sa fin ? Dans cette perspective, le continent africain ne semble pas afficher une unité. A l'aune de la diversité de l'Afrique, qui compte aujourd'hui 55 Etats qui peuvent avoir des intérêts divergents, les relations entre ce continent et la Cour pénale internationale sont marquées par une certaine dualité, perceptible dans sa contribution à la création de cette institution et à sa vie (II). Quant à l'éventualité d'une contribution africaine à la fin de la CPI, elle reste improbable.

LA CONTRIBUTION DE L'AFRIQUE A LA NAISSANCE DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

Lorsque, à la fin des années 1940 et au début des années 1950, les premières propositions de création d'une juridiction criminelle internationale voient le jour aux Nations Unies, peu d'Etats africains sont indépendants et membres de l'Organisation des Nations Unies créée en 1945. Cependant, des Etats africains indépendants et membres des Nations Unies ne sont pas étrangers aux procédures qui visent la mise en place d'une telle juridiction. En 1950, l'Egypte fait partie des 17 Etats dont les représentants forment un Comité chargé par l'Assemblée générale des

(4) Cf. par exemple le cas du gouvernement gambien : Adam WITHNALL, « Gambia pulls out of racist' ICC amid fears of a mass African exodus », *Independent*, 26 oct. 2016, disponible sur le site Internet www.independent.co.uk/news/world/africa/gambia-international-criminal-court-south-africa-burundi-withdrawal-rome-statute-a7381336.html (consulté le 20 octobre 2017).

(5) Cf. par exemple William SCHABAS, *An introduction to International Criminal Law*, Cambridge University Press, 2017 (5^e éd.), p. 45 : l'auteur pense qu'en élargissant ses enquêtes à d'autres continents avec succès, la Cour pourrait faire taire les critiques.

Nations Unies de « *préparer un ou plusieurs avant-projets de convention et de formuler des propositions concernant la création et le statut d'une cour criminelle internationale* » (6). Les représentants égyptiens participent aux travaux du Comité (7). Le premier rapport du Comité, qui comprend un projet de juridiction criminelle internationale, est soumis aux commentaires des Etats (8). Faisant partie des 11 Etats qui répondent, l'Union d'Afrique du Sud s'oppose au projet, jugeant prématurée la création d'une juridiction criminelle internationale et pratiquement inenvisageables les propositions dans ce domaine (9). L'Assemblée générale des Nations Unies crée un nouveau Comité composé de représentants de 17 Etats en 1952 (10). L'Egypte en fait de nouveau partie. A la lumière des commentaires des Etats, le nouveau Comité est notamment chargé d'examiner le Projet de Statut de la juridiction (11). Dans cette phase d'amorce du processus de création d'une juridiction pénale internationale, les Etats africains ne sont pas unanimes. L'Egypte participe à la mise en route du projet tandis que l'Union d'Afrique du Sud s'y oppose.

A partir de 1953, le projet de création d'une juridiction criminelle internationale entre progressivement dans l'impasse, avec en toile de fond des positions divergentes des Etats. Pendant ces années difficiles, l'Afrique participe aux timides avancées qui précèdent le retour fulgurant de la justice pénale internationale et la création de la Cour pénale internationale en 1998. Contrairement aux années 1950, lorsque les premières discussions sur la création de la Cour sont engagées, plusieurs Etats africains accèdent à l'indépendance à partir des années 1960 et adhèrent aux Nations Unies. Prenant le train en panne d'un processus de création d'une juridiction pénale internationale, les Etats africains n'entendent pas rester à l'écart.

En 1978, plusieurs Etats africains soutiennent le retour de l'examen d'un Projet de Code sur les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité aux Nations Unies (12), point de départ d'un nouveau processus vers la création d'une juridiction pénale internationale. Le projet de résolution qui réclame le retour de la question est présenté par neuf Etats, dont le Nigeria (13). Cinq Etats, parmi lesquels la Sierra Leone, se joignent au Projet (14). La sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations

(6) UN Doc A/RES/489(V), 12 déc. 1950. Les autres Etats du Comité sont : Australie, Brésil, Chine, Cuba, Danemark, Egypte, Etats-Unis d'Amérique, France, Inde, Iran, Israël, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Syrie et Uruguay.

(7) Cf. par exemple les interventions des représentants de l'Egypte *in* UN Doc A/Ac.48/Sr.22, §29, 23 août 1951, §41, §53 et §75.

(8) UN Doc. A/2136, New York, 1^{er} janv. 1952.

(9) United Nations General Assembly, Comments received from governments regarding the report of Committee on International Criminal Jurisdiction, UN Doc. A/2186, 16 sept. 1952, p. 34.

(10) UN Doc. A/RES/687(VII), 5 déc. 1952.

(11) *Ibid.*, §3.

(12) Le projet avait été reporté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1954 : UN Doc. A/RES/897(IX), 1954.

(13) UN Doc. A/33/487, 14 déc. 1978, p. 1, §4.

(14) *Ibid.*

Unies, dont le rapporteur est alors un ressortissant libyen, recommande à celle-ci l'adoption du projet de résolution qui reprend dans les grandes lignes la proposition des neuf Etats (15). La proposition de la sixième Commission est reprise par la résolution 33/97 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le détail du vote de la résolution est édifiant. Tous les Etats africains, à l'exception du Zaïre (République démocratique du Congo actuel) et de la Mauritanie qui s'abstiennent, votent pour la résolution (16). En 1981, tous les Etats africains présents votent pour la résolution 36/106 qui demande à la Commission du droit international (CDI) de reprendre ses travaux sur le Projet de Code sur les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (17).

En 1982, à la reprise des travaux de la CDI sur le Projet de Code, Doudou Thiam, un diplomate de nationalité sénégalaise, est désigné comme rapporteur spécial sur cette question (18). Le rapporteur spécial sénégalais est à la tête d'un groupe de travail créé par la CDI. Au sein du groupe de travail composé de douze membres, on trouve quatre Africains : l'Egyptien Boutros Boutros-Ghali, le Kenyan Frank X. J. C. Njenga, le Zaïrois (République démocratique du Congo actuel) Mikuin Leliel Balanda et l'Algérien Ahmed Mahiou (19). Le diplomate sénégalais est le rapporteur spécial sur le Projet de Code de 1982 à 1995. Ses rapports et ses travaux ont une influence sur la dynamique qui conduira à la création d'une juridiction pénale internationale. En effet, le rapporteur spécial africain donne le ton dans son premier rapport présenté à la CDI en 1983. Alors que la création d'une juridiction pénale internationale ne fait pas partie du mandat de la CDI, Doudou Thiam s'y intéresse d'emblée (20). Pour le rapporteur spécial, cette question ne saurait être éludée parce qu'elle est l'une des conditions d'effectivité du futur Projet de Code (21). Il considère que la CDI pourrait envisager la création d'une juridiction pénale internationale si elle veut « *faire œuvre utile* » et suggère qu'elle interroge l'Assemblée générale des Nations Unies sur ce point (22). Consultée par la CDI en 1983, 1986 et 1987, l'Assemblée générale tarde à donner des indications (23). Il faut attendre 1989, à l'occasion de l'examen de la question des poursuites et des sanctions contre les narcotrafiquants à l'initiative de Trinité-et-Tobago, pour que

(15) *Ibid.*, pp. 3-4.

(16) Cf. UN Doc. A/33/PV.86, 16 déc. 1978, pp. 1 600-1 601.

(17) UN Doc. A/RES/36/106, 10 déc. 1981 ; UN Doc. A/36/PV.92, 10 déc. 1981, p. 1 578.

(18) Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa trente-quatrième session, 3 mai-23 juil. 1982, UN Doc. A/37/10, §8.

(19) *Ibid.*

(20) *Annuaire de la Commission du droit international 1983*, vol. I, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1983, p. 6, §§22-24.

(21) *Ibid.*, §23.

(22) *Ibid.*, §24.

(23) *Annuaire de la Commission du droit international 1983*, vol. II, 2^e partie, 1983, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1983/Add.1 (Part 2), pp. 16-17, §69(c) ; *Annuaire de la Commission du droit international 1986*, vol. II, 2^e partie, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1986/Add.1 (Part 2), p. 56, §185 ; *Annuaire de la Commission du droit international 1987*, vol. II, 2^e partie, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1987/Add.1 (Part 2), p. 17, §67(c).

l'Assemblée générale des Nations Unies adopte une résolution demandant à la CDI d'examiner la création d'une juridiction pénale internationale qui serait compétente pour juger les individus soupçonnés d'avoir commis les crimes prévus dans le Code (24). La résolution est adoptée sans vote et les Etats africains ne s'y opposent pas. Ainsi, dans un contexte marqué par une non-opposition des Etats africains, c'est par la voix d'un ressortissant d'Etat africain et sous son impulsion que la question de la création d'une juridiction criminelle internationale revient officiellement dans le cadre onusien.

Après le retour de la nouvelle dynamique en 1989, les Etats africains apparaissent comme des acteurs de premier rang des négociations qui conduisent à l'adoption du Statut de Rome (25). La CDI met en place un groupe de travail dédié à la création d'une Cour criminelle internationale en 1992. A ses débuts, le groupe de travail est présidé par un Africain, Abdul G. Koroma, de nationalité sierra léonaise, même si, en son absence, c'est le rapporteur sénégalais sur le projet de Code sur les crimes, Doudou Thiam, qui préside plusieurs séances de travail du groupe (26). La CDI soumet un projet préliminaire de Statut de la future juridiction à l'Assemblée générale des Nations Unies, qui demande à cette dernière de poursuivre ses travaux et aux Etats de faire des commentaires sur le projet (27). Deux Etats africains, l'Algérie et la Tunisie, font des commentaires globalement favorables à la création de la Cour (28). La CDI adopte et propose un projet de Statut de la future Cour à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1994 et la convocation d'une Conférence de plénipotentiaires pour en discuter (29). D'une part, l'Assemblée générale crée un Comité *ad hoc* chargé de réfléchir sur les questions de forme et de fond relatives à la future Cour, tout en envisageant les modalités d'une future Conférence (30). Le Comité *ad hoc*, qui rend son rapport en 1995, est ouvert à tous les Etats membres des Nations Unies et l'un de ses vice-présidents élus est Cherif Bassiouni, un Egyptien (31). D'autre part, l'Assemblée générale demande aux Etats de commenter le Projet.

Dans des considérations qui apparaissent prémonitoires, le Soudan et la Libye s'opposent à certaines dispositions du projet de Statut de la juridiction ayant un lien avec le rôle du Conseil de sécurité. Si le Soudan semble favorable au Projet, il critique déjà la possibilité d'une

(24) UN Doc. A/RES/44/39, 4 déc. 1989.

(25) Sur l'enthousiasme des Etats africains au moment des négociations précédant le Traité de Rome, cf. William SCHABAS, *op. cit.*, pp. 42-43.

(26) *Annuaire de la Commission du droit international 1992*, vol. II, 2^e partie, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1992/Add.1 (Part 2), p. 6, §6.

(27) UN Doc. A/RES/48/31, 9 déc. 1993.

(28) *Annuaire de la Commission du droit international 1994*, vol. II, 1^{re} partie, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1994/Add.1 (Part 1), pp. 26-27 pour l'Algérie et pp. 96-97 pour la Tunisie.

(29) *Ibid.*, §90. Cf. *ibid.*, §91 pour le Projet.

(30) UN Doc. A/RES/49/53, 9 déc. 1994.

(31) UN Doc. A/50/22, 1995, §5.

instrumentalisation politique du Conseil de sécurité, appelé à jouer un rôle dans la transmission des situations à la future Cour. Le Soudan, dont le chef d'Etat Omar El Béchir sera poursuivi par la CPI en 2009 après renvoi de la situation au Darfour à la CPI par le Conseil de sécurité des Nations Unies, écrit qu'il « *a quelques réserves à exprimer au sujet de l'article 23 du projet de statut de la Cour criminelle internationale qui autorise le Conseil de sécurité à faire appel à la Cour en supprimant l'obligation d'accepter la juridiction de la Cour qui est faite aux Etats* » (32). Selon le Soudan, le Conseil pourrait mettre à profit l'article 23 du projet « *pour brimer certains Etats et dicter ses conditions* », et invoquer cet article « *pour faire de la Cour criminelle internationale, organe devant être créé par la communauté internationale en vertu d'un traité conclu entre les différents Etats parties, un instrument qui pourrait servir à sanctionner certains individus, voire à humilier certains Etats et à porter atteinte à la dignité nationale, en particulier si les individus visés adoptent des positions politiques contraires à celles des Etats membres du Conseil de sécurité, notamment des membres permanents* » (33). La Soudan milite pour une suppression de l'article 23 (34). Dans la même veine, la Libye, dont la situation sera déferée en 2011 à la CPI par le Conseil de sécurité, s'oppose à l'article 23 du projet de Statut de la CPI et au rôle du Conseil de sécurité dans la transmission de situations à la Cour. Selon cet Etat, « *le lien entre le Conseil de sécurité, organe politique de par sa nature, son mandat et sa structure, et la cour criminelle internationale, dont la création est envisagée en tant qu'instance juridique fondée sur la neutralité et l'impartialité, posera des obstacles gigantesques qui ébranleront la confiance dans la neutralité et l'impartialité de l'instance juridique* » (35). La Libye milite également pour une suppression du rôle du Conseil de sécurité (36).

Malgré ces réserves, la contribution africaine est importante. En 1996, l'Assemblée générale des Nations Unies met en place un Comité préparatoire pour la création d'une Cour criminelle internationale (37). Cherif Bassiouni est de nouveau élu vice-président du Comité (38). Tout au long des travaux qui conduisent à la création de la Cour, les Etats africains font des propositions. Par exemple, l'Algérie, l'Egypte, et la Libye font des propositions en matière de qualifications des juges et de représentation, le Malawi et le Nigeria en matière de représentation des juges (39), le Bénin en matière de recours portant sur la culpabilité ou la peine (40) et

(32) UN Doc. A/AC.244/1/Add.1, 30 mars 1995, §8.

(33) *Ibid.*

(34) *Ibid.*, §14.

(35) UN Doc. A/AC.244/1/Add.3, 3 avr. 1995, §2.

(36) *Ibid.*

(37) UN Doc. A/RES/50/46, 11 déc. 1995.

(38) UN Doc. A/51/22, 1996, §5.

(39) *Ibid.*, pp. 12-14.

(40) Proposition du Bénin, Doc. A/AC. 249/1998/WG.4/DP.25, 28 mars 1998.

le Kenya à propos de l'immunité des témoins et des avocats (41). Les Etats africains participent massivement à la Conférence de plénipotentiaires de 1998 qui adopte le Statut de la Cour. Le bureau de la Conférence comprend un président italien et 31 vice-présidents, dont huit représentants d'Etats africains (42). Cherif Bassiouni est le président du Comité de rédaction du Statut de la Cour (43). Sur les 24 Etats membres du Comité, 4 Etats sont africains (44). Le jour de l'adoption du Statut de la CPI, plusieurs Etats africains font des déclarations. Par exemple, l'île Maurice déclare d'emblée qu'elle signera le Traité (45), la Sierra Leone, l'Egypte, le Botswana, l'Algérie et le Bénin expriment leur satisfaction de voir adopter le Traité (46). Cependant, tous les Etats africains ne sont pas aussi euphoriques. Le Soudan, s'exprimant au nom du Groupe des Etats arabes, fait part de son insatisfaction et critique notamment les pouvoirs conférés au procureur et au Conseil de sécurité dans le cadre du fonctionnement de la future Cour (47). Si plusieurs Etats africains signent le Statut, le ratifient ou y adhèrent plus tard – 33 Etats africains sont parties à la Cour sur 123 Etats membres aujourd'hui –, tous les Etats africains ne suivent pas ce chemin. Le continent africain compte 55 Etats. Par conséquent, une vingtaine d'Etats africains ne sont pas parties au Statut de la Cour pénale internationale. Toute analyse sur les relations entre la CPI et l'Afrique ne saurait négliger ce paramètre.

Ainsi, plusieurs Etats africains ont contribué à la naissance de la Cour pénale internationale. Il n'en demeure pas moins que, du début à la fin du processus, des Etats africains ont exprimé des préoccupations et certains n'ont pas souhaité être parties au Statut de Rome. La relation entre l'Afrique et la Cour pénale internationale est ainsi marquée par une certaine complexité, empreinte de dualité. On retrouve la même caractéristique dans le cadre du fonctionnement de la Cour.

L'AFRIQUE ET LA VIE DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

L'Afrique joue un rôle plus visible et très médiatisé en tant que pourvoyeuse d'affaires à la Cour pénale internationale. Elle participe également au fonctionnement de la Cour.

(41) Proposal by Kenya, Doc. A/AC.249/1998/WG.7/DP.18, 24 mars 1998.

(42) Algérie, Burkina-Faso, Egypte, Gabon, Malawi, Kenya, Nigeria et Tanzanie, Cf. « La conférence diplomatique sur la création d'une Cour criminelle internationale adopte à l'issue d'un vote le Statut de Rome d'une Cour pénale internationale », communiqué de presse L/ROM/21, 17 juil. 1998, p. 19.

(43) « M. Cherif Bassiouni (Egypte) est élu Président du comité de rédaction de la conférence sur la création d'une cour criminelle internationale », communiqué de presse L/ROM/5, 15 juin 1998.

(44) Cameroun, Maroc, Afrique du Sud et Soudan : UN Doc. A/CONF.183/13 (vol. I), 1998, pp. 69, §19.

(45) « La conférence diplomatique sur la création d'une Cour criminelle internationale adopte... », *op. cit.*, 17 juil. 1998, pp. 8-9.

(46) *Ibid.*, pour la Sierra Leone, l'Egypte et le Botswana, p. 13, pour l'Algérie, p. 14, et pour le Bénin, p. 15.

(47) *Ibid.*, pp. 12-13.

L'Afrique, pourvoyeuse de situations et d'affaires à la CPI

Dans la majorité des affaires africaines à l'occasion desquelles la Cour pénale internationale engage des poursuites contre des Africains, ce sont des Etats africains qui l'ont saisie (48). En proie à des conflits armés et à la commission de crimes graves, l'Ouganda, la République démocratique du Congo (RDC) et la République centrafricaine (RCA) saisissent la CPI en 2004. Quelques années plus tard, le Mali, confronté à une rébellion armée sur son territoire, et la République centrafricaine, de nouveau marquée par un conflit armé violent, font de même, respectivement en 2012 et en 2014. Saisie, la Cour enquête et délivre des mandats d'arrêt contre des ressortissants d'Etats africains qui, lorsqu'ils sont arrêtés, sont jugés par la Cour. La saisine de la Cour par des Etats africains est alors applaudie parce qu'elle lui donne l'occasion de lutter contre l'impunité.

Toutefois, si la commission de crimes relevant du Statut de la Cour est avérée, certains auteurs interrogent, à juste titre, la stratégie des gouvernements africains qui s'inscriraient parfois dans une volonté d'instrumentalisation, se servant de la Cour pour affaiblir ou éloigner des opposants politiques gênants (49). De même, le contexte qui conduit un gouvernement africain à saisir la Cour peut évoluer, entraînant une remise en cause du travail de celle-ci. Après avoir saisi la CPI qui délivrera des mandats d'arrêt contre ses ressortissants accusés de crimes graves, le gouvernement ougandais lui demandera de mettre fin aux poursuites à cause de la perspective d'un accord de paix avec la LRA (Lord Resistance Army), contre laquelle il se bat depuis des années (50). Cependant, la Cour pénale internationale ne donnera pas de suite à la demande de l'Ouganda. Dès lors, des Etats africains qui saisissent la Cour peuvent également décider de s'opposer à son travail lorsque celui-ci semble gêner leurs intérêts.

Dans le cadre des autres modes de saisine, les relations entre les Etats africains et la Cour pénale internationale se caractérisent également par une certaine dualité. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a renvoyé à la CPI la situation de deux Etats africains. En 2005, il défère à la CPI la situation du Darfour, région du Soudan, un Etat qui n'est pas partie au Statut de Rome. En 2011, il défère à la CPI la situation de la Libye qui, comme le Soudan, n'est pas partie au Statut de la Cour. Dans les deux cas, la Cour délivre plusieurs mandats d'arrêt contre des individus ressortissants des deux Etats, dont leurs Présidents en exercice, Omar

(48) Toutes les informations relatives à la saisine de la Cour sont disponibles sur son site internet, www.icc-cpi.int (consulté le 10 novembre 2017).

(49) A ce sujet, cf. par exemple Jean-Baptiste JEANGÈNE-VILMER, « The African Union and the International Criminal Court: counteracting the crisis », *International Affairs*, vol. XCII, n°6, nov. 2016, pp. 1330-1331 ; Benjamin N. SCHIFF, *Building the International Criminal Court*, Cambridge University Press, 2008, pp. 212-213.

(50) Agence France Presse, « ICC may drop warrants for LRçA », 11 juil. 2006, disponible sur le site internet, www.globalpolicy.org/component/content/article/164/28632.html (consulté le 15 octobre 2017).

El Béchir et Mouammar Kadhafi. La participation de l'Afrique aux deux décisions du Conseil de sécurité est établie tout en restant mitigée. De l'observation du procès-verbal de la résolution 1593 du Conseil de sécurité qui défère la situation du Soudan à la Cour (51), ne se dégage pas une unanimité des Etats africains. Au moment de l'adoption de la résolution, trois Etats africains sont membres du Conseil de sécurité : le Bénin, la Tanzanie et l'Algérie. Les deux premiers, parties au Statut de Rome, votent pour la résolution ; le dernier, non partie, s'abstient (52). L'Algérie regrette la décision du Conseil de ne pas étudier en profondeur la proposition de l'Union africaine (UA) (53), qui souhaitait la création d'un Panel africain pour la justice pénale et la réconciliation (54). Quant au Soudan, invité lors du vote de la résolution, il proteste énergiquement par la voix de son représentant (55). Ainsi, deux Etats africains approuvent la décision du Conseil de sécurité, un Etat africain s'abstient, l'Union africaine propose une solution différente, tandis que l'Etat concerné par la décision s'y oppose. Quelques années plus tard, les Etats africains membres du Conseil de sécurité sont unanimes sur la décision de déférer la situation de la Libye à la CPI par la résolution 1970. Les trois Etats africains membres du Conseil de sécurité au moment de l'adoption de la résolution, l'Afrique du Sud, le Gabon et le Nigeria, tous Etats membres du Statut de la CPI, font partie des Etats initiateurs de la résolution et votent pour elle (56). Le représentant libyen aux Nations Unies, qui avait pris ses distances avec le régime de Mouammar Kadhafi, soutient la résolution et se réjouit du renvoi de la situation libyenne à la CPI (57).

S'agissant des décisions de la Cour de connaître de la situation d'Etats africains, deux Etats africains en ont fait l'objet. Premièrement, le procureur ouvre une enquête sur des crimes commis en Côte-d'Ivoire en 2011. Au moment de l'ouverture de l'enquête, la Côte-d'Ivoire n'est pas encore partie au Statut de Rome. Elle ne le sera qu'en 2013. Cependant, face à des violences et à des crimes commis sur son territoire au début des années 2000, la Côte-d'Ivoire, alors dirigée par Laurent Gbagbo, avait accepté la compétence de la Cour en vertu de l'article 12§3 qui permet à un Etat de « *consentir à ce que la Cour exerce sa compétence à l'égard* » d'un crime relevant du Statut et commis par exemple sur son territoire. Cette reconnaissance de la compétence de la Cour est réitérée en 2010 et 2011 par le nouveau Président ivoirien, Alassane Ouattara. C'est donc la Côte-d'Ivoire, souhaitant que la Cour s'intéresse à sa situation, qui décide de

(51) UN Doc. S/RES/1593, 31 mars 2005.

(52) UN Doc. ONU S/PV.5158, 31 mars 2005, p. 2.

(53) *Ibid.*, p. 5.

(54) A ce sujet, cf. Loraine SIEVERS / Sam DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, Oxford University Press, 2014 (4^e éd.), pp. 613-614 ; Corine LESNES, « Le Conseil de sécurité est paralysé sur le Soudan », *Le Monde*, 18 mars 2005.

(55) *Ibid.*, pp. 12-13.

(56) UN Doc. S/PV.6491, 26 fév. 2011, p. 2.

(57) *Ibid.*, pp. 7-8.

reconnaître sa compétence alors même qu'elle n'est pas encore partie au Statut de Rome.

Deuxièmement, la Cour décide de connaître de la situation du Kenya qui, contrairement à la Côte-d'Ivoire, est partie au Statut de la Cour depuis 2005. Les Etats africains ou l'Etat kenyan lui-même ne semblent pas avoir eu un impact, une influence directe sur la décision de la Cour de se saisir de la situation de cet Etat. Le cas kenyan est souvent considéré comme la première situation africaine dont s'est saisi le procureur en l'absence de renvoi. Cependant, l'examen des circonstances qui conduisent à la décision de la Cour révèle que les Kenyans n'y sont pas complètement étrangers. Après l'instauration du dialogue entre les acteurs kenyans de la crise post-électorale de 2007, une Commission internationale, à laquelle participaient des Kenyans (58), avait enquêté sur les violences post-électorales de 2007 et suggéré la création d'un tribunal spécial pour juger les responsables des crimes constatés, tout en transmettant sans la publier une liste de noms de personnes susceptibles d'être poursuivies par la Cour pénale internationale en cas de non-crédation du tribunal (59). La juridiction spéciale ne verra pas le jour et la Cour pénale internationale ouvrira une enquête en 2010. Par conséquent, on ne peut éluder l'impact du rapport d'une Commission créée avec l'assentiment des Kenyans et à laquelle ils ont participé. Par la suite, le Kenya va protester contre les enquêtes de la Cour et, après la décision de poursuivre notamment Uhuru Kenyatta et William Ruto, qui seront élus respectivement Président et vice-Président du Kenya, le Parlement kenyan va adopter en 2013 une résolution sur le retrait du Kenya du Statut de Rome (60).

En résumé, quel que soit le mode de saisine de la CPI considéré, des Etats africains ont participé à des degrés divers aux décisions de renvoyer des situations à la Cour et, directement ou indirectement, ont contribué aux décisions de la CPI de « poursuivre des Africains ». Cependant, des Etats africains se sont aussi parfois opposés aux décisions de la Cour d'engager des poursuites. Dès lors, les relations entre les deux entités semblent évoluer au gré des intérêts des Etats africains. A ce titre, les Etats africains parties à la CPI n'ont généralement aucune objection à la participation de leurs ressortissants au fonctionnement de la Cour pénale internationale.

(58) Le président de la Commission était Philip Waki, juge d'une Cour d'appel au Kenya. La Commission comprenait également deux Conseils de nationalité kenyane, David Majanga et George Kegoro. Le gouvernement kenyan a participé au financement de la Commission. Sur tous ces points, cf. Kenya, *Report of the Commission of Inquiry into Post Election Violence (CIPEV)*, 2008, p. 1.

(59) *Ibid.*, pp. 472-473.

(60) Nicholas KULISH, « Kenyan lawmakers vote to leave International Court », *New York Times*, 6 sept. 2013, p. A10.

L'Afrique et le fonctionnement de la CPI

A tous les niveaux élevés de responsabilité au sein de la Cour pénale internationale, on trouve des ressortissants d'Etats africains parties au Statut de la Cour (61). Actuellement, 4 des 18 juges de la Cour pénale internationale sont Africains. On y trouve un Nigérian (Chile Eboe-Osuji), une Kényane (Joyce Aluoch), une Botswanaise (Sanji Monageng), et un ressortissant de la République démocratique du Congo (Antoine Kesia-Mbe Mindua). Ils ont été précédés par une Sud-Africaine (Navi Pillay), une Malienne (Fatoumata Diarra), une Ghanéenne (Akua Kuenyehia) et un Ougandais (Daniel David Ntanda Nsereko). Au mois de décembre 2017, de nouvelles élections de six juges auront lieu lors de l'Assemblée générale des Etats parties. Des douze candidats annoncés, quatre sont des ressortissants d'Etats africains (Lesotho, Ghana, Bénin et Ouganda). L'actuelle procureure de la CPI est Fatou Bensouda, une ressortissante de la Gambie.

S'agissant des conseils à la CPI, l'observation de la liste du site Internet de la CPI montre que plusieurs d'entre eux sont des ressortissants d'Etats africains. De nombreux avocats africains, que l'examen des situations africaines par la Cour a inévitablement attirés, interviennent à la Cour. Il ne fait aucun doute qu'à des échelles moins élevées, plusieurs Africains travaillent quotidiennement ou occasionnellement pour la CPI. Il n'est également pas superflu de rappeler qu'en tant qu'Etats parties au Statut de Rome, 33 Etats africains participent aux activités et aux différents organes de l'Assemblée des Etats parties, organe législatif et administratif de la CPI. L'actuel président du bureau de l'Assemblée des Etats parties de la Cour est Sidiki Kaba, un ressortissant du Sénégal.

Cette participation africaine au fonctionnement de la CPI ne constitue pas un obstacle à la formulation de critiques d'Etats africains. Depuis quelques années, ces critiques prennent une tournure inédite et interrogent sur une fin probable de la CPI causée par des Etats africains.

L'AFRIQUE, UNE CONTRIBUTION A LA FIN DE LA CPI ?

Les relations entre des Etats africains et la Cour pénale internationale se sont, à bien des égards, progressivement dégradées. Les poursuites engagées contre des chefs d'Etat africains focalisent les tensions. Ces tensions ont conduit à des menaces de retrait qui ne semblent pas, à ce jour, devoir remettre en cause ni l'existence de l'institution ni un départ massif des Etats africains.

(61) Toutes les informations de cette sous-partie sont disponibles sur le site internet de la Cour pénale internationale, www.icc-cpi.int (consulté le 15 octobre 2017).

L'impact des poursuites engagées contre des chefs d'Etat africains en exercice

La décision de la CPI de poursuivre quatre chefs d'Etat africains, dont deux en exercice au moment où des mandats d'arrêt sont délivrés contre eux, rend problématiques les relations entre, d'une part, la CPI et certains Etats africains et, d'autre part, l'Union africaine. La CPI délivre deux mandats d'arrêt contre Omar El Béchir, Président en exercice du Soudan (62). Elle en fait de même contre Mouammar Kadhafi, Président en exercice de la Libye, et Laurent Gbagbo, ancien Président de la Côte-d'Ivoire. La CPI lance également des poursuites contre Uhuru Kenyatta, qui deviendra Président du Kenya au cours de la procédure, sans que cette évolution de son statut altère la décision de la Cour de le poursuivre. La Procureure de la CPI abandonnera les charges contre le Président du Kenya en insistant sur l'insuffisance des preuves. Quant à Mouammar Kadhafi, son décès mettra fin à la procédure engagée. Le procès de Laurent Gbagbo est en cours. Contribuant à une défiance de plusieurs Etats africains vis-à-vis de la CPI, le cas du président soudanais Omar El Béchir focalise l'attention du fait de sa non-arrestation et du refus de coopération de plusieurs Etats africains, qui s'opposent à l'exécution des mandats d'arrêt délivrés contre lui. Le chef d'Etat soudanais, fugitif selon la CPI, se rend notamment en Afrique du Sud, en République démocratique du Congo, au Tchad, au Malawi, au Kenya, au Nigeria, en Ethiopie et à Djibouti sans être arrêté.

L'Union africaine dénonce également les décisions de la CPI contre des chefs d'Etat en exercice dans plusieurs décisions (63). Par exemple, elle considère que les mandats d'arrêt délivrés contre les chefs d'Etat soudanais et libyen compromettent les efforts en faveur de la paix. Elle demande au Conseil de sécurité, qui refuse de la suivre, de suspendre les poursuites contre le Président soudanais, le Président et le vice-Président du Kenya, conformément à l'article 16 du Statut de Rome. Elle soutient les Etats africains qui refusent d'arrêter le Président soudanais lors de visites, précisant que ces Etats ne font que se plier à ses décisions. Rappelant que le Soudan n'est pas partie au Statut de la Cour, l'Union africaine fonde l'absence de coopération notamment sur l'article 98§1 du Statut de la Cour, qui envisage la possibilité pour l'Etat partie de ne pas coopérer avec la Cour si cela contrevient à ses obligations internationales en matière d'immunité. Pour sa part, la CPI rend plusieurs décisions qui soulignent le manque de coopération des Etats africains parties au Statut de la Cour aux fins d'arrestation du Président soudanais. Le Malawi, le Tchad, Djibouti,

(62) Cf. *ibid.*, pour toutes les informations sur les mandats d'arrêt.

(63) Cf. par exemple les documents de l'Union africaine (UA) : Assembly/au/13(xiii), 3 juil. 2009 ; Assembly/au/10(xv), 27 juil. 2010 ; Ex.cl/639(xviii), 30-31 janv. 2011 ; Décision sur les relations entre l'Afrique et la Cour pénale internationale (CPI), oct. 2014 ; Ex.cl/952(xxviii), 30-31 janv. 2016 ; Ex.cl/987(xxix), 17-18 juil. 2016 ; Ex.cl/1006(xxx), 30-31 janv. 2017.

la République démocratique du Congo, l'Ouganda et l'Afrique du Sud sont notamment ainsi visés (64). Cette escalade évolue progressivement vers une menace.

Menace de retrait du Statut de la Cour pénale internationale et conséquence néfaste improbable

L'Union africaine menace la CPI d'un retrait massif du Statut de la Cour (65). Si la menace n'est pas à ce jour mise en exécution, quelques Etats africains décident de quitter la CPI. Trois Etats africains parties au Statut de Rome, l'Afrique du Sud, le Burundi et la Gambie, engagent des procédures de retrait (66). Le retrait du Burundi, Etat à propos duquel la CPI a ouvert une enquête pour des crimes contre l'humanité qui auraient été commis entre le 26 avril 2015 et le 26 octobre 2017, a pris effet le 27 octobre 2017 (67). Quant aux retraits de l'Afrique du Sud et de la Gambie, ils n'ont pas eu l'effet escompté par les gouvernements des deux Etats. L'Afrique du Sud est revenue sur sa décision de retrait du Statut de la Cour après qu'une Haute Cour a jugé la décision de retrait inconstitutionnelle, à cause notamment d'un défaut de consultation et d'approbation du Parlement (68). La Gambie a reconsidéré sa volonté de retrait après la défaite aux élections présidentielles de son ancien Président qui y était favorable (69). Au final, un seul Etat africain s'est retiré.

Les tensions entre l'Union africaine et la CPI ne semblent donc pas à ce jour sonner le glas de la Cour pénale internationale. A moins d'une nouvelle évolution radicale, le retrait de tous les Etats africains du Statut de la Cour pénale internationale reste improbable. Au sein de l'Union africaine, plusieurs Etats qui critiquent la CPI, le Rwanda et le Zimbabwe par exemple, ne sont pas parties au Statut de Rome. De même, toutes les décisions de l'Union africaine sur un éventuel retrait massif ne sont pas fermes et contraignantes. On pourrait y voir moins une volonté de retrait qu'une tentative de pression de la part des Etats africains sur la CPI. On pourrait aussi y voir l'influence de certains Etats qui défendent la CPI tout en suggérant des corrections. A ce titre, des Etats africains ont émis des réserves à une décision de l'UA qui, notamment, « *adopte la stratégie de*

(64) CPI, *Rectificatif à la Décision rendue en application de l'article 87-7 du Statut de Rome relativement au manquement par la République du Malawi à l'obligation d'accéder aux demandes de coopération que lui a adressées la Cour aux fins de l'arrestation et de la remise d'Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, ICC-02/05-01/09-139-Corr-tFRA, 13 déc. 2011 ; cf. ICC-02/05-01/09-151-tFRA, 26 mars 2013, pour le Tchad ; ICC-02/05-01/09-195-tFRA-Corr, 9 avr. 2014, pour la République démocratique du Congo ; ICC-02/05-01/09-266-tFRA, 11 juil. 2016 pour Djibouti ; ICC-02/05-01/09-267-tFRA, 11 juil. 2016, pour l'Ouganda ; ICC-02/05-01/09-302-tFRA, 6 juil. 2017, pour l'Afrique du Sud.

(65) Cf. les documents de l'UA : ex.cl/952(xxviii), 30-31 janv. 2016 ; ex.cl/987(xxix), 17-18 juil. 2016 ; ex.cl/1006(xxx), 30-31 janv. 2017.

(66) *Ibid.*, doc. ex.cl/1006(xxx).

(67) *Burundi : Retrait*, C.N.805.2016.treaties-xviii.10, 28 oct. 2016.

(68) *Democratic Alliance v. Minister of International Relations and Cooperation*, High Court of South Africa (Gauteng Division, Pretoria), n°83145/2016, 22 fév. 2017 ; cf également *Afrique du Sud, Retrait de notification de retrait*, C.N.121.2017.treaties-xviii.10, 7 mars 2017.

(69) *Gambie, Retrait de notification de retrait*, C.N.62.2017.treaties-xviii.10, 16 fév. 2017.

retrait » (70). Il s'agit du Bénin, du Botswana, du Burkina Faso, du Cap-Vert, de la Côte-d'Ivoire, de la Gambie, du Lesotho, du Liberia, de Madagascar, du Malawi, du Mozambique, du Nigeria, du Sénégal, de la Tanzanie, de la Tunisie et de la Zambie (71). Encore plus significatif, certains Etats africains comme le Nigeria et le Sénégal défendent explicitement la Cour (72).

* *
*

Des Etats africains restent au cœur du dispositif de la CPI tandis que d'autres restent en dehors ou le critiquent. Il est indéniable qu'aujourd'hui des tensions existent et suscitent un débat. Cependant, il est possible de s'interroger sur les termes du débat qui devraient à l'évidence être reconsidérés. Ils porteraient non pas sur l'opportunité de l'existence de la Cour pénale internationale et d'un retrait du Statut de la Cour ou sur son caractère impérialiste, mais sur la lutte pour l'égalité des ressortissants de tous les Etats devant la justice pénale internationale. Au niveau interne, c'est la lutte pour l'égalité qui, au fil du temps, a posé l'égalité de tous devant la justice au sein de nombreux Etats. Si au niveau international la configuration n'est pas la même du fait du rôle prégnant de la souveraineté des Etats, il n'en demeure pas moins que seule la lutte pour l'égalité étendra la couverture de la lutte contre l'impunité. Cette lutte, à l'évidence, n'est pas gagnée. Les acquis de la justice pénale internationale doivent être préservés tout en devant être étendus. Tous les « grands criminels » devraient, partout, être jugés. La paix sociale mondiale et l'amélioration du sort des victimes, toujours plus nombreuses malgré les leçons apprises de l'histoire, en dépendent.

(70) Cf. UA, Doc. ex.cl/1006(xxx), *op. cit.*

(71) *Id.*

(72) Sewell CHAN / Marlise SIMONS, « South Africa to withdraw from International Criminal Court », *The New York Times*, 21 oct. 2016.

LA POLITIQUE ETRANGÈRE DES ETATS-UNIS EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE DEPUIS 1960

ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

PAR

FIFATIN GRACE KPOHAZOUNDE (*)

La politique étrangère des Etats-Unis en Afrique subsaharienne commence réellement à prendre forme durant les années de la Guerre froide. En effet, c'est en 1958 que le Congrès américain crée un bureau indépendant chargé des questions africaines et dirigé par un Secrétaire d'Etat adjoint (1). Même si une rhétorique idéaliste est souvent plus prononcée avec les administrations démocrates, cette politique se conçoit et se pratique dans le cadre théorique du réalisme en Relations internationales, tel que développé par Hans Morgenthau et Raymond Aron. La théorie du réalisme en politique étrangère soutient entre autres que les Etats sont les principaux acteurs des relations internationales et, égoïstes, agisse sur la scène internationale pour sécuriser leurs intérêts nationaux et accroître leur puissance. Elle soutient aussi que les institutions internationales ne sont pas compétentes pour réguler les actions des Etats sur la scène internationale et que la guerre et les conflits sont un prolongement naturel des relations entre Etats, lesquelles sont de nature concurrentielle (2). Pour le réalisme, l'action de l'Etat ne doit pas être appréciée en fonction de sa justesse morale mais plutôt en fonction de sa contribution à l'intérêt national, lequel n'est pas constant (3).

En Afrique subsaharienne, pendant les années de Guerre froide, les Etats-Unis mettent en œuvre, une politique étrangère basée sur la

(*) Conseillère politique au Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.

(1) Paul BUNDUKU-LATHA, *L'Administration Clinton et l'Afrique*, Paris, 1999, p. 41.

(2) Raymond ARON, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, 1984, p. 572.

(3) Dans les années 1990, l'école néoréaliste, avec des auteurs comme Joseph Grieco et Kenneth Waltz, a retravaillé davantage les postulats de la théorie réaliste des Relations internationales. Ils redéfinissent la notion de puissance, qui ne doit pas être mesurée uniquement en termes de « ressources, de capacités ou d'éléments de pouvoir », y compris la population, la taille d'un pays, la richesse économique ou la force de l'armée, mais plutôt en termes de relation d'influence dans laquelle un Etat X peut influencer les préférences, les attitudes, les choix politiques ou économiques d'un Etat Y. Le rôle de l'Etat comme acteur central sur la scène internationale a aussi été réévalué par les néoréalistes, qui rappellent qu'il existe de plus en plus d'autres acteurs, tels les compagnies multinationales, qui jouent aussi un rôle central dans les relations internationales. Cf. Kenneth N. WALTZ, *Theory of International Politics*, Illinois, 1997, pp. 1 et 95 ; Joseph GRIECO, « Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism », *International Organisation*, vol. XLII, n°3, 1988, pp. 485-507.

stratégie de récupération politique. Elle a pour objectif de pousser les pays africains, pour la plupart nouvellement indépendants, à adopter les valeurs institutionnelles et économiques prônées par les Etats-Unis. Sa mise en œuvre consistait, d'une part, en l'usage d'instruments de puissance douce ou *soft power* (diplomatie, aide humanitaire, aide au développement) et, d'autre part, en interventions militaires discrètes, souvent sous forme de conflits par procuration, pour tordre le bras aux régimes récalcitrants envers l'agenda américain. Cette stratégie de politique étrangère semblait adaptée à l'enjeu principalement idéologique que représentait l'antagonisme entre un mode de production communiste et le capitalisme et au contexte géopolitique d'une Afrique subsaharienne qui était la chasse gardée de l'Europe. La promotion du mode de production capitaliste dans les nouveaux pays indépendants d'Afrique subsaharienne devant servir les intérêts économiques des Etats-Unis dans la région.

A la fin de la Guerre froide en 1990, les Etats-Unis réévaluent leur politique étrangère en Afrique subsaharienne pour faire face à des intérêts économiques et des enjeux sécuritaires croissants. (4) En effet, en 2004, un rapport du Centre des études stratégiques et internationales (CSIS), intitulé *Rising US Stakes in Africa : Seven Proposals to Strengthen US-Africa Policy*, faisait état de la place stratégique qu'occupait l'Afrique pour les Etats-Unis en matière d'accès aux ressources naturelles, de lutte contre le terrorisme et face à la concurrence de nouveaux acteurs, notamment de la Chine.

La stratégie de récupération politique fait alors place à une politique étrangère plus agressive, et plus expansive. Alors que, pendant la Guerre froide, les instruments de puissance douce à la disposition de la politique étrangère des Etats-Unis étaient limités principalement à l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et aux Volontaires de la paix (Peace Corps), la période de l'après-Guerre froide voit le déploiement d'une palette plus variée d'instruments, aussi bien de puissance douce que de puissance militaire, pour affronter des enjeux multiformes.

Pour renforcer sa politique étrangère dans la région, les Etats-Unis opèrent un changement au niveau de la forme et non sur le fond. Ainsi, les objectifs de poursuite d'intérêts économiques selon le modèle de production capitaliste demeurent constants, tandis que les moyens et, par conséquent, les tactiques déployées pour atteindre ces objectifs évoluent. La politique étrangère américaine en Afrique subsaharienne après la Guerre froide est alors caractérisée par une diplomatie plus intense, une multiplication des instruments de politique étrangère avec l'introduction de nouveaux programmes de coopération, y compris l'*African Growth and Opportunity Act* (AGO) créé en 1999 sous la présidence de Bill Clinton, le *Plan for Emergency Relief* (PEPFAR) en 2004 sous l'administration Bush ou encore

(4) La chute du Mur de Berlin en 1989 marque la fin de la Guerre froide. La dislocation du bloc soviétique, déjà affaibli vers la fin des années 1980, est complète en 1991.

le *Global Hunger and Food Security Initiative* établi par le président Barack Obama en 2009. En outre, une militarisation de la présence américaine s'est manifestée avec la création en 2007 du Commandement américain pour l'Afrique, AFRICOM.

L'arrivée au pouvoir, en janvier 2017, du président Donald Trump soulève la question de savoir s'il y aura une continuité ou une rupture dans la politique étrangère des Etats-Unis en Afrique subsaharienne. Cet article vise donc à faire un état des lieux de la politique étrangère des Etats-Unis en Afrique subsaharienne, par une étude de l'évolution des tactiques et des stratégies de cette politique pendant et après la Guerre froide, et explore les perspectives possibles depuis l'installation de l'administration Trump.

LA POLITIQUE ETRANGÈRE DES ETATS-UNIS
PENDANT LA GUERRE FROIDE (1960-1990) :
UNE STRATÉGIE DE RÉCUPÉRATION (5)

L'intérêt de la promotion du mode de production capitaliste dans les pays africains dans le contexte de la Guerre froide est de contribuer à créer un cadre institutionnel favorable aux investissements économiques américains. En effet, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, entre 1945 et 1960, le mode de production capitaliste est dans sa phase expansive aux Etats-Unis avec, entre autres, le développement de l'industrie automobile (la production annuelle de voitures aux Etats-Unis a quadruplé de 1945 à 1955) et de l'immobilier (6). Le Produit national brut (PNB) passe de 2 milliards de dollars en 1940 à 3 milliards en 1950 et à 5 milliards en 1960 (7). La classe moyenne américaine croît, avec le nombre d'employés col blanc qui passe de 4 millions en 1940 à 11 millions de personnes en 1960 (8). Les capitaux se multiplient également et les Etats-Unis sont dans une phase d'abondance matérielle, de surproduction. Pour que les industriels continuent à maximiser leurs profits, l'excès de capital dans la phase expansive du capitalisme doit être investi dans de nouveaux marchés (9). L'Europe, avec le Plan Marshall de 1947, était l'un de ces marchés et les pays indépendants d'Afrique subsaharienne, avec des ressources naturelles et une main-d'œuvre abordable, représentaient un autre marché potentiel. Ainsi, pour promouvoir ses intérêts capitalistes en Afrique subsaharienne de 1960 à 1990, Washington adopte une stratégie de

(5) La Guerre froide commence à partir de 1945, mais ici, pour se référer à cette période, nous retenons les années 1960-1990 car c'est en 1960 que la majeure partie des pays africains obtiennent leur indépendance et existent donc sur la scène internationale comme des Etats indépendants avec lesquels les Etats-Unis peuvent établir des relations.

(6) Paul BOYER, *Promises to Keep: The United States since World War II*, Boston, 1998 (2^e éd.), chap. 1-5. Cf. aussi Kenneth GAILBRAITH, *The Affluent Society*, 1958.

(7) *Id.*

(8) US Department of Labor and Historical Statistics, « Occupational distribution 1940-1960 », Washington, 1960.

(9) Hannah ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, New York, 1976, p. 135.

récupération politique. Il s'agit de la méthode traditionnelle de la « carotte et du bâton » consistant, d'une part, en des mesures d'aide humanitaire, d'aide au développement, d'assistance technique, et d'autre part, de l'utilisation de la menace militaire. C'est donc une combinaison de *soft power* ou puissance douce – telle que définie par Joseph S. Nye – et de *hard power* ou puissance dure. De manière générale, « la carotte » ou les éléments de puissance douce sont mis en avant, tandis que « le bâton » ou la menace de l'usage de la force reste en renfort et intervient en cas de besoin, selon la théorie réaliste des Relations internationales.

Manifestation du soft power : illustration avec les Peace Corps ou Volontaires de la paix

La puissance douce est basée sur « *l'idée selon laquelle le meilleur moyen d'imposer de façon durable la puissance américaine est de le faire à l'aide de stratégies d'influence et de privilégier les voies diplomatiques, en excluant tant que possible l'utilisation de la force armée* » (10).

Il s'agit, pour les Etats-Unis, de faire la promotion de valeurs américaines en motivant les pays africains à adopter les mêmes valeurs à travers la diplomatie, l'aide au développement, *etc.*, facilitant ainsi la mise en place d'un cadre institutionnel favorable aux intérêts économiques américains. Dans une politique étrangère réaliste, la puissance douce n'est pas autosuffisante comme stratégie mais est souvent un allié et un précurseur à l'usage de la force militaire. Pendant la Guerre froide, les instruments de puissance douce de la politique étrangère des Etats-Unis étaient limités à deux agences principales, USAID et les Peace Corps, créés en 1961.

Les Volontaires de la paix incarnent l'instrument de puissance douce par excellence de la politique étrangère des Etats-Unis durant la Guerre froide. Ce sont des fonctionnaires du gouvernement américain qui apportent dans les pays où ils sont déployés une assistance technique dans les domaines de l'éducation, de l'agriculture, de la santé et de l'entrepreneuriat. Dans son discours sur la création des Volontaires de la paix, tenu le 2 novembre 1960 à San Francisco, Cow Palace, le président John F. Kennedy déclarait : « *Les enseignants, les docteurs, les techniciens et experts dont les pays en voie de développement ont désespérément besoin viennent en grand nombre de Moscou et contribuent ainsi à l'avancée du communisme [...] Ils connaissent le pays, parlent la langue et travaillent rapidement et efficacement en Guinée, au Ghana, au Laos, et à travers le monde [...] Ils peuvent seulement être contrôlés par des Américains qui sont tout aussi qualifiés et dévoués. [...] Je suis convaincu que nos jeunes hommes et jeunes femmes attachés à la liberté sont entièrement capables de surpasser les efforts des missionnaires de M. Khrouchchev qui s'attèlent à saper cette liberté* » (11). Une déclaration qui

(10) Barthélemy COURMONT, *Chine, la grande séduction*, Paris, 2009, p. 58.

(11) Marshall WINDMILLER, *The Peace Corps and Pax Americana*, 1970, p. 41. Traduit de l'anglais par l'auteur.

confirme, malgré l'apparence humanitaire que revêt l'agence, l'intérêt de politique étrangère qu'elle représente dans la lutte contre le communisme.

D'autres hauts responsables américains ont insisté sur une autre dimension des Peace Corps, à l'instar de George Ball, qui, alors secrétaire d'Etat, disait : « *A mon avis, les Volontaires de la paix contribuent de plusieurs façons à l'avancée de la politique étrangère américaine. Tout d'abord, [...] il y a son existence et ce que [l'agence] symbolise en termes de l'intérêt des jeunes Américains à créer le genre d'amitiés qu'ils développent dans le travail qu'ils effectuent. Ensuite, l'assistance tangible qu'ils peuvent apporter, particulièrement dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement de l'anglais à des élèves qui n'auraient pas pu bénéficier de ces cours autrement. [...]. Aux yeux du monde, cela signifie donner un caractère de générosité à l'effort politique américain* » (12).

Cela est l'essence de la puissance douce : la possibilité d'avancer des intérêts politiques en amenant d'autres à s'identifier avec son idéologie et, mieux encore, en apparaissant comme un bienfaiteur. En effet, les populations croisant et côtoyant ces jeunes gens qui enseignent la langue anglaise ou dispensent des soins les identifient aux Etats-Unis. C'est une image de générosité, d'altruisme. Cette vision permet de voir dans la politique étrangère américaine une forme de vertu, ainsi que l'explique Marshall Windmiller : « *La politique des Volontaires de la paix comme celle de tout autre instrument de la politique étrangère américaine est d'avancer l'intérêt national des Etats-Unis [...]. L'agence contribue à cela, non pas en prêtant la notion de vertu à la paix [...], mais en prêtant l'apparence de vertu à la politique étrangère américaine* » (13).

Les Volontaires de la paix sont présents en Afrique, aux Caraïbes, en Amérique centrale et en Amérique du Sud, en Europe de l'Est, en Asie, au Moyen-Orient et dans les îles Pacifiques. En 1970, près de 9 000 volontaires servaient dans 59 pays en développement ; en 2010, on compte 8 655 volontaires servant dans 77 pays, dont 29 pays africains, et en 2015, 6 818 volontaires servaient dans 64 pays, dont 27 pays africains. Ces chiffres confirment que la présence des volontaires dans les pays en développement était plus importante pendant les années 1970, que l'Afrique accueille actuellement près de 45 % du nombre total des Volontaires de la paix, soit près de la moitié, et que, malgré un nombre total décroissant, la proportion de Volontaires servant en Afrique demeure la plus importante de toutes les régions (14).

Pour la politique étrangère américaine, l'action des jeunes volontaires contribue à prévenir l'usage de la force et, donc, des armes, lorsque les politiques nationales ne se plient pas aux intérêts américains. John F.

(12) *Ibid.*, p. 43. Traduit de l'anglais par l'auteur.

(13) *Ibid.*, p. 48. Traduit de l'anglais par l'auteur.

(14) « Peace Corps, Fact sheet », disponible sur le site Internet www.peacecorps.gov/about/fastfacts/ (consulté le 25 mars 2017).

Kennedy disait ainsi, en se référant aux Volontaires : « *Je souhaite qu'il y ait autant de vous que de soldats [...]. Plus vous êtes nombreux, moins nous aurons besoin [des soldats]* » (15).

L'instrument de la menace militaire

Cet instrument peut se manifester par un soutien militaire à des régimes clients, à des groupes armés rebelles déstabilisateurs d'un régime jugé non favorable aux intérêts américains ou alors à des coups d'Etat. De 1960 à 1990, l'usage des ressources militaires américaines se faisait de manière discrète, principalement au travers des opérations secrètes de la Central Intelligence Agency (CIA), comme par exemple dans l'assassinat de Patrice Lumumba au Zaïre (aujourd'hui République démocratique du Congo) ou dans le soutien aux mouvements indépendantistes de l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) et du Front national de libération de l'Angola (FNLA) dans le contexte de la Guerre froide (16). Au Ghana, en 1966, la CIA est soupçonnée d'avoir joué un « rôle pivot » dans le coup d'Etat contre le président Kwame Nkrumah (17). Il y eut également l'intervention indirecte des Etats-Unis dans la corne de l'Afrique, lors de la guerre de l'Ogaden en 1977-1978 opposant l'Ethiopie et la Somalie, qui se disputaient la localité d'Ogaden, riche en pétrole, en gaz naturel et stratégiquement proche des grandes lignes d'approvisionnement de pétrole. Un télégramme confidentiel du Département d'Etat à l'ambassade des Etats-Unis à Paris, daté du 6 août 1977, informe alors du projet de Washington de fournir des armes et des équipements militaires à la Somalie, tandis que l'Ethiopie est soutenue militairement par l'Union soviétique (18). En plus des richesses naturelles de la région d'Ogaden, la corne de l'Afrique représente un intérêt stratégique pour les Etats-Unis en raison de sa proximité avec les champs pétroliers du Moyen-Orient. Ces interventions discrètes poursuivaient à l'époque le même objectif, principalement économique : faciliter l'accès d'entreprises américaines à des ressources naturelles, créer un environnement favorable au développement du capitalisme et, ce faisant, écarter l'Union soviétique.

La présence américaine en Afrique subsaharienne pendant la Guerre froide était néanmoins peu visible, tant en termes diplomatiques que militaires. Ainsi, la plupart des analystes des relations internationales, comme Philippe Hugon, reconnaissent qu'entre 1960 et 1990 Washington a adopté une empreinte légère (« *light footprint* ») en Afrique, considérant

(15) Marshall WINDMILLER, *op. cit.*, p. 72. Traduit de l'anglais par l'auteur.

(16) Ellen RAY / William SCHAAP / Karl VAN METTER / Louis WOLF, *Dirty Work 2. The CIA in Africa*, Londres, 1980, pp. 170-172.

(17) *Ibid.*, p. 134.

(18) US Department of State, « Additional talking points which ambassador Hartman may use if he desires during his meeting with French Foreign Minister in Paris on August 8 1977 », Washington, déclassifié le 22 mai 2009, disponible sur le site Internet wikileaks.org/plusd/cables/1977STATE185427_c.html (consulté le 27 décembre 2014).

le continent « *plus comme un problème européen que comme un problème américain* » (19).

LA POLITIQUE AMÉRICAINE DES ETATS-UNIS APRÈS LA GUERRE FROIDE :
DIPLOMATIE RENFORCÉE ET MILITARISATION

Contrairement à la période précédente, durant laquelle la politique africaine des Etats-Unis n'était pas très structurée et qui reposait sur une variété limitée d'instruments de puissance douce et sur une présence militaire discrète, nous assistons après la Guerre froide à une nouvelle formule de politique étrangère, qui se veut plus structurée, plus agressive, avec non seulement une multiplication d'éléments de puissance douce, mais aussi davantage d'instruments militaires, notamment avec la mise en place d'un commandement militaire pour l'Afrique en 2007, AFRICOM. En 2012, la Maison-Blanche conçoit pour la première fois un document officiel sur sa politique en Afrique subsaharienne intitulé *the US Foreign Policy in Sub-saharan Africa*. Le document identifie quatre priorités de la politique étrangère américaine dans la région : la sécurité et la lutte contre le terrorisme ; la promotion de la démocratie ; la promotion du libéralisme économique ; le développement socio-économique. Pour atteindre ces objectifs, la Maison-Blanche préconise un meilleur usage du pouvoir civil et militaire des Etats-Unis pour mieux avancer ses intérêts économiques et sécuritaires croissants dans la région. Il s'agit notamment de l'accès à des ressources naturelles, en particulier pétrolières, et de la lutte contre le terrorisme.

Une diplomatie intensifiée

La théorie réaliste des Relations internationales de Hans Morgenthau et Raymond Aron reconnaît le rôle essentiel de la diplomatie dans toute politique étrangère, même si elle estime que la guerre et les conflits sont un prolongement naturel des relations entre Etats.

Sur le plan diplomatique, les Etats-Unis adoptent désormais une approche plus agressive et plus présente en Afrique subsaharienne, en engageant tous les instruments diplomatiques disponibles, à savoir la diplomatie publique et la diplomatie d'Etat.

Pour ce qui est de la diplomatie d'Etat, définie comme la diplomatie exercée par les représentants officiels de l'Etat américain, le changement d'attitude envers l'Afrique subsaharienne commence pendant l'administration Clinton pour s'intensifier durant les administrations Bush et Obama. Les officiels américains mettent désormais en avant la notion de partenariat avec les pays africains, dans l'objectif de signaler aux Africains une volonté de coopérer d'égal à égal, au moins en théorie. Cette notion de partenariat,

(19) Philippe HUGON, *La Géopolitique de l'Afrique*, Paris, 2013 (3^e éd.), et « Les nouveaux acteurs de la coopération en Afrique », *Revue internationale de politique et de développement*, mars 2010.

s'inspire en partie de la tactique de la Chine en Afrique subsaharienne, qui met en avant, avec assez de succès, le respect de la souveraineté dans sa rhétorique diplomatique avec les pays africains. Pendant les deux mandats du président Bill Clinton (1993-2001), ce dernier fait preuve de plus de proximité avec les pays africains. Il était ainsi considéré comme le « monsieur Afrique » parmi tous les Présidents américains. En 1998, il effectue sa première visite en Afrique subsaharienne : c'est le voyage le plus long d'un dirigeant américain sur le continent. Il visite le Ghana, l'Ouganda, le Sénégal, le Rwanda, le Botswana et l'Afrique du Sud. Deux ans plus tard, le président Clinton visite à nouveau le continent, se rendant cette fois au Nigeria et en Tanzanie. Il devient alors le premier Président américain à visiter deux fois l'Afrique pendant son mandat. La promotion de la démocratie, des droits de l'homme et d'une économie de marché était le principal message du président Clinton. Ainsi, en mars 1998, au Ghana, Bill Clinton affirme : « *La Guerre froide est finie ; le colonialisme est fini ; l'Apartheid est fini. Les vestiges de troubles passés demeurent. Mais sûrement, il viendra un moment où partout la réconciliation remplacera la récrimination. Maintenant, les nations et les individus sont enfin libres de rechercher un monde nouveau où la démocratie, la paix et la prospérité ne sont pas des slogans, mais l'essence d'une nouvelle Afrique* » (20).

Le président Bill Clinton annonce déjà le souhait des Etats-Unis d'établir un partenariat avec l'Afrique lorsqu'il dit : « *Je veux construire un partenariat futur entre nos deux peuples* » (21). George W. Bush renforce la notion de « partenariat » que son pays entend entretenir avec les pays africains. Avant sa visite officielle, qui dura du 15 au 21 février 2008, il déclarait au Musée national d'art africain de Washington que : « *Trop de pays continuent d'adopter l'attitude paternaliste qui traite les pays africains comme des cas de charité ou un modèle d'exploitation qui ne cherche qu'à acheter leurs ressources. Les Etats-Unis rejettent ces deux approches. Au lieu de cela, nous traitons les dirigeants africains comme des partenaires égaux, en leur demandant de fixer des objectifs clairs, qui devraient produire des résultats mesurables* » (22).

Ces déclarations seraient louables si les Etats-Unis n'adoptaient pas eux aussi en Afrique le même modèle d'exploitation de ressources qu'ils reprochent à d'autres nations. L'administration Obama a continué sur la même lancée que celle des présidents Bush et Clinton avec la notion de partenariat. Une notion qui reste somme toute très théorique et relève plus d'une offensive de charme que d'un changement de pratique. Les visites de haut niveau d'autres autorités américaines en Afrique deviennent de

(20) Bill CLINTON, « Remarks to the people of Ghana », Miller Center, University of Michigan, disponible sur le site Internet millercenter.org/president/clinton/speeches/speech-4601 (consulté le 3 mai 2017). Traduit de l'anglais par l'auteur.

(21) *Ibid.* Traduit de l'anglais par l'auteur.

(22) George W. BUSH, *Selected Speeches of President George W. Bush, 2001-2008*, Washington D.C., p. 541. Traduit de l'anglais par l'auteur.

plus en plus fréquentes. L'ambassadrice des Etats-Unis auprès de l'ONU Susan Rice (2009-2013), la secrétaire d'Etat Hillary Clinton (2009-2013) et le secrétaire d'Etat adjoint aux affaires africaines Johnnie Carson (2009-2013) ont visité une douzaine de pays au total, dont le Rwanda, l'Ethiopie, le Liberia et le Congo en 2009, durant la première année du premier mandat du président Obama (23).

La diplomatie publique des Etats-Unis, définie comme « *la promotion des intérêts, de la culture et des politiques américaines en informant et en influençant les populations étrangères* » fut aussi renforcée en Afrique subsaharienne (24). Les vecteurs de cette diplomatie sont, entre autres, les programmes d'échanges culturels et éducationnels. Deux types d'activités principales y sont inclus, à savoir les programmes internationaux de radiodiffusion non militaire et les programmes d'échanges culturels éducationnels (International Non Military Broadcasting Programs et les Educational and Cultural Exchange Programs) (25). Le programme de diffusion international consiste principalement en la diffusion d'informations et d'autres programmes par des relais médias (radio ou télé) américains qui émettent dans les régions à influencer. Voice of America (VOA), créé en février 1942, est le relais média américain principal du programme d'information international en Afrique. Les médias sont un vecteur crucial d'influence politique dans le sens où ils façonnent la perception de la réalité par les populations à influencer. En d'autres termes, comme l'expliquent Noam Chomsky et Edward S. Herman dans *Manufacturing Consent : the Political Economy of the Mass Media*, il s'agit de contrôler la pensée pour mieux dominer (26). Concrètement, les relais médias américains qui émettent en Afrique définissent et sélectionnent l'information digne d'être diffusée dans la région en fonction des intérêts américains (27). Au fil des années, VOA a étendu sa couverture géographique sur le continent et émet désormais dans 16 langues en Afrique subsaharienne, y compris en swahili, en haoussa, en bambara, en kinyarwanda et en kirundi.

Les programmes d'échanges culturels et éducationnels américains se multiplient aussi. En 2010, le président Obama crée la Young Africa Leaders' Initiative (YALI), qui consiste à inviter de jeunes Africains « prometteurs », pour des échanges avec des cadres de milieux politiques et économiques américains. La même année, il crée l'African Women Entrepreneurship Program (AWEP) qui consiste à faciliter des contacts

(23) Johnnie CARSON, « Reimagine, redefine, reinvent: a new paradigm for African leadership », 5 avr. 2010, disponible sur le site Internet du Département d'Etat, www.state.gov/p/af/rls/rm/2010/139462.htm (consulté le 19 avril 2016).

(24) United States Congress, Congressional Research Service, *Comparing Global Influence: China's and US Diplomacy, Foreign Aid, Trade, and Investment in the Developing World*, Washington, août 2008, p. 23.

(25) *Ibid.*, p. 24.

(26) Noam CHOMSKY / Edward S. HERMAN, *Manufacturing Consent: the Political Economy of the Mass Media*, New York, 1988, p. xi.

(27) *Ibid.*

entre des femmes entrepreneures originaires d'Afrique subsaharienne et les milieux d'affaires américains. En 2010, 120 jeunes Africains ont été invités aux Etats-Unis dans le cadre du programme AWEF. En 2014, le nombre de participants au programme YALI passa à plus de 500 invités (28). En outre, les dépenses en diplomatie publique des Etats-Unis envers l'Afrique subsaharienne ont augmenté de 18% entre 2001 et 2003, passant de 55 à 65 millions de dollars quelques années après les attentats terroristes (29). En 2007, plus de 36% des dépenses de diplomatie publique des Etats-Unis étaient dirigées vers l'Afrique subsaharienne contre 24% pour le Moyen-Orient et 20% pour l'Asie centrale et du Sud. De 2011 à 2014, les dépenses de diplomatie publiques envers l'Afrique subsaharienne augmentent de 20% (30).

En somme, les Etats-Unis renforcent leur diplomatie avec les pays de l'Afrique subsaharienne en misant sur un « partenariat » avec les pays de la région par opposition à la posture de donneurs de leçons des décennies précédentes afin d'améliorer la perception des Etats-Unis par les dirigeants et les peuples africains.

Multiplication d'initiatives économiques et humanitaires

L'aide humanitaire ou économique est un puissant instrument de domination et de politique étrangère, comme l'explique Kwame Nkrumah dans son fameux ouvrage *Neo-colonialism, the Last Stage of Imperialism*. Les engagements humanitaires des Etats-Unis envers l'Afrique se sont multipliés depuis le début des années 2000. En 2003, le président Bush crée the President's Emergency Plan for Aids Relief (PEPFAR), financé à hauteur de 15 milliards de dollars sur une période de cinq ans pour aider les pays africains à lutter contre le SIDA. La Global Health Initiative du président Obama est mise en place en 2009 et « a pour objectif une meilleure prévention et un traitement des maladies, un renforcement des systèmes de santé et une amélioration de la santé maternelle et infantile, de meilleurs résultats pour les maladies tropicales négligées et une augmentation de la recherche et du développement » (31). La même année, la Global Hunger and Food Security Initiative est créée comme un fonds multilatéral pour le développement de l'agriculture dans les pays en développement et en Afrique subsaharienne en particulier (32).

(28) Department of State, *Report of the Advisory Commission on Public Diplomacy*, Washington, 2015, p. 158.

(29) Département d'Etat américain, Justification du budget congressionnel, exercice 2001-2009 ; Congressional Research Service, *Comparing Global influence...*, *op. cit.*, p. 33.

(30) Department of State, *Report of the Advisory Commission on Public Diplomacy*, Washington, 2014, p. 102.

(31) John W. DIETRICH, « The politics of PEPFAR: the president's emergency plan for aids relief », *Carnegie Council for Ethics in International Affairs*, sept; 2007, p. 83, disponible sur le site Internet www.carnegiecouncil.org/publications/journal/21_3/essay/001.html (consulté le 24 mai 2016.). Traduit de l'anglais par l'auteur.

(32) *Ibid.*

En termes d'initiatives d'aide au développement économique, les programmes d'USAID sont désormais complétés par d'autres structures du gouvernement américain, comme prévu par l'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA) de 1999, sous le président Clinton, et le Millenium Challenge Account (MCA) créé en janvier 2004 sous l'administration Bush. L'AGOA, « *premier support juridique des rapports entre l'Afrique et les Etats-Unis* », a pour contenu essentiel la libéralisation et la promotion du secteur privé, l'augmentation des échanges commerciaux et des investissements, la réduction des barrières douanières et des entraves non tarifaires, la négociation des zones de libre-échange en Afrique (33). Théoriquement, l'AGOA permet l'accès au marché américain, en franchise de douane pour certains produits (textile, hydrocarbures) provenant de pays africains éligibles pour prendre part à l'AGOA. Les critères d'éligibilité comprennent, entre autres, les progrès réalisés par ces pays pour « *la mise en place d'une économie de marché, la primauté du droit et le pluralisme politique, l'élimination des obstacles au commerce et à l'investissement des Etats-Unis* » (34).

Près de quarante pays d'Afrique subsaharienne sont actuellement éligibles à l'AGOA, y compris le Sénégal, l'Angola, l'Afrique du Sud, le Gabon, le Nigeria, le Togo, le Cameroun et le Bénin. Tandis que ce cadre de coopération facilite l'accès au marché africain par les entreprises américaines, les bienfaits de cette loi restent mitigés pour les acteurs économiques africains. Théoriquement, les entrepreneurs des pays éligibles devraient bénéficier de tarifs préférentiels pour accéder au marché américain. Pourtant, au-delà de la levée de normes douanières, la compétitivité de certains produits africains sur le marché américain reste difficile, notamment à cause des subventions dont bénéficient les producteurs américains. La conséquence est que cette initiative profite plus aux industriels américains qu'aux Africains. Par ailleurs, il est intéressant de noter que plus de 80% des produits africains exportés vers les Etats-Unis dans le cadre de l'AGOA sont des produits pétroliers. Le principe du Millenium Challenge Account est semblable à celui de l'AGOA dans la mesure où les pays qui peuvent bénéficier de l'aide économique sous le MCA doivent s'engager à remplir des critères spécifiques, notamment à effectuer des réformes dans le domaine de la gouvernance et à opérer une plus grande ouverture de leurs marchés (35).

La militarisation : AFRICOM

Le United States Africa Command (AFRICOM), créé en 2007, couvre le continent africain, à l'exception de l'Égypte – couverte par le

(33) US Department of Commerce, International Trade Administration, AGOA, « Summary of AGOA I », disponible sur le site Internet www.agoa.gov/agoalegislation/index.asp (consulté le 6 juin 2017).

(34) *Ibid.* Traduit de l'américain par l'auteur.

(35) LARRY NOWELS / CURT TARNOFF, *Millenium Challenge Account*, Washington, US Congressional Research Service Report, 1^{er} août 2006, p. 3.

Commandement européen, EUCOM (36). Le quartier général de ce grand commandement est basé à Stuttgart, en Allemagne. En effet, lors de l'annonce de la création d'AFRICOM en 2007, des organisations régionales africaines comme la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) (37), la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté des Etats sahélo-sahéliens (CEN-SAD), ainsi que des chefs d'Etat africains, y compris à l'époque le Ghanéen John Atta Mills, Levy Mwanawasa de Zambie et Festus Mogae du Botswana, ont exprimé de la méfiance à l'égard de cette initiative (38). C'est dans ce contexte qu'il fut difficile, pour les Etats-Unis, de trouver un pays africain prêt à accueillir sur son sol le quartier général du commandement.

La mise en place du commandement marque l'innovation tactique la plus importante de la politique étrangère des Etats-Unis en Afrique subsaharienne dans la période de l'après-Guerre froide. Une innovation conforme à la théorie réaliste des Relations internationales, qui accorde une place de choix à l'usage des ressources de puissance dure. Par ailleurs, la mise en place d'AFRICOM confirme, de fait, une importance géostratégique accrue de l'Afrique subsaharienne pour les Etats-Unis. En effet, l'Afrique était jusqu'alors le seul continent auquel le Département de Défense n'avait pas attribué de commandement militaire.

En fait, depuis le 11 septembre 2001 et sur la base de l'argument de la lutte contre le terrorisme, les Etats-Unis ont intensifié leur engagement militaire avec les pays africains, notamment à travers des coopérations de formations militaires. Officiellement, AFRICOM se livre à la formation des éléments d'armées nationales et à la conduite d'opérations unilatérales ou conjointes en Afrique subsaharienne. En 2013, AFRICOM délivra au moins quatorze formations aux armées de certains pays d'Afrique subsaharienne. Il s'agit entre autres de Saharan Express 2013, qui est une formation pour la sécurité maritime, d'Obangame Express, une formation de lutte contre la piraterie, du Western Accord, délivré avec la France et auquel participent en 2012 le Sénégal, la Guinée-Bissau, le Burkina Faso et la Gambie, du Central Accord, qui voit la participation d'une majorité de pays d'Afrique centrale, à savoir le Gabon, la République du Congo, le Cameroun et le Burundi, et du Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA), par lequel l'armée américaine forme et équipe des unités africaines (39).

En juillet 2015, AFRICOM annonce la création et la mise en œuvre d'« *une stratégie sur cinq ans qui comprend la transition d'opérations de formations épisodiques vers des engagements régionaux plus persistants et*

(36) United States Africa Command, « Area of responsibility », disponible sur le site Internet www.AFRICOM.mil (consulté le 17 septembre 2016).

(37) SADCou Southern Africa Development Community (Communauté de développement d'Afrique australe).

(38) Brooks HARRIS / Matt LEVY, « African voices on AFRICOM », *Pambazuka News*, disponible sur le site Internet www.pambazuka.org/governance/african-voices-AFRICOM (consulté le 15 mai 2017).

(39) Nick TURSE, *Tomorrow's Battlefield, US Proxy Wars and Secret Operations in Africa*, Chicago, 2015, p. 75.

focalisés sur cinq commandements d'opérations spéciales dans cinq pays prioritaires » (40). Une stratégie qui signifie que l'engagement militaire des Etats-Unis prendra de l'ampleur et se focalisera davantage dans quelques régions où la menace terroriste serait plus importante. En effet, même si la menace terroriste en Afrique subsaharienne est souvent amplifiée pour servir les besoins de politique étrangère de Washington, elle existe, sous diverses formes, notamment dans le Sahel et la corne de l'Afrique.

Dans la région du Sahel, depuis 2011, les incidents qualifiés de « terroristes » attribués à Al Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) ou à d'autres groupuscules, tels Ansar Dine, Mujao, Al Mourabitoune, se sont multipliés après la chute du Guide libyen, Mouammar Kadhafi, et dans le contexte d'instabilité politique au Mali en 2012, avec un coup d'Etat contre le président Amadou Toumani Touré, au pouvoir depuis 2002. En 2011, les forces de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), sous mandat onusien, interviennent en Libye, initialement pour la mise en place d'une zone d'exclusion aérienne pour protéger les civils face à la répression du pouvoir de Kadhafi contre des mouvements populaires de contestation. Cette intervention s'est soldée par l'assassinat de Kadhafi et un changement de régime. Il est estimé que l'intervention des forces de l'OTAN en Libye relève d'intérêts plus géostratégiques liés au pétrole, dont la Libye est le quatrième producteur en Afrique (41). Pour beaucoup d'analystes et certains dirigeants de la région, y compris Idriss Déby, la chute de Kadhafi a précipité le Sahel dans la crise sécuritaire que la région connaît depuis lors (42).

Dans la corne de l'Afrique, le groupe terroriste Al Shabaab est actif depuis quelques décennies et conduit des attaques aussi bien en Somalie que dans les pays voisins, y compris au Kenya. L'attaque la plus récente fut perpétrée le 14 octobre 2017 à Mogadiscio et coûta la vie à plus de 300 personnes (43). La menace terroriste en Somalie et dans la corne de l'Afrique s'est développée dans un contexte de crise politique/guerre civile qui dure depuis plus de trois décennies et qui fut déclenchée en 1991, lorsqu'une coalition de clans s'insurgea contre le pouvoir en place et déposa le président Siad Barre à la tête d'un régime militaire depuis 1969 (44).

Dans les deux régions (le Sahel et la corne de l'Afrique), les groupes terroristes sont aussi fortement mêlés à des réseaux transfrontaliers de crimes organisés, opérant des trafics en tout genre, y compris le trafic de

(40) *Ibid.*, p. 57. Traduit de l'anglais par l'auteur.

(41) En septembre 2016, un rapport du Parlement britannique conclut que l'intervention en Libye s'est faite sur la base d'assomptions erronées. Cf. le site Internet www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/foreign-affairs-committee/news-parliament-2015/libya-report-published-16-17/.

(42) Vincent DUHEM, « Paix et sécurité : à Dakar, Idris Deby Itno se lâche sur la crise libyenne », *Jeune Afrique*, 17 déc. 2014, disponible sur le site Internet www.jeuneafrique.com/37238/politique/paix-et-s-curit-dakar-idriss-d-by-itno-se-l-che-sur-la-crise-libyenne/ (consulté le 30 avril 2015).

(43) Jason BURKE, « Mogadishu truck bomb: 500 casualties in Somalia's worst terrorist attack », *The Guardian*.

(44) Kenneth J. MENKHAUS, *Battling Terrorism in the Horn of Africa*, Washington D.C., 2005, p. 27.

drogue, le trafic d'êtres humains et la piraterie maritime. Comme le souligne le professeur Modibo Goita, les activités de ces groupes « terroristes » sont « *un mélange de criminalité et d'actions terroristes de basse intensité* » (45). Il est donc difficile de déterminer s'il s'agit de criminels qui usent de tactiques terroristes ou de terroristes qui se nourrissent des réseaux criminels pour financer leurs activités. Par ailleurs, ces deux régions regorgent de ressources naturelles non négligeables, y compris l'uranium, le gaz naturel et le pétrole, et présentent un intérêt pour d'autres puissances, notamment la France, qui exploite déjà l'uranium au Niger, avec la compagnie Areva, et la Chine. Le Sahel offre aussi un accès stratégique pour accéder et contrôler la région du golfe de Guinée, dans laquelle se trouvent sept des huit milliards de barils de réserve découverts dans le monde. Quant à la corne de l'Afrique, localisée à l'extrémité sud de la mer Rouge, dans la péninsule arabique, elle est proche des grandes lignes d'approvisionnement de pétrole et représente la parfaite location pour une projection de force militaire en direction du Moyen-Orient et du golfe Persique (46). Ainsi, la lutte contre le terrorisme en Afrique subsaharienne offre aux Etats-Unis l'argument nécessaire justifiant une militarisation de sa présence qui lui permettrait de protéger et promouvoir ses intérêts économiques dans les deux régions.

La mise en œuvre de cette stratégie d'AFRICOM, qui consiste en des engagements régionaux plus persistants, conduit à un renforcement du personnel et de la logistique d'AFRICOM, faisant du continent africain le futur champ de bataille des Etats-Unis, comme le note l'historien américain Nick Turse dans son livre *Tomorrow's Battlefield, US Proxy Wars and Secret Operations in Africa*. Officiellement, les Etats-Unis maintiennent qu'ils disposent d'une seule base militaire permanente à Djibouti, installée en 2003, avec environ 4 000 hommes – et une possibilité d'en accueillir 5 000 (47). Cependant, Nick Turse mentionne aussi l'existence d'autres bases permanentes ou temporaires dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne (48). Deux bases « obscures » existeraient : l'une sur l'île de Diego Garcia, l'autre dans le désert de Tamanrasset, en Algérie (49). Une base serait localisée à Nzara au Soudan du Sud, deux autres bases à Obo et à Djema en République centrafricaine et une autre à Dungen en République démocratique du Congo (50). Une « installation » plus grande est depuis peu mise en place au Niger, en Afrique de l'Ouest, où quatre soldats américains ont été tués le 4 octobre dernier lors d'une embuscade dans des conditions non encore élucidées. La marine américaine dispose

(45) *Ibid.*, p. 2

(46) Jeffrey LEFEBVRE, *Arms for the Horn: US Security Policy in Ethiopia and Somalia, 1953-1991*, University of Pittsburgh Press, 1991, p. 15.

(47) Nick TURSE, *op. cit.*, p. 42. Traduit de l'américain par l'auteur.

(48) *Ibid.*, p. 43.

(49) Terry E. BUSS / Elisabeth FELEKE / Louis A. PICARD, « African security challenges and AFRICOM », *African Security and the African Command*, Kumarian Press, 2011, p. 79.

(50) Nick TURSE, *op. cit.*, pp. 46-47.

également d'une installation en Ethiopie, à Dire Dawa, connue sous le nom de Camp Gilbert (51). L'administration Bush a aussi négocié des accords d'accès à des bases militaires avec plusieurs pays africains, y compris le Gabon, le Kenya, le Mali, São Tomé, le Sénégal, le Burkina Faso, l'Ouganda et la Namibie (52). En outre, depuis l'établissement d'AFRICOM, l'armée américaine a signé des accords avec nombre de pays africains pour l'accès et l'usage de leurs aéroports (53) : il s'agit des aéroports du Cameroun, du Cap-Vert, du Tchad, du Kenya, du Ghana, du Nigeria, des Seychelles, du Botswana et du Mali.

En outre, AFRICOM dispose d'un réseau logistique sophistiqué connu sous le nom officiel d'AFRICOM Surface Distribution Network et appelé, en jargon d'AFRICOM, « la nouvelle route des épices ». Ce réseau logistique connecterait les ports de pays d'Afrique de l'Est et de la corne de l'Afrique, à savoir Manda Bay, Garissa et Mombassa au Kenya, Entebbe en Ouganda, Dire Dawa en Ethiopie et Djibouti, aux ports de pays d'Afrique de l'Ouest, notamment les ports de Tema au Ghana et de Dakar au Sénégal (54). Des emplacements de soute à combustible ou d'emmagasinage de carburant sont situés dans huit pays africains, y compris le Gabon, la Tanzanie, le Cameroun, le Nigeria et l'Afrique du Sud (55).

Ces présences et cette logistique sont indéniablement l'illustration d'une présence militaire américaine massive, avec un accès stratégique et un contrôle global de l'espace des pays de l'Afrique subsaharienne, que ce soit par voie terrestre, aérienne ou maritime. Un accès et un contrôle dont ces pays ne disposent même pas pour leur propre bénéfice, pour des besoins d'échanges économiques par exemple. Leur accord pour l'installation de ces bases relève de la même réalité d'un rapport de force géopolitique qui voit l'installation de bases militaires de pays plus puissants dans des régions où ils détiennent des intérêts économiques et sécuritaires. Les bases américaines en Amérique latine, en Asie ou au Moyen-Orient et les bases françaises en Afrique sont un exemple. Dans le cas de l'Afrique subsaharienne, l'intérêt pour des dirigeants d'accepter sur leur sol la présence de bases militaires étrangères est souvent lié à la survie du régime en place, qui obtient en échange une protection et un soutien pour se maintenir au pouvoir, souvent contre la volonté du peuple.

(51) *Ibid.*, p. 49.

(52) *Ibid.*

(53) *Ibid.*

(54) *Ibid.*

(55) *Ibid.*

PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-UNIS
SOUS L'ADMINISTRATION TRUMP :
CONTINUITÉ OU RUPTURE ?

Comme nous venons de le voir, la politique étrangère des États-Unis en Afrique subsaharienne a évolué graduellement, depuis la fin de la Guerre froide, en une politique plus structurée, s'appuyant sur une diplomatie renforcée et des moyens de puissance douce et militaire accrus, afin d'affronter des enjeux économiques et sécuritaires plus importants. L'arrivée au pouvoir en 2017 du 45^e Président des États-Unis, Donald J. Trump, soulève la question légitime de savoir s'il y aura une continuité ou une rupture dans la conception, dans la forme ou dans la mise en œuvre de la politique étrangère des États-Unis dans la région.

Dix mois après la mise en place de la nouvelle administration, le Secrétaire d'État adjoint intérimaire aux affaires africaines, Donald Y. Yamamoto, donne quelques indications lors de sa présentation du budget de l'assistance américaine en Afrique subsaharienne pour l'exercice 2018, au Congrès américain, le 11 octobre 2017 (56). Cependant cette présentation officielle, qui devrait offrir une base légitime pour l'analyse de la politique étrangère des États-Unis en Afrique subsaharienne sous l'administration Trump, doit être recadrée dans un contexte où les membres de la nouvelle administration n'ont pas encore été tous nommés, Yamamoto étant lui-même intérimaire à ce poste, et le caractère versatile du Président, lequel change de position en fonction de ses interlocuteurs ou d'intérêts immédiats, fait que les stratégies officielles présentées par les départements concernés sont susceptibles de changer constamment. Cela étant, il apparaît tout de même des éléments de continuité et de rupture dans les grandes composantes de la politique américaine en Afrique subsaharienne, à savoir la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, la diplomatie et l'aide au développement socio-économique et la poursuite d'intérêts économiques et sécuritaires. Une politique étrangère qui, de toute évidence, sera désormais mise en œuvre de façon *ad hoc* et versatile, à l'image du chef de la Maison-Blanche.

La promotion de la démocratie et des droits de l'homme

L'un des fondements idéologiques de la politique étrangère des États-Unis de manière générale et en Afrique subsaharienne en particulier est

(56) Il est important de noter que Yamamoto fut nommé à ce poste en septembre 2017 ; cette présentation est donc faite tout juste un mois après sa prise de fonction. Comme il occupe le poste de façon intérimaire, il n'est pas certain, au moment où cet article a été rédigé (automne 2017) qu'il y sera maintenu, de même que demeure un doute quant au fait que les indications qu'il donne des priorités de la politique étrangère des États-Unis en Afrique subsaharienne soient maintenues. Cependant, sa déclaration au Congrès ainsi que les déclarations et actions initiales du président Trump sur le dossier nous donnent une base suffisante pour l'analyse de cette politique dans les années à venir.

la promotion de la démocratie et des droits de l'homme (57). Toutes les administrations, qu'elles soient démocrates ou républicaines, ont adopté en Afrique subsaharienne la même rhétorique de promotion de la démocratie et des droits de l'homme. En général, le discours idéaliste sur la promotion de la démocratie et des droits de l'homme se traduisait souvent dans son application par une politique étrangère très réaliste, conforme à la théorie réaliste des Relations internationales développée par Hans Morgenthau et Raymond Aron.

Ainsi, la rhétorique sur la promotion de la démocratie et des droits de l'homme et son application réaliste prend diverses formes en fonction des administrations. John F. Kennedy (1961-1963) a su mettre la promotion de la démocratie et des droits de l'homme au service de l'expansionnisme américain caractérisé, en Afrique subsaharienne, par la mise en place de régimes clients dans certains pays. Le Zaïre (la République démocratique du Congo aujourd'hui) en est un exemple, avec l'implication de la CIA dans l'assassinat de Patrice Lumumba, Premier ministre du Zaïre en 1961, un allié de Moscou qui fut remplacé par Mobutu Sese Seko, un allié de Washington (58). Sous Jimmy Carter (1976-1980), la préoccupation pour les questions des droits de l'homme reste ironiquement sélective car, lorsqu'il s'agissait de défendre ses intérêts économiques ou lorsque « *des alliés-clefs tels la Corée du Sud, l'Iran ou les Philippines étaient concernés, la question de la démocratie et des droits de l'homme était mise en sourdine* » (59). Bill Clinton (1993-2000) a quant à lui été maître dans la promotion du libéralisme économique en Afrique subsaharienne, grâce à sa doctrine de l'expansion démocratique (*democratic enlargement*) dans laquelle il arrime de façon très habile les concepts de démocratie et de libéralisme au développement économique. La mise en œuvre de la démocratie et du libéralisme sont présentés comme les gages d'un développement économique quasi certain, facilitant ainsi l'adoption du libéralisme économique par les pays d'Afrique subsaharienne, perpétuellement en quête d'un développement économique.

Lors de son discours d'investiture le 20 janvier 2017, le président Donald Trump prend de la distance avec ces concepts, fortement ancrés dans la politique étrangère américaine. Il introduit la notion de « l'Amérique d'abord » et déclare que les États-Unis « *rechercheront l'amitié et la bonne volonté des autres nations du monde mais [...] le feront avec l'idée que c'est*

(57) Ces idéologies de la politique étrangère américaine nous viennent de l'ancien président américain Woodrow Wilson (1913-1921) et il est d'ailleurs courant d'entendre parler de démocratie wilsonienne. Wilson, au nom de « *l'exceptionnalisme américain* » et de la notion de « *destinée manifeste* », estimait que les États-Unis avaient le devoir d'apporter la liberté et la démocratie au reste du monde. Comme le souligne Henry Kissinger, Wilson considérait que les valeurs morales et éthiques des États-Unis étaient supérieures à celles des autres nations et rejetait cette équivalence morale qui placerait les États-Unis sur le même pied d'égalité éthique que d'autres nations, la vocation américaine étant, selon Wilson, sur un plan éthique plus élevée. Cf. Henry KISSINGER, *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*, New York, 2001, p. 242.

(58) Ellen RAY / William SCHAAP / Karl VAN METTER / Louis WOLF, *Dirty Work 2*, op. cit., p. 159.

(59) Morris J. BLACHMAN / William M. LEOGRANDE / Kenneth SHARPE, *Confronting Revolution: Security Through Diplomacy in Central America*, New York, 1986, pp. 296-297. Traduit de l'anglais par l'auteur.

le droit de tout pays de mettre ses propres intérêts en avant ». Les Etats-Unis, continue-t-il, « *ne cherch[ent] pas à imposer [leur] mode de vie mais plutôt à le rendre éclatant comme un exemple à suivre* » (60). Il ne s'agit plus comme par le passé d'un discours promettant un engagement ferme devant le peuple américain, de promouvoir ces valeurs considérées comme « américaines », au-delà de leurs frontières. Cependant, tandis que le président Trump laisse entendre que l'activisme connu jusque-là dans la promotion de la démocratie et des droits de l'homme par les Etats-Unis en Afrique subsaharienne ne sera plus de mise, d'autres collaborateurs du Président, y compris le Secrétaire d'Etat adjoint intérimaire aux affaires africaines, et la Représentante permanente des Etats-Unis auprès des Nations Unies, Nikki Haley, adoptent une position plus nuancée. Les contradictions entre la position du Président et ses collaborateurs sur plusieurs sujets de politique étrangère restent courants à ce stade de la présidence Trump. Sur la question de la démocratie et des droits de l'homme, il faut aussi reconnaître que les Etats-Unis traversent, depuis l'élection du président Trump, une crise interne dans laquelle ces valeurs considérées comme acquises sont relativement menacées. Une situation qui remet en question la légitimité des Etats-Unis de faire leur promotion hors de leurs frontières (61).

Même si la rhétorique de la promotion de la démocratie et des droits de l'homme demeurera, il est prudent d'anticiper qu'elle sera moins récurrente, moins intense, et sa mise en œuvre risque d'être au mieux sélective, voire presque inexistante, peut-être pour le plus grand plaisir de certains dirigeants africains.

La diplomatie et l'aide au développement socio-économique

Contrairement à l'offensive diplomatique de la période précédente, où les présidents Obama, Bush et Clinton créent ou renforcent des cadres de coopération diplomatique, humanitaire ou socio-économique, l'administration Trump adopte une approche diplomatique un peu plus réservée, exclusivement économique, tout en reprenant le concept de partenariat avec l'Afrique subsaharienne. En effet, Yamamoto, dans son discours au Congrès américain sur le budget de l'assistance financière des Etats-Unis pour l'année 2018, déclare que « *l'Afrique est déjà un continent d'amis et de partenaires* » (62). Comme son prédécesseur, le président Trump a reçu des dirigeants africains en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, pas pour parler de démocratie, de bonne gouvernance ou des droits de l'homme, mais pour des échanges qui se sont

(60) Donald J. TRUMP, Discours d'investiture, 20 janv. 2017. Traduit de l'anglais par l'auteur.

(61) Le président Trump a en effet, à plusieurs reprises, remis en question la notion de séparation des pouvoirs et d'indépendance du système judiciaire dans une démocratie, par exemple lorsqu'il relève de ses fonctions le chef du Federal Bureau of Investigation (FBI) qui menait une enquête dans laquelle le Président pourrait être impliqué ou lorsqu'il menace de renvoyer des juges qui s'opposent à la mise en œuvre d'ordres exécutifs non conformes à la Constitution.

(62) Donald Y. YAMAMOTO, *op. cit.*

largement focalisés sur la promotion des investissements économiques américains en Afrique subsaharienne.

Ainsi, le partenariat des Etats-Unis avec les pays africains au sud du Sahara bénéficiera désormais de ressources financières réduites pour des programmes à vocation purement humanitaires ou sociales, y compris PEPFAR et la Global Hunger Initiative (63). Le Département d'Etat indique qu'il a l'intention de mobiliser des partenaires privés pour s'investir dans certains programmes d'aide humanitaire et dans certains programmes socio-économiques de façon à promouvoir les entreprises américaines (64). Les programmes à vocation diplomatique comme la YALI ou l'AWEP bénéficieront aussi de moins de ressources financières. Le budget de l'aide financière des Etats-Unis à l'Afrique subsaharienne pour l'année 2018 s'élève à 5,2 milliards de dollars, représentant une baisse de 30% par rapport au budget de 2016.

Toutes les initiatives qui relèvent des instruments de la puissance douce américaine seront considérablement réduites. Il s'agit là d'une rupture nette avec les pratiques précédentes de la politique étrangère des Etats-Unis en Afrique subsaharienne dans ces domaines.

Intérêts économiques et sécuritaires

Dans les domaines économiques et sécuritaires, il ressort une continuité, voire une intensification de l'engagement des Etats-Unis en Afrique subsaharienne. Ainsi, la course pour l'accès aux ressources naturelles, notamment pétrolières, dans un contexte de compétition avec d'autres acteurs économiques et la militarisation de la présence américaine au nom de la lutte contre le terrorisme vont prendre de l'ampleur. En effet, le Département d'Etat note que son budget d'assistance en Afrique subsaharienne pour l'année financière 2018 sera concentré de façon stratégique sur les pays où les Etats-Unis ont des intérêts économiques et sécuritaires conséquents, particulièrement dans le golfe de Guinée, la région du Sahel et la corne de l'Afrique (65).

La poursuite des intérêts économiques américains en Afrique subsaharienne s'est faite jusqu'ici dans des cadres de coopération précis comme l'AGOA ou le Millenium Challenge Account. Tout porte à croire, qu'elle se fera désormais davantage de façon *ad hoc*, en dehors de tout cadre institutionnel, et que les entreprises multinationales auront plus de marge de manœuvre pour décider individuellement, avec les pays africains, des règles du jeu de leur coopération sans un cadrage politique. Par exemple, certaines clauses de la loi Dodd Frank de régulation bancaire et financière adoptée en 2010, après la crise financière de 2008, imposaient des réglementations de transparence aux entreprises américaines pour

(63) *Ibid.*

(64) *Ibid.*

(65) Donald Y. YAMAMOTO, *op. cit.*

limiter l'exploitation illégale du tantale, du tungstène, de l'étain, de l'or et d'autres minerais produits en République démocratique du Congo (RDC). Le pays étant en proie à un conflit depuis près de deux décennies, cette réglementation avait pour objectif de réduire la contribution de l'exploitation illégale au conflit (66). Dès son arrivée au pouvoir, le président Trump indique son intention de réviser la loi Dodd Frank, y compris les clauses sur l'exploitation illégale de minéraux en RDC (67). Un projet de réforme de cette loi est soumis au Congrès en juin 2017. Ainsi, tous les garde-fous qui n'étaient pas forcément scrupuleusement respectés mais offraient tout de même un cadre socio-politique pour l'engagement des entreprises américaines en Afrique subsaharienne risquent de disparaître. La poursuite des intérêts économiques américains en Afrique subsaharienne pourrait ressembler davantage à la pratique chinoise, qui consiste en des *deals* opaques.

Sur le plan sécuritaire, la militarisation de la politique étrangère américaine devrait s'accroître sur la base de la lutte contre le terrorisme en Afrique subsaharienne. Jusque-là, AFRICOM a réussi à maintenir une certaine discrétion sur la taille de sa présence et la nature de ses activités sur le continent. Cependant, l'empreinte grandissante du commandement et la multiplication d'opérations offensives risquent de compromettre cette discrétion. Déjà, la mort de quatre soldats américains au Niger en octobre dernier soulève des questions de la part du public et du Congrès américains, ainsi que des Africains eux-mêmes. Le nombre de soldats sur le terrain (environ 5 000) devrait augmenter significativement. Par ailleurs, tandis que les Etats-Unis continuent de s'engager dans un cadre multilatéral, notamment à travers les Nations Unies, pour la gestion de certaines questions de sécurité (RDC, République centrafricaine, Soudan du Sud), pour la lutte contre le terrorisme, Washington favorise le soutien aux pays africains dans un cadre bilatéral. Ainsi, les Etats-Unis choisissent d'aider financièrement la mise en place de la force conjointe des pays de la région du Sahel (Mali, Mauritanie, Burkina-Faso, Niger et Tchad), dite force « G5 Sahel » à hauteur de 60 milliards de dollars environ. Une collaboration bilatérale permet en effet de mieux contrôler ou d'influencer les opérations de la force G5 Sahel pour servir les intérêts américains dans la région (68).

* *
*

(66) Melvin AYOGU / Zenia LEWIS, « Conflict minerals: an assessment of the Dodd-Frank Act », Brookings, 3 oct. 2011, disponible sur le site Internet www.brookings.edu/opinions/conflict-minerals-an-assessment-of-the-dodd-frank-act/ (consulté le 12 novembre 2017).

(67) Lucie ROBEQUAIN, « La déréglementation de Wall Street franchit une première étape au Congrès », *Les Echos.fr*, 9 juin 2017

(68) Pascal GUYOT, « Washington annonce 60 millions de dollars d'aide », *France 24*, 31 oct. 2017, disponible sur le site Internet www.france24.com/fr/20171030-g5-sahel-france-etats-unis-60-millions-ei-dollars-aide (consulté le 12 novembre 2017).

L'introduction d'AFRICOM marque la fin de l'ère d'un soutien humanitaire et culturel discret à travers les Peace Corps et le début d'une militarisation de la présence américaine en Afrique. La stratégie d'une récupération politique adoptée pendant la Guerre froide face à un enjeu principalement idéologique fait place à une politique étrangère plus agressive, avec un usage plus prononcé des ressources de puissance dure, militaires. Aujourd'hui, l'armée américaine est plus visible sur tout le continent. Des soldats américains sont ainsi régulièrement présents dans plusieurs pays africains dans le cadre de formations récurrentes ou ponctuelles ou parfois dans le cadre de la délivrance de l'aide humanitaire. Avec l'arrivée au pouvoir du président Trump, cette militarisation va s'intensifier et la poursuite d'intérêts économiques capitalistes se fera désormais sous l'administration de termes moins conditionnés et sans la rhétorique sur la promotion de la démocratie et des droits de l'homme. Sur ce point, la politique étrangère des Etats-Unis en Afrique subsaharienne s'apparente davantage à celle de la Chine.

La projection militaire des Etats-Unis en Afrique subsaharienne comporte un risque d'une multiplication de conflits de basse intensité menés par des forces *proxy* sur le continent et c'est une tendance qui se dessine déjà (69). Les régions du Sahel et de la corne de l'Afrique en sont la preuve. Cependant, ce qui est un risque sécuritaire pour les Africains est pourtant une opportunité économique pour les entreprises américaines.

En effet, comme l'explique Naomi Klein dans son ouvrage *The Shock Doctrine: the Rise of Disaster Capitalism*, le système économique capitaliste, qui a besoin d'une « *croissance économique constante pour exister* », prospère davantage dans le chaos et l'anarchie, que ce soit du fait de la guerre ou de désastres naturels (70). Ainsi, le chaos présente des opportunités économiques et, en Afghanistan, en Iraq ou encore en Libye, les compagnies multinationales pétrolières sont les vrais gagnantes de ces conflits. De la même manière, une multiplication de conflits de basse intensité et une insécurité généralisée en Afrique subsaharienne sont une source d'opportunité économique pour certaines multinationales américaines et le président Trump, qui ne se cache pas de vouloir défendre les intérêts des entreprises privées. La militarisation de l'Afrique est non seulement utile pour protéger les intérêts économiques américains face à la Chine, mais elle est aussi, en soi, une opportunité économique, notamment pour les entreprises du domaine de l'armement et de l'équipement militaire. En plus des conflits en Iraq et en Afghanistan, l'Afrique subsaharienne pourrait devenir donc un nouveau « pivot » militaire de Washington (71).

(69) *Ibid.*, p. 71.

(70) NAOMI KLEIN, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Toronto, 2007, pp. 672.

(71) Nick TURSE, *op. cit.*, p. 40.

Dans ce contexte, il appartient aux dirigeants africains de prendre la mesure de cette militarisation américaine, de l'impact qu'elle pourrait avoir pour la sécurité et les conditions socio-économiques de leurs citoyens et d'agir en conséquence, probablement de façon collective.

POLITIQUES JURIDIQUES EXTÉRIEURES

Julian FERNANDEZ et Nicolas HAUPAIS

Introduction

Florian COUVEINHES-MATSUMOTO

Sur qui et sur quoi compter face à l'expansion chinoise ?

De quelques choix stratégiques et juridiques du Japon

Happy Pascal BOMPELA

Les retraits du Statut de Rome

Jeanne VALAX

Le parlement et les relations internationales

Frank AFOM

*La « doctrine » du Parlement britannique en matière d'intervention
et les actions militaires du Royaume-Uni en Iraq (2003) et en Libye (2011)*

INTRODUCTION

PAR

JULIAN FERNANDEZ (*) et NICOLAS HAUPAIS (**)

Notre rubrique « Politiques juridiques extérieures » revient cette année sur plusieurs thématiques liées à la prétendue remise en cause de l'ordre international libéral, à la volonté de certains Etats de réviser les principaux instruments construits depuis la Seconde Guerre mondiale. On pense en particulier à l'affirmation, depuis 2008-2009, de la puissance chinoise dans son voisinage immédiat et en mer de Chine méridionale, une affirmation qui fragilise nombre de régimes comme celui de Montego Bay sur le droit de la mer. On pense également aux critiques de plusieurs Etats africains contre la Cour pénale internationale et à la volonté de trois d'entre eux de se retirer du Statut de Rome.

En premier lieu, alors qu'on évoque l'affirmation de puissances « révisionnistes », en particulier en Asie, il est intéressant d'étudier les réactions d'acteurs régionaux qui sont les premiers concernés, comme l'est le Japon. Dans une étude tout à fait remarquable, Florian Couveinhes-Matsumoto, maître de conférences à l'Ecole normale supérieure, se penche ainsi sur quelques choix stratégiques et juridiques du pays du Soleil-Levant face à l'expansion chinoise, à la politique de faits accomplis et de tests permanents que lui impose Pékin – s'agissant tout particulièrement des îles Senkaku/Diaoyu. Si le Japon soutient les Etats du Sud-Est asiatique dans leurs contentieux avec Pékin, cherche à se lier militairement avec eux et se rapproche de l'Inde, il demeure également attiré par l'intérêt économique et commercial d'un rapprochement avec la Chine. L'interdépendance entre ces deux Etats ne cesse d'ailleurs de croître. L'auteur souligne quoi qu'il en soit la singularité de la position locale de cet Etat qui entretient une relation spéciale avec l'Occident et dont la politique étrangère dépend quelque peu de l'évolution des rapports sino-américains. Si le fameux « piège de Thucydide » se révélait en l'espèce exact, alors Tokyo devrait notamment repenser sa relation avec la Chine et certainement accélérer sa quête d'une nouvelle autonomie stratégique sinon militaire.

(*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France), directeur du Centre Thucydide (Analyse et recherche en Relations internationales) et directeur adjoint de l'*Annuaire français de Relations internationales* (AFRI).

(**) Professeur des Universités à l'Université d'Orléans (France) et directeur-adjoint du Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (France).

En deuxième lieu, il est des actes unilatéraux plus significatifs que d'autres quand on s'intéresse à la dynamique d'une organisation internationale. Les retraits apparaissent à l'évidence comme la manifestation d'un malaise qui ne se résume en général pas à son auteur. Rares en pratique, chacun a en mémoire les retraits en série qui ont fragilisé la Société des Nations (SDN) ou l'UNESCO. En l'espèce, trois Etats parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale ont récemment souhaité quitter cette organisation internationale pour protester contre le tropisme africain et l'orientation de la politique pénale du Procureur – à moins que ce soit pour dénoncer la mise en cause de chefs d'Etat africains en exercice. Happy Pascal Bompela, doctorant en Droit public, propose de revenir de manière très stimulante sur le sort finalement réservé aux initiatives du Burundi, de l'Afrique du Sud et de la Gambie et sur les leçons qu'on peut tirer de ces tensions entre une partie de l'Afrique et la première juridiction pénale internationale permanente – dont le Statut constitutif célèbre ses vingt ans en 2018.

En définitive, dans ce monde en recomposition et alors que les démocraties semblent aussi attaquées par des réflexes dits « populistes », il est utile de voir la place réservée aux parlements dans les relations internationales. Longtemps considérée comme le privilège de l'exécutif, la diplomatie se décentralise. Cela se joue à deux niveaux : celui de la décision politique, celui de son contrôle. Cette implication sans précédent dans l'histoire des démocraties, en particulier parlementaires, est sans doute heureuse. Comme on l'a déjà souligné dans cette chronique, le droit international est le champ dans lequel se concrétisent les décisions politiques fondamentales. L'implication du Parlement ne permet pas seulement, comme on pourrait le croire, la participation d'un organe dont on a cru longtemps qu'il était le symbole même de la démocratie : les organes exécutifs aussi sont, directement ou indirectement, l'émanation de la volonté populaire. L'essentiel n'est peut-être pas là. Ce qui importe le plus, c'est l'obligation des organes exécutifs de rendre compte et donc de présenter les principales orientations de sa politique étrangère. Dans un monde où la séparation entre l'interne et l'externe s'efface, où le risque de dissimulation des grandes décisions politiques est réel, une telle participation ne peut qu'être encouragée. L'article de Jeanne Valax, doctorante en Droit public, montre de belle manière les progrès et les limites de cette nouvelle diplomatie parlementaire, tant au niveau des Etats que de l'Union européenne.

SUR QUI ET SUR QUOI COMPTER FACE A L'EXPANSION CHINOISE ?

DE QUELQUES CHOIX STRATÉGIQUES ET JURIDIQUES DU JAPON

PAR

FLORIAN COUVEINHES-MATSUMOTO (*) (**)

Aucune particularité du Japon – pas même son insularité – n'explique autant sa politique juridique extérieure que sa double caractéristique d'être un Etat asiatique et un Etat entretenant une relation unique à l'Occident. Ebranlé et en même temps partiellement modelé par le géant chinois, puis beaucoup plus tard, au milieu du XIX^e siècle, par les Etats-Unis et les Etats européens, puis de nouveau, après la Seconde Guerre mondiale, par les Etats-Unis, il n'a jamais été complètement happé par ces grandes puissances ; son altérité l'a rendu irréductible à la pure et simple absorption dans une sphère d'influence, mais elle a aussi rendu compliqué et ambivalent son grand projet moderne d'être reconnu par les puissances occidentales comme un égal et un ami ; malgré son occidentalisation radicale à partir de l'ère Meiji (1868), il a souvent été compris comme une grande puissance ou un Etat « civilisé » par les Occidentaux, mais aussi comme un « autre » et il est aujourd'hui considéré par la Chine comme une sorte d'ennemi auquel il serait cependant catastrophique de faire la guerre plutôt que du commerce. Pris de la sorte dans l'étau sino-occidental plutôt que sous la seule presse de l'Est ou de l'Ouest, ce qu'il deviendra dépendra nécessairement du rapport qu'entreprendront à l'avenir la Chine et les Etats-Unis et du chemin qu'il choisira, essaiera et parviendra à emprunter étant donné ce paramètre fondamental.

Aujourd'hui, le problème majeur de la politique étrangère du Japon est sa relation avec la Chine. Cette question s'entremêle évidemment à celle du rapport du Japon aux Etats-Unis, mais aussi aux deux Corées, à l'Asie du Sud-Est, à la Russie et même à l'Inde. En effet, ce n'est pas parce que, pour résumer, le Japon n'a aucun problème avec l'Occident – et l'Occident avec lui –, tandis que ses relations avec ses plus proches voisins sont faites de concurrence économique et géostratégique, de contentieux territoriaux irrésolus et de haines et de complexes fortement inflammables, que le Japon a un intérêt de long terme à se reposer sur sa relation à l'Occident ou à

(*) Maître de conférences en Droit public et directeur des études pour le Droit à l'Ecole normale supérieure (ENS Paris, France), Université de recherche Paris Sciences et Lettres.

(**) En raison de l'ampleur du sujet traité et du grand nombre de travaux qui y sont consacrés, nous ne mentionnons en notes qu'un petit nombre de sources nous paraissant particulièrement pertinentes.

continuer de se cacher derrière les Etats-Unis sans faire face aux problèmes régionaux qui sont les siens et sans tracer sa voie de manière autonome. C'est d'autant moins le cas que l'oncle Trump a montré les incertitudes de l'engagement des Etats-Unis dans le Pacifique et qu'il est peu probable que l'activisme nucléaire nord-coréen et surtout les vellétés expansionnistes chinoises disparaissent d'elles-mêmes. Cela étant dit, le récent virage à 180° des Philippines, qui a consisté à déclarer sa « séparation d'avec les Etats-Unis » tout en se rapprochant de la Chine, n'est certainement pas non plus un modèle à suivre. Sans même interroger l'opportunité, pour les Philippines, de passer de la politique très américanophile de Benigno Aquino au « pivot vers la Chine » de Rodrigo Duterte ou des modalités choisies pour annoncer ce changement (traiter le Président des Etats-Unis de « *filis de pute* » par exemple...), il est clair que le Japon n'est pas dans la même situation que les Philippines ni géographiquement, ni économiquement, ni géopolitiquement et que suivre son exemple serait absurde. En outre, il est évident que les Japonais n'en ont aucune envie.

La voie est donc étroite mais, dans ses très grandes lignes, relativement claire. Certes, sur quelques dossiers, le Japon emprunte clairement la mauvaise voie. En particulier, de nombreux dirigeants japonais font montre d'une désolante incapacité à éviter les manifestations de respect à l'égard du passé militariste et violent de leur pays et donc le débordement de ressentiments et d'agressivité latents de l'autre côté de la mer du Japon et de la mer de Chine orientale. Pour le reste, les choix actuels du Japon sont plutôt rationnels : ils consistent à jouer le jeu des techniques du Droit international en vigueur, à se référer aux institutions internationales telles qu'elles fonctionnent, à tenter de renforcer l'alliance globale qui le lie aux Etats-Unis, à multiplier et approfondir des partenariats stratégiques et économiques en Asie – et subsidiairement en Europe, tout en essayant de s'implanter dans certaines régions d'Afrique –, à essayer d'apaiser les tensions issues du passé avec les Etats asiatiques qui ont un réel désir d'y parvenir ou des intérêts les y poussant (la Corée du Sud notamment), mais en même temps à durcir le ton face aux essais nucléaires nord-coréens et aux pressions chinoises, tout en se dotant rapidement des moyens juridiques et matériels de résister et de dissuader l'Empire du milieu d'avancer ses pions trop loin dans le Pacifique.

Autrement dit, il s'agit pour le Japon de pouvoir compter davantage sur lui-même et sur certains Etats de la région face à la Chine, sans toutefois perdre le soutien des Etats-Unis et des institutions internationales. Et il entend suivre cette voie médiane étant donné le rapport d'interdépendance qui le lie d'un côté à la Chine, de l'autre aux Etats-Unis, étant donné aussi sa relation compliquée à « l'outil militaire » et enfin en tenant compte de la complexification des relations qu'il entretient avec ses principaux voisins du fait de la persistance de contentieux territoriaux et de demandes de réparations pour les exactions commises par son armée durant la guerre de Quinze ans (1931-1945).

LE PROBLÈME ET SON ACTUALITÉ

Le sentiment japonais que la République populaire de Chine constitue une menace directe à son influence régionale mais aussi à son indépendance et à son intégrité territoriale s'explique par la manière dont les peuples de la région Asie-Pacifique perçoivent l'histoire de leurs rapports. Tandis que nombre d'Européens ont longtemps « cru » au « système westphalien », à « l'équilibre des puissances » et donc au principe juridique de l'égalité souveraineté (comme aujourd'hui certains croient à l'Union européenne plutôt qu'à cette égalité et cette souveraineté), les ressortissants des États d'Asie voient largement leur histoire comme la succession d'organisations politiques hiérarchiques : le système tributaire qui avait la Chine pour centre, l'Empire du Japon (ou la « Zone de coprosperité de la grande Asie orientale ») imposé par Tokyo et, enfin, après la Seconde Guerre mondiale, une organisation plus complexe mais où les États-Unis, à l'origine concurrencés par l'Union soviétique et par la Chine, finirent par imposer un certain ordre (1). Aujourd'hui, avec la montée en puissance de la Chine, le recul d'influence du Japon et les incertitudes de la politique états-unienne, beaucoup se demandent si, sous une forme nouvelle, l'ancien système tributaire ayant « l'Empire du milieu » en son emplacement naturel n'est pas en train de refaire surface pour la plus grande fierté des Chinois – qui n'hésitent pas à jouer cette carte, qu'on pense aux « Nouvelles routes de la soie » ou à l'invocation de « titres historiques » en mer de Chine du Sud – et la plus grande inquiétude de ses voisins, qu'il s'agisse de ses anciens « satellites » (Cambodge, Vietnam, Brunei, Corée, *etc.*) ou de ses anciens rivaux (Inde, Russie, Japon).

L'impérialisme chinois vu sous cet angle, on comprend mieux pourquoi, selon le Japon, la Chine est « révisionniste ». A travers la contestation chinoise de la liberté de navigation, des frontières établies et plus largement des règles communes relatives au droit de la mer et au contentieux territorial, c'est tout ce que le Japon appelle « l'ordre international libéral » et qu'il estime garant de sa sécurité que la Chine met en cause. Surtout, de son point de vue, si les revendications chinoises et les « règles » qui les couvrent étaient admises, les pratiques de plus en plus agressives de la Chine dans sa sphère d'influence le seraient également et le Japon risquerait vite de lui être subordonné, considéré par la Chine et par ses satellites comme un État également vassal, tributaire ou tout simplement marginal.

(1) Pour une remarque similaire, cf. par exemple Seokwoo LEE / Hee Eun LEE, « Overview – 'Northeast Asian perspectives on international law – Contemporary issues and challenges' », et J. VAN DYKE, « The introduction of Western international law into Japan », in Seokwoo LEE / Hee Eun LEE (dir.), *Northeast Asian perspectives on international law – Contemporary issues and Challenges*, Nijhoff, 2013, pp. 3 et 97 ; Y. MATSUI, « Modern Japan, war and international law », in Ando NISUKE (dir.), *Japan and International Law – Past, Present and Future International Symposium to Mark the Centennial of the Japanese Association of International Law*, Kluwer Law International, La Haye, Londres/Boston, 1999, p. 8.

Actuellement, la relation du Japon et de la Chine entremêle conviction mutuelle d'avoir un intérêt commun à court ou à moyen termes pour une certaine interdépendance économique, lutte d'influence pour le *leadership* dans la région, ressentiment chinois à l'égard d'un Japon autrefois oppresseur et largement incapable aujourd'hui d'éviter périodiquement diverses provocations et, enfin, inquiétude japonaise à l'égard de la politique étrangère chinoise en général, spécialement en mer de Chine du Sud et de l'Est. La relation sino-japonaise est donc complexe et instable.

Si on la regarde sur les dernières décennies, elle est caractérisée par une montée constante des tensions, amplifiées par différents événements des années 2010 (arraisonnement d'un chalutier chinois par des garde-côtes du Japon dans sa mer territoriale) et 2012 (affaire du « panda » et rachat d'une partie des îles Senkaku/Diaoyu par l'Etat japonais) et par l'arrivée au pouvoir de deux dirigeants (Shinzo Abe en 2012, Xi Jinping en 2013) jouant sur la fibre nationaliste de leur population (2). Si on réduit la focale à ces toutes dernières années toutefois, on voit que la période de tensions la plus forte, commencée en juin ou en septembre 2012 – suivant l'événement qu'on prend comme point de départ – a laissé place, à partir de novembre 2014, à un dégel progressif – la photographie de la première poignée de main des deux chefs d'Etat, le 10 novembre, en marge d'un sommet de l'APEC (Coopération économique pour l'Asie-Pacifique), montre de manière évidemment calculée deux *leaders* particulièrement déprimés – et, depuis l'automne 2016, à un relatif apaisement et à une coopération certaine – d'où des photographies montrant des dirigeants autrement enjoués –, qui n'empêchent évidemment pas la persistance d'une grande méfiance et d'une lutte d'influence extrêmement âpre.

En mer de Chine du Sud comme en mer de Chine orientale, notamment autour des îles Senkaku/Diaoyu, la Chine est suffisamment prudente pour appliquer la technique dite « du salami ». Cette dernière consiste à mener des actions militaires assez prévisibles et d'une ampleur assez limitée pour ne pas entraîner immédiatement une réaction massive, tout en allant jusqu'au point extrême au-delà duquel commencerait certainement un conflit armé. En dehors de ces deux zones qui concernent le Japon directement ou d'assez près, la Chine adopte également la stratégie dite « du collier de perles », qui consiste à créer un réseau de relais militaires et diplomatiques garantissant la sécurité des voies maritimes commerciales et énergétiques qui l'intéressent.

En mer de Chine méridionale, le Japon soutient clairement les règles coutumières du droit de la mer et les Etats voisins du géant chinois, ce qui est source de nombreuses difficultés. Toutefois, c'est surtout le différend des Senkaku/Diaoyu qui a exacerbé les tensions. Après l'incident de

(2) Le premier faisant campagne sur le thème « Tourner la page de l'après-Guerre » et « Le Japon est de retour », tandis que le second ne manque pas d'évoquer « le rêve chinois » et « la renaissance de la grande nation chinoise ». Cf. C. PAJON, « Le Japon d'Abe face à la Chine de Xi : de la paix froide à la guerre chaude ? », *Politique étrangère*, n°3, 2014, pp. 23-34.

septembre 2010 lors duquel un navire de pêche chinois fut arraisonné près des îles contestées et son capitaine jugé en Droit japonais (3), la Chine a protesté et cessé d'exporter ses terres rares vers le Japon – dont les industries de pointe ont un besoin vital – et des navires chinois de pêche, d'administration des pêches et les navires militaires ont effectué des incursions et des manœuvres à proximité des eaux territoriales des îles litigieuses, notamment de mars à octobre 2011. Loin de s'atténuer, la tension s'est amplifiée quand, le 11 septembre 2012 – donc avant même que Shinzo Abe arrive au pouvoir –, le Japon a racheté trois des cinq îles de l'archipel (les îles Uotsurijima/Diaoyu Dao, Kita-Kojima/Bei Xiaodao et Minami-Kojima/Nan Xiaodao) à la famille de Kurihara, sachant que l'une de ces îles (Taishojima/Chiwei Yu) appartenait déjà à l'Etat japonais et que ce dernier a annoncé peu après souhaiter acheter la dernière (Kubajima/Huangwei Yu). Il est plus que probable que cet achat visait à éviter que le gouverneur de Tokyo, l'ultra-nationaliste Ishihara Shintaro les achète lui-même, comme il avait déclaré en avoir l'intention afin d'y stationner des forces armées. La chose aurait été d'autant plus malheureuse et dangereuse qu'au mois de juin de la même année, Ishihara Shintaro avait mis le feu aux poudres en déclarant vouloir baptiser du nom des fameuses îles, Sen Sen ou Kaku Kaku, le bébé panda sino-japonais qui allait naître au zoo d'Ueno. Le bébé panda mourut tristement le 11 juillet suivant, mais le dynamitage complet de la « diplomatie du panda » par le fameux gouverneur tokyoïte fut au moins évité. Le rachat des îles se justifiait également, du point de vue japonais, par le souhait que les pêcheurs japonais des îles environnantes ne se rendent plus autour de ces îles. Cet objectif semble avoir été atteint et le gouvernement japonais soutient donc que son rachat a permis de limiter les altercations.

Ni le gouvernement ni la population chinois ne l'ont compris ainsi. Le premier protesta très fortement et toléra – ce qui n'est guère son habitude – que la seconde organise des manifestations de grande ampleur et aussi des destructions de nombreux biens japonais et des violences faites aux ressortissants japonais en Chine. Deux jours après le rachat des îles par l'Etat japonais, la Chine déposait en outre auprès du Secrétaire général des Nations Unies une déclaration sur les lignes de base de la mer territoriale qu'elle revendique autour des îles Senkaku/Diaoyutai et des îlots affiliés (4). A la suite de cet événement, les intrusions des navires des garde-côtes chinois à proximité et surtout dans les eaux territoriales des îles se sont multipliées. Elles se sont cependant stabilisées vers la fin de l'année 2013, avec un rythme mensuel de trois fois trois navires entrant deux heures

(3) Pour des données précises sur l'affaire, cf. Shotaro HAMAMOTO, « Collision between Japan coast guard patrol vessels and a Chinese fishing trawler in the waters of the Senkaku Islands », *Japanese Digest of International Law (JYBIL)*, vol. LIV, 2011, pp. 434-442.

(4) Cf. la déclaration et la carte associée, disponibles sur le site Internet www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/chn_mzn89_2012_f.pdf.

dans la zone (5), rythme que la Chine estime suffisant pour affirmer que les îles sont co-administrées. Avec une finalité sans doute semblable, la Chine a également réagi au rachat des îles en prétendant unilatéralement établir, le 23 novembre 2013, une zone aérienne d'identification en mer de Chine orientale (6). Cette zone recoupant en partie les espaces aériens nationaux de la République de Chine (Taïwan), de la République de Corée et du Japon, ces deux derniers Etats ont protesté ainsi que les Etats-Unis – d'autant que la République populaire a prétendu de manière inhabituelle contrôler l'identité et le vol des aéronefs civils mais aussi militaires. Si le géant américain a décidé sans surprise de maintenir ses vols de B-52 dans la zone, la Japan Airlines et All Nippon Airways ont quant à elles préféré, par souci de sécurité, transmettre leur plan de vol aux autorités chinoises. Enfin, en décembre 2013, Shinzo Abe s'est rendu au sanctuaire Yasukuni – où les noms des criminels de guerre condamnés par le Tribunal de Tokyo ont été ajoutés en 1978 –, déclenchant de nouvelles protestations et déclarations vengeresses en Chine.

De très fortes tensions se sont maintenues au moins deux ans après le rachat des îles. Ce sont d'ailleurs peut-être ces tensions et la bonne relation de Barack Obama avec Shinzo Abe qui ont poussé le premier, le 23 avril 2014, à rompre avec une politique états-unienne plus prudente jusque-là (7), en déclarant que « [l]a politique des Etats-Unis est claire. Les îles Senkaku sont administrées par le Japon et en conséquence elles tombent dans le cadre du Traité de coopération mutuelle et de sécurité entre les Etats-Unis et le Japon » (8).

Un troisième événement, après ceux de 2010 et 2012, a avivé encore les tensions sino-japonaises – après une relative stabilisation des relations en novembre 2014 – : la sentence arbitrale du 12 juillet 2016 condamnant la République populaire de Chine dans son différend maritime avec la République des Philippines. A la suite de cette sentence, le Japon a, avec d'autres Etats, exprimé son soutien à la justice internationale et invité la Chine à se conformer à ses obligations internationales sans essayer de modifier le *statu quo* par des actions unilatérales. Le 7 septembre suivant,

(5) Cf. en ce sens l'excellente intervention de Mathieu Duchâtel sur la géopolitique japonaise lors d'une conférence organisée par Asialyst et l'Institut de hautes études pour la science et la technologie, le 6 décembre 2016, disponible à l'adresse Internet asialyst.com/fr/2017/03/28/conference-en-podcast-nouvelle-geopolitique-japon/.

(6) Elle manifesta encore son intention, en décembre 2013, d'en établir une de semblable nature au-dessus de la mer de Chine méridionale, où se trouvaient depuis peu l'un de ses centres spatiaux et une base de sous-marins nucléaires.

(7) Cf. par exemple M. VALENCIA, « The East China Sea dispute : context, claims, issues, and possible solutions », *Asian Perspective*, vol. XXXI, n°1, 2007, p. 155 ; R. DRIFTE, « From 'sea of confrontation' to 'sea of peace, cooperation and friendship'? – Japan facing », *Japan aktuell*, n°3, 2008, p. 29.

(8) Jusqu'ici, les Etats-Unis distinguaient les îles du reste du territoire du Japon en évoquant simplement leur « administration » par lui. Ils suggéraient ainsi implicitement que le traité de sécurité nippo-états-unien ne s'appliquait pas ou que la question n'était pas évidente. En conservant le terme « administration » mais en affirmant que le traité s'applique « en conséquence », le Président états-unien a donné le sentiment que la politique de son Etat est dépourvue de discontinuité et même « claire », alors qu'il introduit en réalité une rupture.

donc juste avant les débuts d'un sommet de l'ANASE/ASEAN (Association des nations d'Asie du Sud-Est) et avant le revirement des Philippines, ces dernières ont dénoncé les manœuvres de Pékin pour transformer le récif de Scarborough en île artificielle (9). Deux jours plus tard, le 9 septembre, Barack Obama a rappelé que tous les Etats membres de l'ANASE approuvaient la sentence et souhaitaient qu'elle soit respectée par la Chine. Loin de diminuer, les incursions chinoises dans les zones contestées se sont multipliées dès le mois d'août et, le 29 de ce mois, le géant asiatique a annoncé une opération Joint Sea-2106 en mer de Chine avec la Russie. Cette opération a eu lieu du 12 au 20 septembre : des bâtiments militaires, des avions et des hélicoptères ont été déployés, l'armée a effectué des essais balistiques et des opérations anti-sous-marines, de « capture d'îles », de défense d'îlots et de sauvetage. Selon le communiqué de la marine chinoise, ce sont les opérations de ce genre les plus importantes jamais menées en mer de Chine méridionale. En réaction à cette opération et plus globalement à ce qu'il voit comme une « *tentative délibérée de changer unilatéralement le statu quo, d'établir un fait accompli et de remettre en question les règles en vigueur* », le ministre japonais de la Défense, Tomomi Inada a promis au milieu du mois de septembre, un renforcement de la participation japonaise aux manœuvres états-uniennes autour des îles Senkaku/Diaoyu ainsi qu'en mer de Chine du Sud. Yang Yujun, porte-parole du ministère chinois de la Défense, a réagi en affirmant que « [s]i le Japon veut mener des patrouilles communes ou des manœuvres communes dans des eaux administrées par la Chine, cela reviendra à jouer avec le feu et les militaires chinois ne resteront pas les bras croisés ». Une dizaine de jour plus tard, le 25 septembre 2016, plusieurs dizaines d'aéronefs militaires chinois, notamment des bombardiers Xian H-6K et des avions de combat Soukhoï Su-30, sont passés par le détroit de Miyako, un couloir international stratégique situé entre les îles japonaises de Miyako et d'Okinawa. Selon la Chine, il s'agissait seulement de « *protéger la souveraineté du pays* » et la « *zone d'identification de la défense aérienne* » établie au-dessus des îles disputées. Il va de soi que ce n'est pas exactement ainsi que le Japon a compris la manœuvre.

Après cette période d'extrême tension, c'est à une lente accalmie qu'on a assisté, peut-être due à la considération raisonnable qu'une escalade ne serait à l'avantage ni de la Chine, ni du Japon. L'année 2017, tout particulièrement sa seconde moitié, a ainsi été marquée par de multiples signes d'apaisement et de déclarations réciproques manifestant la bonne volonté des deux parties. En 2017, les deux Etats ont fêté le quarante-cinquième anniversaire de la normalisation de leurs relations et le ministre des Affaires étrangères chinois a saisi cette occasion pour présenter l'année 2017 comme une année de l'amitié entre la Chine et le Japon.

(9) Probablement afin de revendiquer une zone économique exclusive (ZEE) autour d'elle, quand bien même ni les rochers (art. 121§3), ni les îles artificielles ne donnent droit à une ZEE (art. 60§8 de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer).

D'aucuns espèrent que les deux Etats poursuivront sur cette lancée en profitant du fait qu'on fêtera en 2018 le quarantième anniversaire du Traité de paix et d'amitié entre la Chine et le Japon. Lors d'une rencontre à Manille le 7 août, en marge du forum de l'ANASE, les deux ministres des Affaires étrangères ont déclaré souhaiter promouvoir les rapports transnationaux entre leurs deux peuples. Dans le même esprit, ils se sont accordés sur le principe d'un mécanisme de communication entre les forces maritimes et aériennes des deux autorités, pour éviter d'inutiles altercations. Commencées en 2008 mais interrompues à la suite du rachat des îles litigieuses par le Japon et éteintes en 2015 (10), les négociations relatives à ce mécanisme étaient encore au point mort il y a peu, mais elles semblent avoir abouti à un résultat significatif – quoique encore imprécis – au début du mois de décembre 2017. C'est là un bon signe tant un tel mécanisme aiderait à prévenir une escalade entre deux armées et ministères de la Défense qui n'ont actuellement pas de canaux effectifs de communication. Selon certains experts, les négociations ont en réalité déjà débouché matériellement sur un code de conduite des deux armées et il manque simplement la volonté politique de le mettre en place et peut-être la confiance réciproque nécessaire à son bon fonctionnement.

Ces premières déclarations ont été suivies de multiples signaux positifs. Le 15 août 2017, non seulement Shinzo Abe n'est pas allé au sanctuaire Yasukuni à l'occasion de l'anniversaire de la reddition sans condition (*Gyokuon-hōsō*) du Japon, mais pour la première fois depuis son retour au pouvoir en 2012 aucun de ses ministres ne s'y est rendu. Si la Chine, par la voix du très officiel *Xinhua*, a reproché au Premier Ministre l'offrande qu'il a tout de même fait porter au sanctuaire – probablement en vue du conserver le soutien du Nippon-Kaigi – ou le fait qu'il n'ait pas, à côté de ses condoléances et de ses prières pour la paix, fait part de sa « réflexion » sur la responsabilité du Japon dans la guerre (11), il est probable que la Chine – et la Corée du Sud – apprécie cette réserve d'un Premier Ministre connu pour son conservatisme et son nationalisme.

Mieux, pour la première fois depuis quinze ans, Shinzo Abe a marqué de sa présence la fête nationale chinoise lors d'une réception à l'ambassade de Chine à Tokyo le 28 septembre. Le ministre chinois des Affaires étrangères Wang Yi a immédiatement répliqué en rencontrant Yutaka Yokoi, l'ambassadeur japonais en Chine, pour lui dire combien la Chine se réjouissait de cette démarche. Se rencontrant cette fois en marge de la réunion des dirigeants de l'APEC, le 11 novembre, le Président chinois et le Premier Ministre japonais ont confirmé ce qu'avaient dit leurs ministres des Affaires étrangères en août. Ces changements remarquables dans les

(10) Cf. à leur propos M. DUCHÂTEL, « La politique chinoise en mer de Chine orientale – Le rôle des négociations d'un mécanisme de gestion de crise avec le Japon (2008-2015) », *Perspectives chinoises*, n°3, 2016, pp. 13-22.

(11) « Japan marks 72nd anniversary of WWII end with PM failing to mention reflection for 5th year », 15 août 2017, disponible sur le site Internet news.xinhuanet.com/english/2017-08/15/c_136528776.htm.

relations sino-japonaises, qui pourraient déboucher sur des propositions communes en matière d'investissement et de commerce dans le cadre des négociations menées en vue du partenariat économique régional global (PERG/RCEP), ont été confirmées deux jours plus tard en marge d'une nouvelle réunion de l'ANASE (31^e sommet, tenu à Manille les 13-14 novembre) et du sommet de l'Asie orientale (12^e sommet, tenu les mêmes jours dans la même ville).

Cet heureux rapprochement ne signifie en rien que la Chine et le Japon cessent la lutte d'influence qui les oppose dans la région (12). C'est d'autant moins le cas que, en particulier depuis 2009, la Chine a étendu ce qu'elle estime relever de ses « *intérêts fondamentaux* » à la mer de Chine du Sud et à la mer de Chine orientale, où le Japon veut évidemment jouer un rôle et en tout cas limiter celui de la Chine. Ainsi, par exemple, à l'occasion même du forum régional de l'ANASE où le rapprochement sino-japonais a débuté, le ministre japonais des Affaires étrangères Fumio Kishida a condamné les actions unilatérales menées en mer de Chine du Sud par la Chine en vue de faire reconnaître comme étant sous sa souveraineté les espaces qu'elle s'est déjà appropriés.

Après l'adoption du « *framework* » du Code de conduite sur la résolution des différends en mer de Chine lors du sommet, soit après près de quinze ans de négociations – et une Déclaration de conduite en 2002 –, le Japon a également critiqué avec plusieurs de ses partenaires le fait que le Code présente un caractère non contraignant, ne prévoit ni contrôle ni sanction, exclue des « Etats tiers » de la résolution des litiges et ne fasse pas référence à la récente sentence arbitrale défavorable à la Chine. Autrement dit, avec d'autres puissances asiatiques et pacifiques, le Japon critique le fait que, par ce Code, la Chine entend faire admettre par ses voisins qu'elle a toute latitude pour agir à sa guise en mer de Chine du Sud.

En mer de Chine orientale, les tensions se maintiennent et les tentatives chinoises et japonaises de s'imposer physiquement dans la zone restent des constantes. Le 29 mars 2016 par exemple, le Japon a ouvert sur l'île de Yonaguni, non loin des îles Senkaku/Diaoyu, une station radar lui permettant de recueillir des renseignements en permanence. Il a par ailleurs décidé cette année-là d'accroître de 20% le nombre de forces d'auto-défense (FAD) déployés en mer de Chine orientale et envisagé d'y installer des batteries de missiles antinavires (sol-mer). En mai 2017, les garde-côtes japonais ont quant à eux dénoncé la treizième incursion de garde-côtes japonais dans la zone contestée depuis le début de l'année. A cette entrée des navires chinois et d'un drone lancé par eux – selon le Japon, car selon la Chine ce drone réalisait une mission... pour un organe de presse ! –, le Japon a répondu par une protestation de son ministre de

(12) Cf. à cet égard les intéressantes hypothèses formulées par Claude Meyer sur l'avenir du « face-à-face Chine-Japon », in C. MEYER, *Chine ou Japon – Quel leader pour l'Asie ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2010, pp. 206-223.

la Défense Tomomi Inada et par l'envoi de deux avions de chasse (F-15) et de détection et de commandement aéroporté (E-2C et AWACS). Loin d'être rares, ce genre d'incidents n'aurait jamais suscité autant d'interventions de la part des aéronefs militaires nippons que... dans la dernière année budgétaire achevée fin mars 2017.

La position japonaise sur le droit de la mer et le contentieux territorial en général, de même que celles qui portent plus spécialement sur les prétentions de la Chine en mer de Chine du Sud, a le soutien de l'Occident et, en vérité, de la plupart des Etats du monde. Dans ce domaine, le Japon est cohérent et l'Occident uni. Tel n'est pas le cas en matière économique.

LE PLAN ECONOMIQUE :
S'APPUYER SUR LA CHINE OU SUR L'OCCIDENT ?

A l'heure actuelle en effet, le front occidental est clairement fissuré en matière économique. C'est le cas en ce qui touche la réglementation du commerce – puisque les Etats-Unis de Donald Trump prétendent sortir de l'orthodoxie ? – mais aussi celle de la protection internationale de l'investissement privé – puisque l'Union européenne promeut désormais une cour d'investissement multilatérale et plus protectrice de l'indépendance du législateur, alors que le Japon mais aussi la Chine sont plutôt en faveur de tribunaux bilatéraux formés selon l'ancien modèle – et l'organisation internationale de l'investissement public – puisque pas moins de dix-neuf Etats d'Europe sont devenus membres de la Banque asiatique pour les infrastructures, alors que ce n'est le cas ni des Etats-Unis ni du Japon.

Même si le questionnement sur l'opportunité des règles et institutions internationales en place dans le domaine économique est certainement bienvenu, l'absence de front occidental commun qui en résulte rend les règles en vigueur beaucoup plus malléables et beaucoup plus instables les organisations établies qui doivent désormais faire face à de nouvelles critiques et à des organisations concurrentes. Ce moment de flottement laisse un boulevard à la Chine, à la fois dans la réorganisation institutionnelle mondiale, dans les accords qu'elle essaie de conclure dans sa zone d'influence immédiate et dans les accords bilatéraux qu'elle négocie avec des partenaires occidentaux qui ne peuvent plus se passer d'elle.

Or, depuis 2001, c'est-à-dire depuis que la Chine est entrée dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et a vu son commerce extérieur exploser, l'interdépendance entre la Chine et le Japon n'a cessé de s'accroître. En 2007 en effet, la Chine a remplacé les Etats-Unis comme premier partenaire commercial du Japon. Elle est devenue le premier fournisseur du Japon en 2002 et son premier client en 2009. Entre 1980 et 2010, la part des exportations japonaises s'en allant vers la Chine est passée de 4 à 19,4%, tandis que la part chinoise des importations au Japon a grimpé de 3,1 à 22,1%. « *En valeur, les échanges sino-japonais ont doublé [entre 2000 et 2010]. [En 2010], l'archipel [a] effectu[é] 20% de son commerce*

avec son grand voisin, contre 13% en 2000 et 7% en 1995 ; côté chinois, le commerce avec le Japon, premier fournisseur, représente 10% du total. Cette intégration commerciale résulte du processus d'intégration régionale qui joue pleinement dans le cas de ces deux économies, car elles présentent un important écart de développement qui les rend complémentaires, tant du point de vue des marchés que des produits » (13).

Cette interdépendance exponentielle a conduit le Japon à se lancer dans treize cycles de négociation avec la République populaire de Chine et la République de Corée. Ceux-ci ont débouché le 13 mai 2012 sur un accord trilatéral qui est de loin l'accord de ce type le plus important pour l'archipel. Il est étonnant que des Etats aux relations aussi tendues que la Chine et le Japon aient accepté l'éventuel établissement d'un tribunal arbitral ouvert aux investisseurs de l'autre partie, surtout lorsqu'on sait combien le pouvoir politique chinois contrôle son économie et combien il rechigne traditionnellement à reconnaître la compétence de juridictions internationales. Le point le plus litigieux durant la négociation de l'accord a d'ailleurs été le mécanisme de règlement des différends investisseurs/Etat, cela pas uniquement parce que les traités bilatéraux conclus antérieurement entre les trois parties comportaient eux-mêmes des mécanismes similaires mais non identiques (14).

En matière commerciale, le rapprochement entre le Japon et la Chine est plus compliqué. S'il l'est, c'est d'abord parce que les situations politiques, sociales, professionnelles et économiques des deux Etats sont différentes et même largement opposées, de sorte que même si leurs économies peuvent être un peu naïvement vues comme « complémentaires », leurs politiques commerciales sont surtout divergentes. Alors que la Chine est « l'usine du monde » et que l'essentiel de sa main-d'œuvre est peu qualifié et mal payé, les Japonais sont bien formés, travaillent souvent dans des industries de pointe et bénéficient de salaires confortables. Comme l'Allemagne, le Japon est spécialisé dans l'exportation de produits chers mais de bonne qualité, tandis que la Chine l'est dans les produits très bon marché et d'une durée d'usage limitée. Dans le même sens, la population japonaise est à même d'exiger de la part de son gouvernement le respect de standards, par exemple sanitaires, qui sont à des années-lumière de ceux que le gouvernement chinois veut voir reconnus dans ses traités, de manière à conserver un avantage concurrentiel. Enfin, à l'inverse de ce qu'il est en Chine, le gouvernement japonais se veut globalement peu intrusif dans l'économie, ayant notamment pour politique générale de faire des recommandations aux opérateurs économiques plutôt que d'édicter des obligations « directes » ou des interdictions.

(13) *Ibid.*, p. 144.

(14) Cf. J. LEE, « An important first stride, but beware of the pitfalls: a critical analysis of the ISDS mechanism of the 2012 Korea-China-Japan trilateral investment », *Chinese Journal of International Law*, vol. XII, n°3, 2013, pp. 523-524 §25, pp. 537-538 §§48-49, p. 540 §§54-55, p. 541 §59.

En conséquence, alors que sa réglementation sanitaire, phytosanitaire, environnementale et plus généralement sa réglementation ayant des effets sur le commerce est assez ambitieuse (15), le Japon fait l'objet de peu de plaintes, par exemple devant le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Devant cet organe comme en dehors, les reproches faits à la Chine, en particulier par les Occidentaux, sont permanents, spécialement en matière de *dumping*. Dans un sens comparable, alors que les vingt-neuf accords de protection des investisseurs et les vingt traités comportant des dispositions protégeant les investisseurs conclus par l'Etat japonais comportent presque tous une clause compromissaire, on ne compte à notre connaissance que trois recours déposés par des entreprises japonaises (16) et tout simplement aucune affaire portée contre l'Etat japonais devant un tribunal arbitral d'investissement (17). Même s'il a déjà empêché quelques – rares – fois une prise de participation étrangère dans une entreprise stratégique, l'Etat japonais n'a, dit-on, jamais exproprié une entreprise étrangère.

En d'autres termes, la situation du Japon en matière commerciale est proche de celle des Occidentaux et ces derniers n'ont aujourd'hui aucun contentieux significatif avec l'archipel. A l'inverse, la situation politique et les structures de production chinoises sont complètement différentes de ce qu'elles sont en Europe ou aux Etats-Unis et les sujets de tension sont nombreux. La conséquence est que le Japon est *a priori* en bonne position pour s'entendre avec les Etats occidentaux et établir avec eux un certain nombre de règles et standards généraux ou encore adopter des positions communes sur des sujets spécifiques. Ainsi, tout comme les Etats-Unis et l'Union européenne, le Japon a refusé d'accorder à la République populaire de Chine le statut d'économie de marché, que son acte d'accession à l'OMC, il y a quinze ans, semblait prévoir pour le 11 décembre 2016. Plus ou moins de la même manière que les décisions états-unienne et européenne, celle du Japon s'appuyait sur des allégations de *dumping* et sur la fermeture de larges pans du marché chinois, un raisonnement qui a été taxé de « *protectionnisme déguisé* » par Pékin.

Poursuivant sur la même voie, lors de la dernière conférence ministérielle de l'OMC à Buenos Aires (10-13 décembre 2017), les Etats-Unis, l'Union

(15) Cf. par exemple le dernier rapport relatif au Japon, de l'organe d'examen des politiques commerciales (WT/TPR/S/310) aux parties 3.1.7 et 3.1.8., ainsi que le tableau 3.3, ou le résumé de ce rapport (WT/TPR/S/310) au paragraphe 11, qui précisent que les réglementations japonaises vont fréquemment au-delà des standards prévus dans les accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et sur les « *obstacles techniques au commerce* ». Le Japon protège également assez fortement son agriculture (comme le souligne la partie 4.1 du rapport ou son résumé aux paragraphes 5, 15 et 19).

(16) Il s'agit de l'affaire *Saluka Investments BV v. The Czech Republic*, qui a abouti à une sentence arbitrale partielle, CNUDCI du 17 mars 2006 (le recours était fondé sur un accord bilatéral Pays-Bas–République tchèque et non sur un accord auquel le Japon était partie) et de deux affaires CIRDI actuellement pendantes, les affaires *JGC Corporation v. Kingdom of Spain* (aff. n°ARB/15/27) et *Eurus Energy Holdings Corporation and Eurus Energy Europe BV v. Kingdom of Spain* (aff. n°ARB/16/4).

(17) Cf. le site Internet gettingthedealthrough.com/area/60/jurisdiction/36/investment-treaty-arbitration-2017-japan/.

européenne et le Japon ont fait une déclaration – que le « Second Round of the Japan-US Economic Dialogue between Deputy Prime Minister Aso and Vice President Pence of the USA » du 17 octobre 2017 pouvait laisser pressentir (18) – dans laquelle ils critiquent la Chine sans la nommer et préviennent qu'ils collaboreront pour mettre fin aux pratiques économiques qu'elle adopte. Ils déclarent en effet : « [we] shared the view that severe excess capacity in key sectors exacerbated by government-financed and supported capacity expansion, unfair competitive conditions caused by large market-distorting subsidies and state owned enterprises, forced technology transfer, and local content requirements and preferences are serious concerns for the proper functioning of international trade, the creation of innovative technologies and the sustainable growth of the global economy. We, to address this critical concern, agreed to enhance trilateral cooperation in the WTO and in other forums, as appropriate, to eliminate these and other unfair market distorting and protectionist practices by third countries » (19).

La tension durable qui existe, en matière commerciale, entre la Chine d'un côté et le Japon, les Etats-Unis et l'Union européenne de l'autre fait pendant à l'opposition des mêmes acteurs sur la question de la liberté des mers en mer de Chine du Sud et en mer de Chine orientale. En outre, si l'intérêt des Etats occidentaux à fixer des standards exigeants dans les échanges commerciaux est si important tandis que de tels standards sont un problème pour la Chine, cela tient aussi au fait que cette dernière est un Etat très autoritaire, tandis que les autres ont des régimes politiques électifs, donc qui sont malgré tous leurs défauts un peu plus à l'écoute de certaines revendications sociales. En d'autres termes, les divergences commerciales, géopolitiques et même juridiques se superposent et perdurent parce que la proximité des trois pôles du camp occidental et l'altérité de la Chine sont des faits trop massifs et durables pour être contournés ou surmontés, du moins à court et moyen termes. Et il est possible que les interdépendances économiques qu'organisent les traités commerciaux, loin d'effacer ces oppositions, rendront simplement plus dommageables les tensions qui naîtront presque à coup sûr entre les deux camps, cela d'autant plus vite que ces interdépendances croîtront.

Le Japon et les membres de l'ANASE – qui sont tous liés au Japon par un accord de partenariat commercial de 2008 – sont également engagés, depuis le 20 novembre 2012, dans la négociation d'un accord commercial avec la Chine, le RCEP (Partenariat économique régional global). Ce dernier accord, à la négociation duquel les Etats-Unis ne participent pas, était promu par la Chine de manière concurrente au TPP (accord de partenariat transpacifique), quant à lui négocié et finalement conclu en 2015 avec les Etats-Unis mais sans la participation de la Chine. A la suite

(18) Cf. en particulier la fin du point 2 (« *Technical-level work is underway that is to (1) result in more effective enforcement activities against unfair trade practices by third countries* ») du compte rendu de la réunion, disponible sur le site Internet www.mofa.go.jp/na/na2/us/page4e_000686.html.

(19) Cf. le site Internet www.meti.go.jp/press/2017/12/20171213001/20171213001-1.pdf.

des déclarations de Donald Trump sur sa volonté de « sortir » du TPP, le Président chinois a ressorti le RCEP de son chapeau, alors que cet accord semblait avoir perdu beaucoup de sa pertinence. Lors du sommet de l'APEC à Lima les 19 et 20 novembre 2016, Xi Jinping a en effet présenté l'accord alternatif comme l'avenir du commerce transfrontière et, en matière d'investissement, des règles relatives à l'établissement. Une fois devenu président, Donald Trump a officiellement dénoncé, le 20 janvier 2017, un TPP conclu à peine un an plus tôt, le 4 février 2016. Et les négociations du RCEP ont donc repris de plus belle, tandis que les négociations trilatérales entre le Japon, la Chine et la Corée du Sud ont continué.

Délibérément partie à toutes ces négociations à la fois (20), le Japon a pris, après le retrait états-unien, la tête des Etats souhaitant maintenir le TPP. L'intérêt du Japon est en effet *a priori* de faire vivre cet accord, qui établit des standards relativement élevés en matière de santé, d'environnement ou de droit du travail, et de faire aboutir la négociation trilatérale Corée-Chine-Japon, où le poids de la Corée et du Japon pourrait leur permettre de faire accepter des règles similaires à la Chine. Inversement, si le RCEP, dont la négociation est dominée par la Chine et dont « l'ambition réglementaire » est moindre, était conclu rapidement et s'imposait comme l'accord régional incontournable, les gains obtenus dans les deux autres traités, surtout dans le TPP si d'autres membres s'en retireraient, seraient perdus pour le Japon. C'est peut-être la raison pour laquelle la Chine pousse ses partenaires à faire aboutir le RCEP le plus vite possible et invite ses partenaires asiatiques – et non les seuls Etats sud-coréen et japonais – à constituer une « zone de libre-échange » couvrant l'ensemble de l'Asie-Pacifique tout en excluant les Etats-Unis d'Amérique. Le premier ministre chinois Li Keqiang a explicitement développé ce projet lors du 20^e sommet de l'ANASE+3 en novembre 2017, tandis qu'au même mois, on retrouve ce projet – mais auquel participeraient alors plusieurs Etats du continent américain – dans le paragraphe 18 de la Déclaration du 25^e sommet des dirigeants des économies de l'APEC (*Da Nang Declaration – Creating New Dynamism, Fostering a Shared Future*).

Le résultat de cette lutte d'influence est que le Japon est tiraillé entre un partenaire chinois avide de relations commerciales mais jugé moins fiable et évidemment plus menaçant que les Etats-Unis et un partenaire états-unien avec lequel il conserve une relation de confiance et d'interdépendance militaire mais dont l'engagement en faveur de l'augmentation du commerce et des interdépendances économiques est beaucoup plus incertain.

Dans ce climat, l'Union européenne paraît évidemment un partenaire commercial très fiable tout en étant aussi extrêmement important pour l'avenir économique du Japon – l'UE est son troisième partenaire

(20) Cf. en particulier *Japan Revitalization Strategy – Japan is Back*, 14 juin 2013, disponible sur le site Internet www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/en_saikou_jpn_hon.pdf, pp. 24, 128-129, et, dans sa version révisée en 2014, *Japan Revitalization Strategy – Japan's Challenge for the Future*, 24 juin 2014, disponible sur le site Internet www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbunEN.pdf, pp. 168-169.

commercial. Alors que l'avenir du TPP n'est pas fixé et que toute négociation avec la Chine entraîne au Japon des sentiments ambivalents – et réciproquement en Chine –, la négociation avec l'Union européenne – qui plus est avec une Commission européenne dont le « libre-échange » est garanti par les traités et ne peut en principe pas être remis en cause par des élections – est forcément plus facile. C'est notamment ce qui explique la récente avancée fulgurante des négociations euro-nippones, seulement découvertes par le public grâce à une « fuite » organisée par Greenpeace le 23 juin 2017. Le 6 juillet suivant, à l'issue du 24^e sommet UE-Japon tenu à Bruxelles, Donald Tusk, Président du Conseil européen, Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, et Shinzo Abe, Premier Ministre du Japon, ont annoncé dans une déclaration conjointe qu'ils « célébraient l'accord de principe sur l'Accord de partenariat économique et l'Accord de partenariat stratégique à un niveau politique » (21). En vérité, aucun de ces deux accords n'était conclu à ce stade et il s'agissait simplement d'une opération de communication de la part des dirigeants de l'UE et du Japon. Ceux-ci souhaitaient en effet faire montre, dans le cadre du G20 qui allait se tenir à Hambourg (Allemagne) les 7 et 8 juillet, de leur accord dans le renforcement et l'extension du « libre-échange », donc faire front commun face à Donald Trump et aux nombreux citoyens venus manifester leur opposition à la déréglementation et à l'augmentation du volume du commerce transnational.

Le premier de ces deux accords euro-nippons, l'accord économique, a été conclu le 8 décembre 2017. La négociation n'a cependant pu se conclure qu'en remettant à plus tard, non seulement celle de l'« accord de partenariat stratégique » couvrant des thématiques politiques, environnementales, de sécurité, *etc.*, mais aussi la discussion des questions litigieuses relatives à la neutralisation législative – ou « harmonisation réglementaire » – et à l'investissement (notamment au mécanisme de règlement des différends), qui devaient initialement être réglées dans l'accord commercial (22). En concluant l'accord tout en rejetant la plupart des innovations européennes – qu'elles aillent d'ailleurs ou non dans le sens d'une plus grande indépendance du législateur –, le Japon défend un droit international « libéral » encore dominant. Il fait de même dans les domaines du droit de la mer et du contentieux territorial, où il oppose systématiquement à la Chine l'autorité des tribunaux internationaux, de la *rule of law*, de la « communauté internationale » ou de ce qu'il appelle l'« ordre international libéral ». Aujourd'hui, il essaie de multiplier les partenaires pouvant

(21) Cf. le site Internet europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1920_en.htm. Cf. également le Communiqué de presse de la Commission en date du 6 juillet, disponible à l'adresse Internet europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1902_fr.htm.

(22) En matière d'investissement, l'accord conclu affirme essentiellement le principe de la déréglementation des investissements. Cf. les précisions au début du document « EU-Japan EPA – The agreement in principle », 6 juil. 2017, disponible sur le site Internet trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155693.doc.pdf.

invoquer avec lui ces autorités pour contenir la Chine ou miner la légitimité de son expansion.

LE PLAN STRATÉGIQUE :
CRÉER UN RÉSEAU DE PARTENAIRES
OPPOSANT « L'ORDRE INTERNATIONAL LIBÉRAL » A LA CHINE

A côté de la montée en puissance des deux dangers chinois et nord-coréen, ce sont les déclarations du candidat Donald Trump suggérant que le Japon, comme la Corée du Sud devraient probablement bientôt se défendre seuls qui ont conduit le Japon à renforcer les partenariats stratégiques existants et à en développer de nouveau. De manière évidente, les partenariats qu'il souhaite nouer ou maintenir sont de différents ordres : celui qui le lie aux Etats-Unis est ancien, incontournable et déterminant, tandis que, par exemple, ceux que le Japon développe ou essaie de développer avec différents Etats africains ou européens (la France et le Royaume-Uni notamment) le sont beaucoup moins. De même, au niveau de l'Asie-Pacifique, alors que son alliance avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande – des Etats largement occidentalisés, plutôt riches et s'estimant capables de s'opposer explicitement à la Chine – va presque de soi, ses liens avec la République de Chine (Taïwan), la République de Corée ou Singapour sont naturels du fait de la proximité de leurs intérêts, mais compliqués par la pression de la République populaire sur ces Etats et, au moins pour la Corée, par la persistance de contentieux historiques et territoriaux. Ces deux facteurs complexifient également la relation du Japon à des Etats comme l'Indonésie, la Malaisie ou le Vietnam, sans même parler des Philippines ou du Cambodge, dont la pauvreté couplée à la proximité et aux avances de Pékin rendent à peu près impossible toute confrontation directe au géant chinois. Troisième grande puissance de la région, l'Inde constitue un cas à part : un rapprochement paraît d'un très grand intérêt stratégique et économique pour le Japon comme pour l'Inde et seuls des événements relativement contingents ont freiné une coopération qui reprend de la vigueur. Inversement, si Shinzo Abe a travaillé à développer une relation forte avec la Russie, un rapprochement ne paraît guère en mesure d'aider le Japon à contenir la Chine ou la Corée du Nord.

Au-delà d'un objectif minimum consistant à protéger son territoire et sa population, l'objectif stratégique fondamental du Japon est la limitation de l'emprise chinoise sur la région. Cela le mène à soutenir les Etats du Sud-Est asiatique dans leur résistance à la Chine et à maintenir et renforcer son partenariat avec les Etats-Unis. Dans son soutien aux Etats du Sud-Est asiatique et à la défense de la liberté des mers, le Japon essaie de parler d'une même voix avec ses partenaires traditionnels (les Etats-Unis et les Etats européens, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, Singapour, Taïwan et la Corée du Sud), mais aussi avec l'Inde. Depuis 2015 et surtout depuis

2016 en effet, le Japon essaie de créer une alliance quadripartite qualifiée d'« *ordre indopacifique libre et ouvert* », à laquelle participeraient New Delhi à côté de Washington et Canberra.

L'objectif du Japon : assurer sa sécurité mais aussi soutenir les Etats d'Asie du Sud-Est dans leur résistance à la Chine

De manière explicite et répétée, le Japon incite les Etats du Sud-Est asiatique à résister aux revendications chinoises les moins justifiées. Il le fait d'abord en essayant de montrer que derrière ou à côté de son propre soutien se trouvent chaque fois ceux de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, des Etats-Unis, de Singapour, de Taïwan et de la Corée du Sud et, si possible, de l'Inde et des Etats européens, donc selon lui de « la communauté internationale ». Le Japon tente ainsi de diffuser le message qui veut qu'en résistant à la Chine, les petits et moyens Etats du Sud-Est asiatique sont assurés d'un soutien rhétorique et éventuellement militaire très important. Tout en rappelant son absence de prétention dans la zone, le Japon ne manque par exemple jamais de soutenir le Vietnam et les Philippines dans le rappel de leurs zones de compétence.

Ensuite, le Japon s'est lié militairement à l'Indonésie, aux Philippines et au Vietnam. Il participe au renforcement des capacités maritimes de ces Etats ou encore de la Malaisie depuis plusieurs années. En 2014, il a promis et effectivement donné six navires de surveillances au Vietnam et promis d'en vendre six autres en janvier 2017. En 2016, il lui avait donné deux patrouilleurs et avait affirmé qu'il lui louerait des avions d'entraînement et des navires de garde-côtes, afin de renforcer une marine dont la faiblesse le rend à la merci de celle de la Chine. Plus largement, le 17 août 2017, le ministre des Affaires étrangères Tarō Kōnō a annoncé que, de 2017 à 2019, le Japon allait déboursier pour environ 500 millions de dollars états-uniens en soutien aux programmes de renforcement de capacité de sécurité maritime des Etats côtiers de la région indopacifique.

Enfin, le Japon mène des opérations militaires conjointes en mer de Chine du Sud. Il l'a fait aux côtés des Etats-Unis, mais aussi par exemple des Philippines en 2015, et il le fait depuis cette date aux côtés de l'Inde (Exercice « Malabar »). Or, si comme on l'a dit, les Philippines se sont spectaculairement rapprochées de Pékin, il n'est pas évident que Rodrigo Duterte se laissera éternellement amadouer par les capitaux chinois. En effet, en mars 2017, la Chine a déclaré envisager d'établir une station de surveillance écologique sur le récif de Scarborough, alors que les Philippines ont affirmé qu'elles avaient reçu l'assurance que rien de tel ne serait entrepris par la Chine. Le 6 avril suivant, Rodrigo Duterte a annoncé qu'il avait ordonné à ses troupes de bâtir des infrastructures et de hisser le drapeau philippin sur les îles Spratleys, également revendiquées par la Chine. A la fin du mois de décembre, un groupe de bénévoles, le National Youth Movement for the West Philippine Sea, a mené une mission à but médical en faveur des pêcheurs philippins se rendant autour du récif de

Scarborough. Il n'est donc pas dit que les Philippines aient définitivement renoncé à la défense de leur territoire face au géant chinois.

La même chose peut être dite d'autres Etats de la zone, qui trouvent dans le Japon un allié naturel. Ainsi, le 50^e et dernier sommet ministériel de l'ANASE, les 2-8 août 2017 à Manille, a été marqué par une confrontation assez dure entre deux camps opposés quant à la ligne à tenir face aux revendications chinoises : d'un côté, un camp dirigé par les Philippines et par un allié traditionnel de la Chine, le Cambodge, s'est refusé à critiquer Pékin ; de l'autre, un camp dirigé par la Malaisie, Singapour et surtout le Vietnam, résistant ancien à l'influence chinoise, a soutenu qu'un peu plus d'autonomie politique et de suspicion à l'égard des intimidations lancées par la marine chinoise était de mise. La Chine n'a rien moins que menacé le Vietnam de guerre s'il persistait à exploiter un champ de gaz... situé sur le plateau continental vietnamien. Face à la pression, le Vietnam a suspendu tout forage mais, en raison des discussions « *houleuses* » du sommet – selon le représentant japonais –, la Chine a menacé de supprimer toute relation diplomatique avec le Vietnam..., avant qu'une rencontre ait finalement lieu de manière informelle. Avec l'Inde, l'Australie et les Etats-Unis, le Japon soutient fermement le Vietnam dans sa tentative de « contenir » la Chine. Le 6 août 2017, à la veille de la tenue du Sommet où un consensus sur une première version du Code de conduite en mer de Chine du Sud était annoncé, le Japon a émis, avec l'Australie et les Etats-Unis, une déclaration trilatérale condamnant toute action unilatérale et rappelant les libertés des mers, le cadre du droit international coutumier et de la Convention de Montego Bay.

De manière évidente, ce type de déclaration ou encore le soutien japonais aux Etats voisins de la Chine n'aurait pas le même impact sans le soutien crucial – quoique désormais jugé insuffisant par Tokyo – des Etats-Unis.

S'appuyer sur les Etats-Unis : indispensable mais insuffisant

Jusqu'à la campagne et l'arrivée au pouvoir de Donald Trump, l'alliance nippo-états-unienne était particulièrement solide. Elle l'était même davantage sous la présidence de Barack Obama que sous celle de ses prédécesseurs. Au recueillement du Président des Etats-Unis à Hiroshima le 27 mai 2016 avait succédé celui de Shinzo Abe à Pearl Harbor le 27 décembre de la même année. Barack Obama avait fait du « *pivot vers l'Asie* » l'un des grands axes de sa politique étrangère ; il avait rappelé clairement que les Etats-Unis étaient « *a Pacific power* » et il avait même augmenté quelque peu le nombre de soldats états-uniens sur le sol japonais. Mieux, il avait clairement affirmé qu'il défendrait l'intégrité territoriale japonaise autour des îles Senkaku et maintiendrait les opérations de la septième flotte en vue de sauvegarder les libertés des mers en Asie.

La campagne de Donald Trump a fait vaciller toutes ces certitudes. Dès l'élection de Donald Trump toutefois, Shinzo Abe a réussi à ramener son homologue à une politique tout à fait traditionnelle en Asie-Pacifique.

Premier chef d'Etat étranger invité à la résidence Mar-a-Lago et à jouer au golf avec le Président, Shinzo Abe accepta sans hésitation de nouer avec Donald Trump la relation qu'il souhaitait, une relation plus personnelle qu'officielle. Il lui offrit des clubs de golf ainsi qu'une liste d'investissements japonais susceptibles de créer 700 000 emplois aux Etats-Unis dans les hautes technologies (robotisation, cyberspace, intelligence artificielle, etc.). Dès ce moment, les menaces de Donald Trump de retirer le soutien de son Etat au Japon s'il n'augmentait pas son budget militaire ou ne payait pas pour les bases états-uniennes ou d'ailleurs s'il ne cessait pas de manipuler ses devises ont complètement disparu. Surtout, en réaction au missile lancé par la Corée du Nord au moment même où Sinzo Abe rencontrait Donald Trump, le 12 février 2017, le Président des Etats-Unis a affirmé son soutien « à 100% » avec l'archipel et rappelé qu'il le défendrait quoi qu'il advienne.

Dans leur rapport à la Chine, il est cependant intéressant de constater que les Etats-Unis comme le Japon semblent intégrer le fait que, malgré leur pression pour contenir l'influence chinoise, ils doivent commencer à composer avec elle et non seulement à s'y opposer. Ainsi, ils ont déclaré en commun, lors de leur rencontre le 6 novembre 2017, « *accueillir la contribution positive de la Chine à la paix et à la prospérité globales, et souligné l'importance, pour [eux], de continuer à mener un dialogue constructif avec la Chine* ».

D'une manière plus générale toutefois, le Japon reste attaché aux principes de l'après-Seconde Guerre mondiale, tandis que les Etats-Unis s'en détachent largement aujourd'hui, sous la présidence de Donald Trump plus encore que sous celle de George W. Bush (23). L'archipel refuse ainsi de suivre les Etats-Unis sur toutes sortes de sujets, du TPP à l'Accord de Paris et de l'UNESCO (24) au déménagement de l'ambassade des Etats-Unis à Jérusalem. La déclaration du Japon (25) accompagnant son vote en faveur du projet de résolution réaffirmant que « *toute décision ou action qui visent à modifier le caractère, le statut ou la composition démographique de la Ville sainte de Jérusalem n'ont aucun effet juridique, sont nulles et non avenues* » (26) montre néanmoins que la distanciation du Japon par rapport aux Etats-Unis est toujours particulièrement précautionneuse. Quoi qu'il en soit, il est tout à fait probable qu'à côté de l'instabilité croissante de la

(23) Sur la première phase de ce détachement, cf. P. SANDS, *Lawless World - America and the Making and Breaking of Global Rules*, Penguin, Londres, 2006, 432 p.

(24) Le Japon a refusé de payer sa contribution à l'Organisation des Nations Unies pour la Science, l'Education et la Culture (UNESCO), mais en raison de l'inscription en 2015 de documents chinois sur le « massacre de Nankin » au Registre de la mémoire du monde de l'organisation. Cf. le site Internet www.unesco.org/new/fr/communication-and-information/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-2/documents-of-nanjing-massacre/.

(25) S/PV.8139, pp. 12-13.

(26) Projet de résolution de l'Egypte, distribué le 18 décembre 2017, S/2017/1060 §1. Tous les Etats membres du Conseil ont voté favorablement à ce projet, à l'exception des Etats-Unis, qui ont ainsi empêché son adoption.

politique étrangère des Etats-Unis en l'Asie, ce soit l'accentuation d'autres divergences du Japon par rapport à la Maison-Blanche qui le pousse à chercher d'autres partenaires stratégiques influents dans la zone – l'Inde constituant à cet égard un premier choix.

***Coopérer avec l'Inde pour former une alliance quadripartite :
« l'ordre international indopacifique libre et ouvert »***

De 1998 – moment de froid dû aux essais nucléaires indiens désapprouvés par le Japon – à 2017, l'image de l'Inde au Japon a considérablement évolué. Elle est progressivement devenue celle d'un partenaire économique potentiellement considérable et surtout celle, très positive, d'un partenaire stratégique incontournable (27). A partir de 2005 et de l'Initiative en huit points pour le renforcement du partenariat global indo-nippon (*Eight-Fold Initiative for Strengthening Japan-India Global Partnership*), les communiqués conjoints sur le Partenariat stratégique et global entre le Japon et l'Inde s'enchaînent. Ils le font jusqu'en 2015, date à partir de laquelle il devient question du fameux « *ordre indopacifique* ». Le ministre japonais des Affaires étrangères Fumio Kishida l'évoque en effet dès son discours du 18 janvier 2015 sur le « *partenariat spécial pour l'ère de l'Indo-Pacifique* » (*Special Partnership for the Era of the Indo-Pacific*). C'est surtout après le voyage de Shinzo Abe à Washington en avril 2015, des discussions avec le Premier Ministre australien à Tokyo et enfin une visite d'Etat en Inde au mois de décembre de la même année que l'idée d'un partenariat quadripartite durable prend forme. Elle débouche sur un communiqué conjoint de l'Inde et du Japon en date du 12 décembre. Intitulé « *Vision pour 2025 : Partenariat stratégique et global spécial* », les deux premiers ministres japonais et indien y « *réitèrent leur engagement indéfectible à réaliser un ordre pacifique, ouvert, équitable, stable et fondé sur la règle de droit dans la région indopacifique et au-delà. Le Japon et l'Inde défendent les principes de souveraineté et d'intégrité territoriale ; de règlement pacifique des différends ; de démocratie, des droits de l'homme et de la rule of law ; d'un régime commercial mondial ouvert ; et la liberté de navigation et de survol* » (28).

Le rapprochement avec l'Inde est assez bienvenu pour le Japon. Ces deux Etats ont en commun des régimes politiques représentatifs et un certain nombre de valeurs. Plus largement, ils cherchent chacun leur voie propre en Asie, sans ressentiment fort à l'égard de l'Occident, mais une certaine crainte à l'égard de la montée en puissance économique, diplomatique et militaire de la Chine. L'Inde et la Chine s'opposent en effet sur plusieurs

(27) Cf. en particulier Purnendra JAIN, « From condemnation to strategic partnership : Japan's changing view of India (1998-2007) », ISAS (Working Paper, n°41), 10 mars 2008, 38 p. L'auteur souligne, pp. 2 et 32, qu'il est probable que l'enthousiasme japonais à l'égard du partenariat avec l'Inde perdure, indépendamment des changements de gouvernement.

(28) « *Vision pour 2025 : Partenariat stratégique et global spécial – Travailler de concert pour la paix et la prospérité dans la région indo-pacifique et le monde* », §4 (notre traduction).

questions territoriales et sont en compétition dans l'océan Indien. En même temps, le Japon et l'Inde sont complémentaires en termes démographiques (dynamisme indien et mollesse japonaise), sociaux (l'Inde est le premier destinataire de l'aide au développement japonaise, qui est considérable) et pour une part économiques (besoin d'infrastructures en Inde et capacité d'investissement japonaise, recherche de débouchés pour le Japon et marché indien immense, même s'il reste pour l'heure plutôt fermé). Cette complémentarité pourrait être exploitée par le Japon davantage que celle qui est la sienne avec la Chine, dans la mesure où les sujets de friction avec l'Inde sont rares.

La création d'une alliance quadripartite est pour le Japon une manière intéressante de promouvoir « l'ordre international libéral » en Asie et surtout d'assurer la sécurité et la liberté des routes maritimes de l'océan Indien à l'océan Pacifique, de manière à atténuer l'inexorable emprise chinoise sur la mer de Chine du Sud. Conçue comme une alternative aux « Nouvelles routes de la soie » développées par la Chine, cette nouvelle alliance semble à la fois satisfaire les Etats-Unis, qui y voient une nouvelle manière de trouver des relais à leur idéologie et surtout de tempérer l'expansionnisme chinois. Elle satisfait également l'Inde, dont la résistance géopolitique à la Chine bénéficie ainsi d'un soutien de grande ampleur, tandis que le Japon et l'Australie y voient des perspectives économiques intéressantes et une manière de limiter leur dépendance à l'égard de la Chine. Les procédures mises en place pour donner vie à cet « ordre » paraissent déjà presque opérationnelles, dans la mesure où, à la fin de l'année 2017, les réunions entre les quatre partenaires se sont multipliées (septembre, 6 novembre, 12 novembre, 15 novembre, *etc.*). A notre sens, les membres de cet « ordre » ont tout à gagner à l'établissement de ce dernier. Ils doivent simplement prendre soin, d'une part, de ne pas présenter cette alliance comme agressive envers la Chine et au contraire de continuer à coopérer bilatéralement avec elle lorsque cela leur paraît opportun et, d'autre part, de ne pas exclure les autres acteurs de la région, qui pourraient également participer à contenir l'influence chinoise. Il semble que la réalisation de ces deux risques ait pour l'instant été évitée. Concernant le second, on peut noter par exemple que, dans le communiqué conjoint du 6 juin 2017 du Japon et de la République socialiste du Vietnam, donc d'un Etat extérieur au partenariat quadripartite, le paragraphe 43 « *souligne l'importance d'assurer un ordre fondé stable, libre et ouvert fondé sur le droit dans la région indopacifique et au-delà* » (29). Plus largement, la décision prise à la réunion du 17 août 2017, par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense japonais et états-unis, d'accélérer la coopération en matière de sécurité avec l'Inde, l'Australie mais aussi avec la République de Corée et les Etats du Sud-Est asiatique montre que le risque d'une alliance excluant

(29) Communiqué conjoint sur « *l'approfondissement d'un partenariat stratégique étendu* », adopté lors d'une visite de travail au Japon du premier ministre Nguyen Xuan Phuc à l'invitation de son homologue Shinzo Abe, disponible sur le site Internet www.mofa.go.jp/files/000262573.pdf (notre traduction).

les autres Etats intéressés est conjuré pour l'instant. Manifestement, le Japon tente de multiplier les alliances sans en exclure aucune, ce qui s'explique en grande partie par sa conviction que ses capacités juridiques et matérielles de recourir à la force armée ne sont pas à la hauteur des dangers qui le guettent.

Le plan militaire : pouvoir compter sur soi

Loin de se voir comme une puissance expansionniste, le Japon – qui souffre toujours d'une certaine apathie économique et d'un déclin démographique continu – se considère comme une forteresse assiégée. A côté d'une puissance tutélaire – les Etats-Unis – dont la politique asiatique paraît de moins en moins prévisible et d'un pacifisme radical ancré dans la Constitution japonaise et déterminant la forme de ses moyens militaires, les deux éléments fondamentaux du contexte dans lequel le Japon mène une « nouvelle géopolitique » sont connus : d'un côté, une Chine qui continue de faire grimper son budget militaire, développe sa politique du fait accompli en mer de Chine méridionale et multiplie ses incursions navales et aériennes autour des îles Senkaku/Diaoyu, de l'autre des missiles balistiques nord-coréens qui survolent régulièrement – et de plus en plus souvent – le territoire du Japon ou tombent dans sa zone économique exclusive (ZEE). Pour faire face à ces dangers, le Japon essaie de renforcer ses anciennes alliances et d'en développer de nouvelles, tout en renforçant ses capacités matérielles et juridiques de recourir à la force.

Tant la capacité juridique que la capacité matérielle du Japon de recourir à la force armée sont extrêmement limitées. Lors de l'occupation de l'archipel après la Seconde Guerre mondiale, le général MacArthur démilitarise radicalement le pays et fait rédiger puis voter une constitution qui affirme, dans son célèbre article 9, que « *le peuple japonais renonce à jamais à la guerre en tant que droit souverain de la nation* », qu'un « *droit de belligérance ne sera pas reconnu à l'Etat* » et qu'« *il ne sera jamais maintenu de forces terrestres, navales et aériennes ou un autre potentiel de guerre* ». En réaction à la pression militariste de l'ère Shōwa comme au traumatisme des bombardements d'Hiroshima et Nagasaki, le peuple japonais développe sur cette base un pacifisme particulièrement radical. Shigeru Yoshida, cinq fois Premier Ministre du Japon entre 1946 et 1954, fournit alors au Japon la doctrine qui porte son nom et qui consiste à reconstruire le pays en consacrant à cette entreprise tous les efforts économiques, sans chercher à mener une politique internationale autonome (« profil bas ») ou même à se doter de forces armées garantissant l'indépendance de l'archipel – confiance à cet égard dans la « tutelle » états-unienne.

Bien que les exigences de l'article 9 se soient rapidement heurtées aux projets des Etats-Unis pour la région (guerre de Corée en particulier), les « forces d'auto-défense » du Japon (FAD) – nom officiel de son armée – n'ont jamais été déployées pour prendre part à un véritable conflit armé. Interprétant le droit international relatif au recours à la force de manière

plutôt restrictive – il rejette la doctrine de la légitime défense préventive – et considérant qu'il lui est en principe constitutionnellement interdit d'intervenir militairement à l'étranger, le Japon n'a même pas engagé ses forces armées sous les drapeaux des Nations Unies avant ces toutes dernières années. Ce n'est jamais que pour pouvoir le faire et intervenir en cas d'attaque armée subie par ses alliés que le gouvernement de Shinzo Abe s'est lancé dans une réinterprétation de l'article 9 qui le vide largement de sa substance. Dans le même sens, l'augmentation en réalité très limitée du budget des FAD ou encore le fait qu'il maintienne sa position de principe sur l'arme nucléaire montrent que l'archipel répond de manière rationnelle – et même minimaliste – aux pressions nord-coréenne et chinoise, plutôt qu'il ne réactive l'impérialisme et le militarisme qui fut le sien.

Le renforcement des capacités juridiques de recourir à la force

Si la question de la révision de l'article 9 de la Constitution a été soulevée dès l'après-guerre par une partie du Parti libéral-démocrate, ce n'est qu'à partir des années 1990 que le mouvement en faveur de la révision a véritablement commencé à grandir. Ce mouvement s'explique par les pressions non concluantes des Etats-Unis pour que le Japon participe militairement à la guerre du Golfe (1990-1991) et par le fait que la « diplomatie du chéquier » menée par le Japon dans le cadre de ce conflit (13 milliards de dollars tout de même) ne lui permit même pas d'obtenir les remerciements officiels du Koweït. Le Japon interpréta ce résultat comme un échec de sa diplomatie et plus largement comme le signe des limites d'une contribution purement financière au maintien de la paix. Aussi, « [1] e 22 avril 1991, après plusieurs semaines de discussions, le gouvernement japonais [...] pri[t] la décision d'envoyer quatre dragueurs de mines et deux navires d'escorte pour participer au déminage du golfe Persique. C'était la première fois, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, que des bâtiments des forces d'auto-défense (armée japonaise) étaient envoyés en mission à l'étranger » (30). Dans le même sens (31), la Diète vota en 1992 une loi controversée autorisant les FAD à intervenir dans le cadre des opérations de maintien de la paix (OMP) mais sans usage des armes. Beaucoup plus tard, en octobre 2001, elle adopta une loi permettant le soutien des FAD à des armées étrangères situées à l'étranger ou en haute mer, notamment en matière de lutte contre le terrorisme. Le Japon ne participa cependant pas militairement à l'intervention en Afghanistan de 2001, ni à celle d'Iraq, même s'il prit part à sa reconstruction à partir d'août 2003.

Le projet de réviser l'article 9 de la Constitution et plus largement de la modifier en vue d'élargir les possibilités d'action militaire du Japon a

(30) E. FOUQUOIRE-BRILLET, « Le Japon et la guerre du Golfe – Le réveil d'une nation », disponible sur le site Internet www.institut-strategie.fr/strat_5152_FOUQUOIRE-.html.

(31) Faisant également le lien entre l'épisode de l'engagement japonais au Koweït et la proposition et l'adoption de la loi, cf. Hisashi OWADA, « Japan's constitutional power to participate in peace-keeping », *New York University Journal of International Law and Policy*, 1997, p. 279.

connu une nette accélération avec l'arrivée au pouvoir de Shinzo Abe en 2012. Ainsi qu'il l'annonçait durant sa campagne, son projet sur ce point est de « tourner la page de l'après-guerre », c'est-à-dire de « normaliser » (pour les pro) ou de « remilitariser » (pour les anti) le Japon.

Toutefois, l'essentiel de la population et des élites est très fortement opposé aux interventions militaires lointaines, surtout si elles ne sont pas clairement autorisées par les Nations Unies. De même, la population et les universitaires rejettent majoritairement une révision de l'article 9 (32). Tel est le cas, d'abord, parce que la Constitution japonaise n'a jamais été révisée, de sorte que la modification de son article 9 prendrait une résonance tout à fait particulière, qui pourrait inquiéter les voisins du Japon. C'est aussi le cas, surtout, parce que l'article 9 symbolise le pacifisme du Japon et représente un élément-clef du compromis nippo-états-unien d'après guerre, auquel les Japonais attribuent leur stabilité et leur prospérité exceptionnelles. La renonciation à l'usage de la force armée et la non-possession de forces armées au sens propre constituaient en effet l'un des trois principes que le général MacArthur imposa *a priori* au comité de rédaction de la Constitution japonaise. Surtout, ce pacifisme était la contrepartie essentielle – avec l'abolition des privilèges et un régime politique représentatif – exigée par les Etats-Unis au maintien en place de l'Empereur – dont le rôle fut cependant réduit par l'article 1 de la Constitution à celui d'une allégorie de l'archipel.

Le rejet largement partagé de toute modification formelle d'un article très symbolique est d'autant plus important que la procédure de révision de la Constitution japonaise est spécialement démocratique : l'alinéa premier de l'article 96 de la Constitution dispose en effet que les amendements à la loi suprême doivent être « introduits sur l'initiative de la Diète, par le vote des deux tiers au moins de tous les membres de chaque chambre ; après quoi ils sont soumis au peuple pour ratification, pour laquelle est requis un vote affirmatif d'une majorité de tous les suffrages exprimés à ce sujet, lors d'un référendum spécial ou à l'occasion d'élections fixées par la Diète ». Alors qu'il ne disposait pas encore d'une majorité des deux tiers assurée dans chaque chambre – c'est le cas depuis les élections anticipées

(32) Cf. par exemple les nombreux sondages d'opinion pertinents dans Kumiko AHR, *How Japan Defends Itself – Facing the Power Shifts in East Asia*, VDF Hochschulverlag AG, Zurich, 2014, pp. 123-124. « Un sondage, réalisé au moment de la guerre du Golfe auprès de 500 des 90 millions d'électeurs japonais, a confirmé qu'il existait une très forte opposition de l'opinion publique à l'envoi de troupes japonaises à l'étranger 'à des fins belligérantes'. Interrogés par téléphone, les 3 et 4 novembre 1990, 78% des électeurs ont exprimé leur hostilité à l'envoi des forces d'auto-défense dans la zone du conflit. Seuls 15% des personnes interrogées se sont déclarées favorables, et 7% sans opinion. Ce même sondage a néanmoins fait apparaître que 54% des Japonais approuvaient l'envoi d'unités de maintien de la paix, composées de civils, et 30% y étaient opposés. Trois mois seulement après la guerre du Golfe, un sondage, réalisé le 19 juin 1991 par le même quotidien, révélait que 74% des 3 000 personnes interrogées étaient favorables à l'envoi de militaires japonais à l'étranger » (cf. E. FOUQUOIRE-BRILLET, *op. cit.*). Un sondage conduit par le Bureau du Cabinet en octobre 2014 montre quant à lui qu'environ 80% de la population soutient la participation du Japon aux opérations de maintien de la paix (« Japan's contributions based on the International Peace Cooperation Act », 14 mai 2015, disponible sur le site Internet www.mofa.go.jp/fp/ipc/page22e_000684.html).

d'octobre 2017 –, Shinzo Abe a voulu modifier l'article 9 en remodelant préalablement la procédure de révision de la Constitution de l'article 96. Ce projet se heurtant à une forte opposition, Shinzo Abe a dû l'abandonner, mais il est parvenu à ses fins en évitant un vote à la Diète et à la chambre des représentants qui aurait pu être périlleux, ainsi qu'un référendum dont le résultat était encore moins assuré.

La stratégie suivie par Shinzo Abe a consisté à parachuter l'un de ses proches, Ichirō Komatsu, au poste de directeur général du Bureau de législation du Cabinet (BLC). Le BLC est un organe qui joue *grosso modo* le même rôle que le Conseil d'Etat français lorsqu'il statue dans sa fonction consultative, à ceci près que le BLC se prononce aussi souvent sur les règles constitutionnelles encadrant l'action extérieure du Japon. Nommé le 8 août 2013 en violation de la tradition qui consistait depuis 1946 à confier le poste de directeur général au directeur général adjoint, Ichirō Komatsu s'est employé à faire évoluer une doctrine bien établie du BLC. En 1972 et en 1981 en effet, le BLC avait précisé que l'article 9 de la Constitution permet au Japon d'exercer son droit de légitime défense individuelle, mais pas le droit de légitime défense collective que lui reconnaît par ailleurs la Charte des Nations Unies.

Or, peu de temps après le décès de son nouveau directeur général (le 23 juin 2014), le 1^{er} juillet 2014, le BLC a fait savoir que « *le gouvernement est arrivé à la conclusion que c'est non seulement quand une agression armée est dirigée contre le Japon, mais également quand une agression armée est dirigée contre un Etat étranger en relation étroite avec le Japon et qui menace ainsi la survie du Japon et pose un danger évident et de grande ampleur pour le droit des peuples à la vie, à la liberté et à la poursuite du bonheur et qu'aucun autre moyen approprié pour repousser l'attaque et assurer la survie du Japon et protéger son peuple n'est disponible, que l'usage de la force dans la stricte mesure nécessaire doit être considéré comme permis par la Constitution, en tant que mesure de légitime défense conforme au raisonnement fondamental tenu par le gouvernement jusqu'à ce jour* » (33). Même si Shinzo Abe a voulu rassurer en déclarant le même jour à la télévision « [q]u'il n'y a[vait] pas de changement quant au principe général selon lequel nous ne pouvons pas envoyer de troupes à l'étranger », il est clair que le Cabinet s'autorise par avance à intervenir militairement à l'étranger pour protéger ses alliés, au premier rang desquels les Etats-Unis et la Corée du Sud. Si le passage de ce document du BLC – qui a été beaucoup critiqué par la presse et par les universitaires – ne le mentionne pas, il faut préciser que le gouvernement, de manière extrêmement classique – mais alors que cela a été contesté plusieurs fois par les Etats-Unis –, a précisé sans hésiter à des parlementaires inquiets qu'il considère que la

(33) Notre traduction de la traduction provisoire en langue anglaise : « Cabinet decision on development of seamless security legislation to ensure Japan's survival and protect its people », 1^{er} juil. 2014, disponible sur le site Internet www.mofa.go.jp/fp/nsp/page23e_000273.html.

légitime défense collective ne peut être exercée par le Japon au profit d'un autre Etat que si ce dernier lui a donné son autorisation ou au moins son consentement (34).

La stratégie employée par Shinzo Abe pour modifier le cadre constitutionnel de l'action militaire extérieure du Japon est indéfendable d'un point de vue démocratique. Pour cette raison, elle a subi les foudres des médias et des juristes constitutionnalistes japonais, qui y ont vu une remise en cause non seulement de la lettre, mais même de l'esprit ou – suivant l'expression d'un Carl Schmitt toujours très influent au Japon – de la « valeur fondamentale » inspirant la Constitution. Il faut cependant noter que si la stratégie gouvernementale a clairement consisté à contourner la procédure démocratique et les pratiques ordinaires et aussi à maquiller la rupture qui était opérée derrière une prétendue continuité, son résultat n'est probablement pas tellement en contradiction avec l'opinion de la population et des élites japonaises. En effet, si ces dernières sont fortement opposées à une mise en cause symbolique du pacifisme de principe du Japon, elles ne sont par ailleurs pas du tout opposées aux FAD, qui ont plutôt une bonne réputation, notamment du fait de l'aide qu'elles ont apporté durant les catastrophes de Fukushima ou de Kobe. Elles ne sont pas non plus opposées au renforcement de leur armée et à des mesures pouvant dissuader le dictateur nord-coréen Kim Jong-un ou participer à contenir l'expansion chinoise. Elles souhaitent simplement que le Japon s'en tienne au strict nécessaire et évite l'aventurisme qui lui coûta si cher il y a quelques décennies.

L'évolution de la position du BLC a été précédée par l'abandon, le 1^{er} avril 2014, du principe de non-exportation des équipements et technologies militaires, et suivie, le 19 septembre 2015, par le vote d'une loi – entrée en vigueur le 29 mars 2016 – permettant au Japon d'exercer son droit à la légitime défense collective et étendant les missions des FAD à l'étranger, notamment dans le cadre d'opérations de maintien de la paix (OMP).

Malgré ces évolutions législatives et la participation – y compris militaire – du Japon à treize opérations onusiennes et humanitaires, le Japon n'était que le 84^e fournisseur de troupes aux OMP à la fin de l'année 2009 et il est... le 112^e en novembre 2017, avec seulement 4 personnes mobilisées ! Après avoir élargi, le 15 novembre 2016, le mandat des troupes japonaises qui construisent des infrastructures au Soudan du Sud dans le cadre de la MINUSS (Mission des Nations Unies au Soudan du Sud) depuis 2012, le gouvernement a décidé, le 10 mars 2017, que les quelque 274 FAD s'y trouvant quitteraient le Soudan à la fin du mois de mai, une fois leur mission terminée.

(34) Cf. le Memorandum on the answers to the questions submitted by Member of the House of Representatives Zenmei Matsumoto (Cabinet Decision on 8 April 1969) et Memorandum on the answers to the questions submitted by Member of the House of Representatives Akira Nagatsuma (Cabinet Decision on 28 July 2015), cités in *Japanese Digest of International Law*, vol. LIX, 2016, pp. 364, 365.

Si cet engagement limité peut certes lui permettre d'éviter que ses voisins l'accusent d'activisme militaire, il rend moins crédible sa demande d'un siège permanent au Conseil de sécurité et surtout empêche son armée de garder un pied sur le terrain. Plus généralement, il montre que le Japon est encore très loin de s'autoriser des opérations armées de quelque ampleur hors de son territoire – si on excepte le cas particulier de la lutte contre la piraterie.

Le renforcement des capacités matérielles

Même si elles ne possèdent pas, dit-on, d'équipement proprement « offensif », les FAD constituent tout de même la quatrième armée du monde en puissance de feu. Conformément au vœu de Shinzo Abe de permettre au Japon de « *contribuer de manière pro-active à la paix* », une augmentation du budget de la défense de 5% a été prévue sur la période 2013-2020. Dans la mesure où c'est essentiellement à l'augmentation exponentielle du budget militaire de la Chine et plus encore à son activisme en mer de Chine du Sud et dans la mer de Chine orientale que le Japon réagit, il renforce logiquement surtout sa marine et ses forces aériennes. L'objectif de certains de ses développements militaires est cependant aussi de limiter l'influence de la Chine en Afrique et au Moyen-Orient. Dans le but d'escorter les navires commerciaux japonais et de les protéger contre la piraterie dans le golfe d'Aden mais aussi de contrer les effets de long terme d'investissements massifs de la Chine dans des infrastructures dans la région, le Japon a établi une base militaire à Djibouti en 2011. Dans cette « ville de garnison », le Japon a obtenu une parcelle de douze hectares en juillet 2010, puis en décembre un accord d'un an tacitement reconductible pour y établir une base bénéficiant de diverses immunités. Les quelque 180 FAD y stationnant ont avant tout pour tâche d'assurer la sécurité des 2 000 navires qui franchissent chaque année le détroit de Bab el Mandeb en transportant des marchandises achetées ou vendues par le Japon ou en navigant sous pavillon japonais. Il est vrai que certains estiment que « [l]es neuf dixièmes des exportations de l'archipel dépendent de cette route maritime, via la mer Rouge et le Canal de Suez » et il est avéré que « plusieurs bâtiments japonais ont déjà été attaqués par les pirates : le chimiquier Golden Nori en 2007, le pétrolier Takayama en 2008, le MV Apl Finland et le tanker Socotra Island en 2009 » (35).

On ne peut cependant manquer d'observer qu'au début de l'année 2016 la Chine a également annoncé qu'elle inaugurerait sa première base militaire à l'étranger et qu'elle l'a elle aussi installée à Djibouti au mois d'août 2016. De même, bien que ce soit officiellement pour que les aéronefs nippons puissent décoller et atterrir en cas d'urgence dans la base japonaise, le Japon a envisagé dès la mi-octobre, moins de deux mois après l'installation

(35) P. LEYMARIE, « A Djibouti, la première base du Japon à l'étranger depuis 1945 », *Le Monde diplomatique* – Les blogs du « Diplo », 20 janv. 2011, disponible sur le site Internet blog.mondediplo.net/2011-01-20-A-Djibouti-la-premiere-base-du-Japon-a-l-etranger.

de la Chine dans la zone, d'agrandir sa propre base et il a entamé des négociations avec le gouvernement djiboutien à cet effet.

Héritée du traumatisme d'Hiroshima et de Nagasaki, l'opposition au développement d'un arsenal nucléaire militaire reste en revanche assez générale au Japon. On peut seulement noter que certains hommes politiques et certains analystes japonais défendent l'idée que le Japon devrait se doter de la bombe atomique afin de mener, à l'instar de la France, une politique de dissuasion permettant de s'émanciper de la tutelle militaire états-unienne. De ce point de vue, il a été remarqué que Donald Trump a soutenu durant sa campagne qu'il ne verrait pas d'un mauvais œil que le Japon se dote de l'arme atomique et, plus largement, l'administration des Etats-Unis semble moins réticente qu'elle l'a jamais été à l'égard d'une telle éventualité. On peut aussi noter que le Japon a refusé de participer à la négociation du traité d'interdiction des armes nucléaires adopté par l'Assemblée générale le 7 juillet 2017. Même si ce vote s'explique certainement en partie par la pression de ses partenaires nucléarisés, la position du Japon pourrait être le signe que son approche est aujourd'hui plus pragmatique qu'idéaliste, même sur la question des armes nucléaires. C'est aussi ce que suggère la réponse fournie par le ministre des Affaires étrangères Tarō Kōnō à ce sujet lors de la conférence du 3 août 2017, même si le ministre a également rappelé la position classique du Japon suivant laquelle l'arme nucléaire ne doit en principe être employée ni effectivement, ni sous la forme d'une menace.

Cette réorientation générale de la politique militaire du Japon dans un sens plus pragmatique expliquerait également que, ces derniers mois, d'aucuns envisagent de doter le Japon d'une « force offensive limitée », c'est-à-dire de missiles de croisière qui permettraient au Japon de frapper les bases de lancement nord-coréennes. Elle pourrait être adoptée dans la prochaine loi de programmation militaire en 2019.

* *
*

Les enseignements pouvant être tirés du repositionnement japonais à l'égard de la Chine nous semblent triples : premièrement, ni l'activisme diplomatique du Japon, ni le renforcement de ses capacités de recourir à la force ne doivent inquiéter. Même si certains voisins du Japon, tout spécialement ceux qu'il a envahis et occupés, pourraient s'inquiéter et voir dans la remilitarisation du Japon un retour au militarisme extrême de l'ère Shōwa ou au moins au militarisme traditionnel du pays, l'ampleur de la réaction japonaise à la montée des tensions et à la multiplication des dangers dans la région est manifestement extrêmement modérée et Shinzo Abe – nonobstant ses liens réels avec le *Nippon-kaiigi* et son refus de prendre ses distances avec son grand-père Yōsuke Matsuoka – se montre sur ce terrain plus pragmatique qu'autre chose. Beaucoup au Japon lui reprochent un côté va-t-en-guerre, mais on peut difficilement ne pas

comprendre l'ironie dont il a fait preuve en septembre 2013, lorsqu'il a invité son interlocuteur à le qualifier de « militariste d'extrême droite » s'il le souhaitait, mais qu'il devait faire face à la réalité qui est que la Chine augmente son budget militaire de 10% – en vérité généralement davantage – chaque année depuis vingt ans – en vérité depuis encore plus longtemps –, tandis que le Japon n'augmentait le sien que de 0,8% en 2013, après une stagnation de onze ans. Plus généralement, si on compare les budgets de défense japonais et chinois, on trouve un rapport d'environ un à quatre, évidemment à la faveur de la Chine. Enfin, le pourcentage du PIB consacré par le Japon à son armée – à peine 1% – est en deçà du choix fait par tous les grands Etats militaires.

Pour qui prend le temps de s'y intéresser, il est net que la stratégie du Japon dans la région n'est pas essentiellement militaire, que ses revendications sont strictement délimitées et stables dans le temps et que l'écrasante majorité des Japonais, y compris des élites japonaises, souhaite tout sauf sacrifier de nouveau leur stabilité et leur niveau de vie sur l'autel de guerres de conquête ou de prestige. A l'inverse, il est clair que la Chine use de son armée pour étendre son influence, que ses revendications changent – ses demandes concernant les îles Senkaku/Diaoyu sont par exemple relativement récentes – et sont très incertaines – elle refuse ainsi d'indiquer de manière précise la zone qu'elle revendique au titre des « neuf traits »). Enfin, un grand flou entoure tant le niveau réel de son budget militaire que sa stratégie en Asie du Sud et de l'Est.

Le fait que la Chine use de la rhétorique du retour de la bête immonde et du militarisme doit naturellement être pris en compte par le Japon et par celui qui cherche à comprendre l'évolution de la région. Cela étant, plus important est de noter que l'augmentation considérable du budget chinois correspond au souhait de faire revivre son passé impérial (le « rêve chinois ») et son rayonnement dans la région – et aussi, il est vrai, de se doter des moyens d'une répression très dure en interne, l'essentiel de l'armée chinoise restant tournée vers l'intérieur –, tandis que l'augmentation très limitée du budget militaire nippon relève simplement d'une réaction très modérée, peut-être même insuffisante, à une montée constante des dangers qui le menacent.

Le deuxième enseignement est que l'attitude expansionniste et parfois agressive de la Chine combinée à ce qui est compris comme l'incertitude des politiques états-uniennes en Asie, en particulier dans l'éventualité d'un conflit avec la Chine, pousse nombre d'Etats asiatiques à réfléchir à un repositionnement important. C'est le cas du Japon et, évidemment, des Philippines, mais c'est aussi à leur manière le cas de l'Inde ou de la Corée du Sud. La tutelle militaire états-unienne n'apparaît plus aussi certaine qu'auparavant aux Etats d'Asie du Sud-Est, fragilisée qu'elle a été par les discours de campagne d'un Donald Trump par ailleurs particulièrement versatile, par la montée en puissance de la Chine et la dépendance commerciale et monétaire des Etats-Unis à l'égard de l'Empire du milieu

– sans même parler de celle issue de l'exportation des « terres rares » par la Chine. Il n'est donc pas surprenant que, dans la lutte d'influence qui se joue, la Chine engrange quelques victoires remarquables, comme la résurrection du RCEP à la suite du retrait états-unien du TPP, le succès de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures ou le « pivot vers la Chine », réalisé récemment par les Philippines. Dans le grand jeu de l'Asie orientale, le prochain Etat important dont le comportement devra être scruté est probablement la République de Corée, qui reproche certes à la Chine son attitude à l'égard de son voisin du Nord, mais qui ne parvient pas à régler toutes ses difficultés avec le Japon et qui éprouve de plus en plus de suspicion à l'égard du grand frère états-unien.

Enfin, troisième enseignement, le positionnement du Japon à l'égard de la Chine incite à penser que les politiques française et européenne dans la région devraient non seulement être plus dynamiques, mais aussi plus tranchées. S'il va de soi qu'elles ne peuvent ignorer le poids considérable pris par la Chine ou l'importance que les Etats-Unis essaient de conserver dans la région et si elles doivent en même temps éviter le manichéisme qui consisterait à prendre simplement partie pour l'un ou pour l'autre, elle doit – plus encore qu'elle ne le fait actuellement – soutenir l'ANASE et, plus généralement, les coopérations équilibrées entre petites, moyennes et grandes puissances de la zone. Depuis plusieurs années maintenant, l'ANASE dépend excessivement de la pression et du financement de la Chine, qui divise les Etats d'Asie du Sud-Est pour mieux imposer sa loi et « *intégrer la région* ». Il est aujourd'hui indispensable que la France et l'Union européenne ne se contentent pas de soutenir – lorsqu'elles sont états-uniennes – ou de critiquer – lorsqu'elles sont chinoises – des actions unilatérales qui engendrent frustrations et conflits, mais qu'elles apportent un soutien massif aux alliances équilibrées entre Etats asiatiques et travaillent à ce que les forums de coopération interétatique ne soit pas cadencés par une seule grande puissance. Leur objectif ne doit pas être de favoriser une intégration régionale autour d'une idéologie donnée – un projet qui n'est jamais voulu que par deux grandes puissances concurrentes –, mais de permettre aux Etats asiatiques de s'unir pour conserver d'abord ces trésors que sont leur pluralité et leur indépendance.

LES RETRAITS DU STATUT DE ROME

PAR

HAPPY PASCAL BOMPELA (*)

La création de la Cour pénale internationale (CPI) par le Statut de Rome (1998), entrée en vigueur en 2002, est indéniablement l'un des événements juridiques les plus marquants et les plus significatifs de l'après-Guerre froide. Kofi Annan, ancien Secrétaire général des Nations Unies, a remarquablement souligné que « *l'entrée en vigueur du Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale est un événement historique. Elle réaffirme le rôle pivot du droit dans les relations internationales. Elle contient en germe la promesse d'un monde dans lequel les responsables de génocide, de crime contre l'humanité et de crimes de guerre sont poursuivis lorsque les Etats ne sont pas en mesure ou ne veulent pas les traduire devant la justice. Et elle offre au monde un outil indispensable pour prévenir de nouvelles atrocités* » (1). Le Statut de Rome repose sur un équilibre entre la quête de justice, qui permet de juger les responsables de crimes graves, et le besoin de maintenir la paix et la sécurité internationales dans le cadre des Nations Unies (2). Il regroupe de nos jours 123 Etats parties, dont 33 sont membres du groupe des Etats d'Afrique, 19 sont des Etats d'Asie et du Pacifique, 18 des Etats d'Europe orientale, 28 des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes et 25 sont membres du groupe des Etats d'Europe occidentale et autres Etats (3).

Le Bureau du Procureur de la CPI mène actuellement onze enquêtes dans le cadre des situations en Ouganda, en République démocratique du Congo (RDC), en République centrafricaine (RCA), au Darfour (Soudan), au Kenya, en Libye, en Côte-d'Ivoire, au Mali, en Géorgie et au Burundi. Il a également ouvert neuf examens préliminaires relativement aux situations de l'Afghanistan, du Burundi, de la Colombie, du Gabon, de la Guinée, de l'Iraq, du Nigeria, de la Palestine et de l'Ukraine. A ce jour, la CPI a été saisie, depuis sa création, de 24 affaires, dont certaines comportaient plus d'un suspect : 6 sont actuellement au stade du procès, une est au stade de l'appel et 3 sont en phase de réparations. Les juges de la CPI ont délivré 30 mandats d'arrêt : 14 ont été exécutés et 3 ont été retirés en raison du décès des intéressés. Neuf citations à comparaître ont été émises et toutes

(*) Doctorant en Droit international pénal.

(1) Kofi ANNAN, Communiqué de presse G/SM/8 293.

(2) Mouhamed Bedjaoui, « L'humanité en quête de paix et de développement », in *Cours général de droit international public*, Recueil des cours de l'académie de droit international (RCADI), t. 325, 2004, p. 115.

(3) Cf. le site Internet www.icc-cpi.int/about?ln=fr#learnmore.

ont été respectées. Les juges de la CPI ont rendu 6 verdicts, 9 personnes étant déclarées coupables et 1 personne se trouvant acquittée. Grâce à la coopération des Etats, 6 personnes (4) ont été détenues au quartier pénitentiaire de la CPI et ont comparu devant la Cour, mais 14 suspects sont toujours en fuite.

Au-delà de ces premières données, il faut rappeler que la CPI est l'aboutissement d'un projet tout à la fois historique, idéologique et professionnel ; c'est une institution qui défend une certaine conception cosmopolitique du monde et de son devenir et qui s'octroie un rôle important dans le processus de pacification par le droit international d'une société « anarchique » (5). Or, ces derniers temps, en raison de la sélectivité africaine des affaires instruites par la Cour, cette dernière s'est vu soupçonnée de participer à une entreprise néocoloniale, sous couvert de lutter contre l'impunité et de faire avancer les droits de l'homme. Il est vrai que l'essentiel des affaires faisant l'objet d'une enquête par les services du Procureur de la CPI vise des crimes africains, que la trentaine de mandats d'arrêt lancés par la Cour cible des Africains, que tous les procès en cours concernent des Africains, que le premier condamné fut un Africain et que toutes les personnes détenues par la Cour sont des Africains. Dans ces conditions, « *il paraît difficile de ne pas supputer l'existence de quelque entreprise ayant pour but d'assujettir l'Afrique à l'emprise de la justice pénale internationale, surtout lorsque l'on sait que les Etats africains ne représentent guère qu'un tiers des Etats parties* » (6).

Les hostilités entre les Etats africains, représentés par l'Union africaine (UA), et la CPI se sont résumées par « les retraits au Statut de Rome » tels que constatés et observés aujourd'hui. C'est donc là le fruit d'un phénomène né des frustrations et des déceptions de certains pays africains vis-à-vis de la CPI, laquelle est aujourd'hui accusée, à tort ou à raison, de faire le jeu des grandes puissances en s'acharnant sur le continent africain, bref, d'être partielle. Pourtant, la création de la CPI à laquelle les Etats africains ont pris une part importante augurait de relations cordiales et paisibles entre l'organisation africaine d'intégration et l'institution judiciaire internationale. Toutefois, très vite, cet enchantement a cédé la place au désenchantement, face notamment aux activités de la CPI, d'où les annonces successives de retraits de trois pays africains, à savoir l'Afrique du Sud, le Burundi et la Gambie, pays d'origine du procureur actuel Fatou Bensouda.

(4) Pour la RDC, Bosco Ntaganda ; pour la RCA, Jean-Pierre Bemba Gombo ; pour la Côte-d'Ivoire, Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé ; pour l'Ouganda, Dominic Ongwen ; pour le Mali, Ahmad Al Faqi Al Mahdi

(5) Anne-Charlotte MARTINEAU, « La justice pénale internationale, l'Afrique et le refoulé colonial », *Champ pénal*, vol. XIII, 2016, disponible sur le site Internet champpenal.revues.org/9300 (consulté le 12 juillet 2017).

(6) F. MÉGRET, « Cour pénale internationale et colonialisme : au-delà des évidences », *Etudes internationales*, vol. XLV, n°1, 2014, p. 27.

Si ces Etats ont opté pour un retrait au Statut de Rome et que leur position a suscité de vives réactions sur la scène internationale, ainsi que des malentendus sur le plan régional, et a provoqué des soubresauts sur le plan national, il convient de préciser cependant que le retrait d'une partie par la dénonciation d'un traité est admis en droit international général quand le traité le rend possible et selon les modalités prévues (7). Les deux Conventions de Vienne sur le droit des traités (CVDT), tant celle de 1969 que celle de 1986, prévoient deux régimes distincts : le premier concerne la dénonciation ou le retrait en vertu des dispositions du traité ou par consentement des parties ; le second concerne la dénonciation ou le retrait dans le cas d'un traité ne contenant pas de dispositions relatives à l'extinction, à la dénonciation ou au retrait. Si le traité constitutif contient des dispositions relatives au retrait, il suffit juste d'en faire application. Le Pacte de la Société des Nations (SDN), les statuts de l'Organisation internationale du travail (OIT), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO), le Traité de l'Atlantique Nord, le Traité de Lisbonne (Union européenne), la Convention européenne des droits de l'homme, l'Acte constitutif de l'Union africaine... contiennent d'ailleurs de telles dispositions. D'autres traités restent silencieux sur le retrait : la Charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU) par exemple. En cas de silence du traité, le retrait est permis uniquement s'il existe une intention implicite ou un accord *ad hoc* en ce sens ou si la nature du traité suppose un tel pouvoir – même s'il reste difficile d'exclure toute possibilité de retrait pour une entité souveraine qui a préalablement accepté un instrument du droit international.

On compte quoi qu'il en soit plusieurs précédents. Après les expériences malencontreuses de l'entre-deux-guerres, les Etats ont hésité à exercer un droit aussi extrême que le retrait d'une organisation internationale et la pratique en ce sens était surtout le fait des Etats petits. La politisation croissante de certaines institutions a favorisé la multiplication des retraits plus ou moins durables de la part des grandes puissances (8). Après l'Afrique du Sud en 1966, l'Albanie en 1967 et le Lesotho en 1971, les Etats-Unis ont quitté l'OIT en 1977, pour y revenir en 1982. Ils se sont également retirés de l'UNESCO en 1984, de même que le Royaume-Uni et Singapour, pour y revenir en 1995. L'Indonésie s'est retirée de l'ONU en 1965, pour y revenir en septembre 1966 (9). S'agissant des organisations régionales, le Maroc s'est retiré de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 1984 pour revenir à l'UA en 2017, soit 33 ans après. Récemment, en avril 2017, le Venezuela a annoncé son retrait de l'Organisation des Etats

(7) Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, art. 54-1.

(8) Patrick DAILLIER / Mathias FORTEAU / Nguyen QUOC DINH, Alain PELLET, *Droit international public*, LGDJ, 2009 (8^e éd.), pp. 655, §5.

(9) *Id.*

américains (OEA) (10), tandis que les Britanniques sont en train de boucler leur retrait de l'Union européenne, un processus enclenché en 2016.

En ce qui concerne le Statut de Rome, le texte admet explicitement la possibilité de dénonciation. Le retrait au Statut de Rome est précisément régi par l'article 127-1 en ces termes : « *tout Etat partie peut, par voie de notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, se retirer du présent Statut. Le retrait prend effet un an après la date à laquelle la notification a été reçue, à moins que celle-ci ne prévoise une date postérieure* ». C'est conformément à ces dispositions que les gouvernements d'Afrique du Sud, du Burundi et de Gambie ont notifié au Secrétaire général des Nations Unies, agissant en qualité du dépositaire du Statut de Rome, leur décision de se retirer du Statut de Rome de la CPI. Les notifications ont été enregistrées auprès du Secrétaire général des Nations Unies le 19 octobre 2016 pour l'Afrique du Sud, le 27 octobre 2016 pour le Burundi et le 10 novembre 2016 pour la Gambie (11). Normalement, suivant le paragraphe 1 de l'article 127 précité, les retraits auraient dû prendre effet au 19 octobre 2017 pour l'Afrique du Sud (12), au 27 octobre 2017 pour le Burundi (13) et au 10 novembre 2017 pour la Gambie (14). Cependant, il faut rappeler qu'il y a eu un revirement de la situation car, quelques mois après ces annonces de retrait, le gouvernement gambien (15) et le gouvernement sud-africain (16), respectivement le 10 février 2017 et le 7 mars 2017, ont notifié au Secrétaire général leurs décisions d'annuler leurs notifications de retrait du Statut de Rome déposées auprès du Secrétaire général quelques mois plus tôt, avec effet immédiat. A l'heure où ces lignes sont écrites, ces deux Etats sont membres à part entière de la CPI. Pour ce qui est du Burundi, le 25 octobre 2017, soit deux jours avant que son retrait ne devienne effectif, les juges de la CPI ont autorisé l'ouverture d'une enquête sur la situation du pays.

Dans les développements suivants, après avoir identifié les enjeux juridiques et financiers du retrait, on reviendra surtout sur les motifs et sur les leçons à tirer de cette situation.

LES RETRAITS AU STATUT DE ROME :

ENJEUX JURIDIQUES ET FINANCIERS

Le retrait d'un Etat partie au Statut de Rome soulève nombre de problèmes d'ordres juridique et financier qui peuvent être regroupés en trois points. Il s'agit d'abord des conséquences liées aux obligations

(10) Cf. le site Internet information.tv5monde.com/info/le-venezuela-annonce-son-retrait-de-l-oea-les-cles-sur-cette-organisation-166699.

(11) Cf. les notifications respectives de ces trois Etats, sur le site Internet des Nations Unies.

(12) Cf. le site Internet treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.786.2016-Frn.pdf.

(13) Cf. le site Internet treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.805.2016-Frn.pdf.

(14) Cf. le site Internet treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.862.2016-Frn.pdf.

(15) Cf. le site Internet treaties.un.org/doc/Publication/CN/2017/CN.62.2017-Frn.pdf.

(16) Cf. le site Internet treaties.un.org/doc/Publication/CN/2017/CN.121.2017-Frn.pdf.

financières à la charge de l'Etat dénonciateur, ainsi que des obligations liées au devoir de coopération avec la Cour dans le cadre des enquêtes et des procédures pénales engagées et, enfin, de la poursuite de l'examen des affaires saisies devant la Cour.

Les conséquences liées aux obligations financières à la charge de l'Etat dénonciateur

La question du financement de la CPI est intégrée au chapitre XII et les obligations financières encourues à l'article 127-2 du Statut de Rome, lequel prévoit, parmi les modalités du retrait, le maintien des obligations financières de l'Etat qui se retire, sans toutefois faire de l'accomplissement de cette obligation une condition de la prise d'effet du retrait. Le régime du Statut de Rome souligne que le retrait ne dégage pas l'Etat des obligations mises à sa charge alors qu'il y était Partie, y compris les obligations financières encourues. Ces dernières restent dues, au prorata. Il ne s'agit donc plus d'une condition du retrait à proprement parler, mais d'une conséquence juridique à connotation financière découlant de l'acte de retrait.

Un Etat qui se retire de la CPI doit, en règle générale, s'acquitter des obligations financières qui lui incombent. Le paragraphe 2 de l'article 127 met particulièrement en évidence les obligations financières des Etats parties. Mis à part le principe juridique de non-rétroactivité, d'importantes raisons pratiques plaident pour la solution retenue. Le budget de la Cour sera adopté sur la base du *membership* actuel et en l'attente légitime de continuité de ce dernier. Dans la mesure où l'Etat dénonçant est un contributeur majeur, son retrait impose des réajustements importants en matière budgétaire. Il est nécessaire de laisser aux autres Etats parties le temps de prendre les dispositions nécessaires pour faire face à la nouvelle situation. Selon certains (17), la responsabilité financière pourrait même s'étendre légèrement au-delà du moment auquel le retrait prend effet. Tel est le cas si l'Assemblée des Etats parties a arrêté des contributions pour un cycle temporel qui ne se recoupe pas avec la date de retrait. Dans ce cas, les obligations pourraient être dues jusqu'à la fin du cycle. Le premier précédent, s'il devait y en avoir, pourra nous éclairer sur la pratique suivie à cet égard. Dans la mesure indiquée, cette clause de rétroactivité se transformerait ainsi partiellement en une clause de continuité.

C'est l'Assemblée des Etats parties qui arrête des règles et méthodes détaillées afin d'assurer une gestion financière efficace et économique de la Cour. C'est cet organe qui examine et arrête le budget de la Cour (18) et c'est lui qui est compétent pour statuer sur les questions découlant des obligations financières à la charge des Etats parties en temps normal et en

(17) Cf. le commentaire de l'article 127 du statut de Rome par ROBERT KOLB, in Julian FERNANDEZ / Xavier PACREAU (dir.), *Commentaire article par article du Statut de Rome*, p. 2218, §2.

(18) Statut de Rome, art. 112d.

cas de retrait en particulier. Les mesures mises en place en ce qui concerne la contribution au budget de la CPI sont assez strictes. En temps normal, un Etat partie en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de la Cour ne peut participer au vote ni à l'Assemblée des Etats parties (AEP) ni au Bureau, si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution dont il est redevable pour les deux années complètes écoulées. L'Assemblée peut néanmoins autoriser cet Etat à participer au vote de ce dernier et à son Bureau si elle constate que son manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté (19).

Les obligations liées au devoir de coopération avec la Cour dans le cadre des enquêtes et des procédures pénales en cours

Le retrait « *n'affecte pas [...] la coopération établie avec la Cour à l'occasion des enquêtes et procédures pénales* » : l'examen préliminaire n'est pas expressément prévu. *Quid* de la suite, après l'expiration de ladite année ? En effet, la disposition en question ne s'arrête pas là et prévoit des limites à l'efficacité du retrait. Aux termes de l'article 127(2), le retrait « *ne dégage pas l'Etat des obligations mises à sa charge par le [...] Statut alors qu'il y était partie, y compris les obligations financières encourues, et n'affecte pas non plus la coopération établie avec la Cour à l'occasion des enquêtes et procédures pénales à l'égard desquelles l'Etat avait le devoir de coopérer et qui ont été commencées avant la date à laquelle le retrait a pris effet ; le retrait n'affecte en rien la poursuite de l'examen des affaires que la Cour avait déjà commencé à examiner avant la date à laquelle il a pris effet* ».

On peut tout d'abord souligner que l'article 127(2) du Statut dispose que le retrait n'affecte pas les obligations de coopération de l'Etat découlant d'enquêtes et procédures pénales engagées avant que le délai d'un an soit arrivé à terme. Il est évident que le cas de l'examen préliminaire n'est pas expressément prévu dans la première partie de cet alinéa. Il est également clair qu'un examen préliminaire est quelque chose de différent d'une enquête ou d'une procédure pénale, les deux étant des stades successifs et éventuels de la procédure. De plus, cette conclusion semble être confirmée par le fait que cet alinéa ferait notamment référence aux obligations de coopération incombant aux Etats en vertu du chapitre IX (20) du Statut, obligations qui ne s'appliquent pas au cours d'un examen préliminaire (21).

Lorsque l'article 127 précise que le retrait d'un Etat n'affecte pas non plus la coopération établie avec la Cour à l'occasion des enquêtes et procédures pénales à l'égard desquelles l'Etat avait le devoir de coopérer et qui ont été commencées avant la date à laquelle le retrait a pris effet et qu'il n'affecte en rien la poursuite de l'examen des affaires que la Cour avait déjà

(19) Statut de Rome, art. 112-8.

(20) Coopération internationale et assistance judiciaire.

(21) Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif aux examens préliminaires, nov. 2013, §85.

commencé à examiner avant la date à laquelle il a pris effet, cela concerne la continuité de certaines obligations sur le modèle du for perpétuel (*forum perpetuum*). Les procédures pénales entamées alors que l'Etat concerné était encore partie au Statut peuvent être poursuivies jusqu'à leur terme. Le retrait ne saurait affecter la compétence, par exemple territoriale, de la Cour. Il ne saurait pas davantage imposer un arrêt dans la procédure ou dans le procès commencé avant le retrait. Il s'agit là d'un principe général du droit contentieux interne et international. La compétence d'un tribunal se détermine exclusivement au moment de sa saisine. S'il est compétent à ce moment-là, cette compétence – et tous les incidents procéduraux qui s'ensuivent – lui reste acquises jusqu'à la fin du procès, quels que soient les changements intervenus quant au titre de sa compétence postérieurement à cette date. Les contenus du paragraphe 2 reflètent ainsi les dispositions du droit général des traités à l'article 70-1-b de la CVDT de 1969. Cet article stipule que, à moins de disposition contraire dans le traité, la terminaison de ce dernier « *ne porte atteinte à aucun droit, aucune obligation ni aucune situation juridique des parties, créés par l'exécution du traité avant qu'il ait pris fin* » (22).

Le paragraphe 2 se réfère aux situations dans lesquelles un Etat avait le « *devoir de coopérer* ». Le terme « *devoir* » exclut le domaine de la coopération volontaire. Au moment où le retrait de cet Etat prend effet, il pourra arrêter toute coopération à laquelle rien ne l'obligeait, comme il aurait pu l'arrêter auparavant. C'est même le cas à plus forte raison. Le devoir de fidélité à l'entreprise commune et à la réalisation de l'objet et du but du Statut aurait pu mettre à sa charge une *semi-hard legal obligation* (c'est-à-dire une obligation juridique assez dure) avant son retrait. Cette obligation n'existe certainement plus après le retrait. Le paragraphe 2 précise d'ailleurs que la coopération obligatoire qui se prolonge dans le temps après le retrait doit concerner des enquêtes et procédures ayant été commencées avant la date à laquelle le retrait a pris effet. C'est ici l'aspect du « *for perpétuel* ». Un Etat s'étant dégagé de ses obligations conventionnelles ne peut évidemment plus être tenu de coopérer à une enquête ou à une procédure initiée postérieurement à la date à laquelle son retrait a pris effet.

La poursuite de l'examen des affaires saisies devant la Cour

La CPI est compétente pour poursuivre l'examen d'une affaire dans le cadre d'une enquête sur le territoire d'un Etat alors même que cet Etat n'est plus membre de la CPI : cette hypothèse est possible si l'ouverture des enquêtes a eu lieu avant que le retrait de cet Etat au Statut de Rome devienne effectif. Le précédent burundais en est l'exemple unique à l'heure actuelle.

(22) Sur cette disposition, cf. Hervé ASCENSIO, « Article 70 », in Olivier CORTEN / Pierre KLEIN (dir.), *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, p. 2503.

L'examen préliminaire sur la situation au Burundi avait été annoncé le 25 avril 2016. Selon les informations alors disponibles, plus de 430 personnes avaient été tuées, au moins 3 400 avaient été arrêtées et plus de 230 000 avaient été forcées à chercher refuge dans les pays voisins. L'examen préliminaire portait essentiellement sur des actes de meurtre, d'emprisonnement, de torture, de viol et d'autres formes de violences sexuelles, ainsi que sur des cas de disparitions forcées survenus au Burundi depuis avril 2015. La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 127 prévoit que « *le retrait n'affecte en rien la poursuite de l'examen des affaires que la Cour avait déjà commencé à examiner avant que le retrait soit effectif* ».

On l'a dit, le 25 octobre, soit deux jours avant que le retrait du Burundi devienne effectif (le 27 octobre 2017), les juges de la CPI ont autorisé l'ouverture d'une enquête. La décision des juges de la CPI d'ouvrir une enquête au Burundi donne aux victimes l'espoir que les responsables de crimes graves commis dans ce pays au cours des deux dernières années pourront être obligés de répondre de leurs actes devant la justice. Dans ce sens, on peut parler d'un effet dissuasif du système du retrait du Statut. Alors que le Burundi exprimait une volonté de s'écarter de ce système de justice internationale, il doit y faire face de toute façon, car obligation de coopérer oblige. Dans sa décision autorisant l'ouverture d'une enquête, la Chambre préliminaire III a estimé qu'il y avait une base raisonnable pour penser que des agents de l'Etat et d'autres groupes mettant en œuvre les politiques de l'Etat et conjointement avec des membres des Imbonerakure avaient lancé une attaque généralisée et systématique contre la population civile burundaise. Cette attaque a ciblé les personnes qui s'opposaient ou étaient perçues comme s'opposant au parti au pouvoir après que le président Pierre Nkurunziza a annoncé en avril 2015 qu'il briguerait un troisième mandat.

Le Procureur est donc autorisé à étendre son enquête à des crimes perpétrés avant le 26 avril 2015 ou se poursuivant après le 26 octobre 2017, si certaines conditions juridiques sont remplies. La Chambre préliminaire III a dans un premier temps rendu sa décision sous scellés, le 25 octobre 2017. Après avoir ordonné au Procureur de lui fournir des renseignements supplémentaires, elle a accepté à titre exceptionnel que la procédure relative à la demande d'autorisation d'enquêter soit menée sous scellés avec la participation du seul Procureur, cela afin d'atténuer les risques pesant sur la vie et le bien-être des victimes et des témoins potentiels. En outre et toujours à titre exceptionnel, elle a autorisé le Procureur à repousser de 10 jours ouvrables la notification de l'ouverture de l'enquête aux Etats normalement compétents à l'égard des crimes allégués, afin qu'il puisse préparer et mettre en œuvre des mesures de protection pour pallier les risques potentiels pesant sur les victimes et les témoins potentiels.

La Chambre préliminaire a conclu que la Cour était compétente à l'égard de crimes qui auraient été commis pendant que le Burundi était un Etat partie au Statut de Rome. Le Burundi a été un Etat partie de la date d'entrée en vigueur du Statut à son égard (le 1^{er} décembre 2004) à la fin de l'année suivant l'annonce de son retrait. Ce retrait a pris effet le 27 octobre 2017. Par conséquent, la Cour demeure compétente à l'égard de tout crime relevant de sa juridiction s'il a été commis jusqu'au 26 octobre 2017 inclus, cela malgré le retrait du Burundi. Elle peut donc exercer sa compétence même après que ce retrait a pris effet, dès lors que l'enquête ou les poursuites portent sur les crimes qui auraient été commis à l'époque où le Burundi était un Etat partie au Statut de Rome. En outre, le Burundi est tenu de coopérer avec la Cour dans le cadre de cette enquête car la CPI a été autorisée le 25 octobre 2017, soit avant la date à laquelle le retrait a pris effet. Cette obligation de coopérer subsiste tant que dure l'enquête et elle s'applique à toute procédure résultant de celle-ci. Le Burundi a accepté ces obligations lorsqu'il a ratifié le Statut de Rome.

La Chambre préliminaire III a ainsi jugé que les éléments justificatifs présentés par le Procureur de la CPI, y compris les communications que ce dernier a reçues des victimes, donnent une base raisonnable pour mener une enquête concernant des crimes contre l'humanité qui auraient été commis à partir du 26 avril 2015 au moins au Burundi et, dans certains cas, à l'extérieur du pays par des ressortissants burundais, notamment : a) le meurtre et la tentative de meurtre ; b) l'emprisonnement ou la privation grave de liberté ; c) la torture ; d) le viol ; e) la disparition forcée ; et f) la persécution. Ainsi qu'elle l'a relevé, on estime que 1 200 personnes au moins auraient été tuées, des milliers auraient été détenues illégalement et des milliers d'autres torturées et que les disparitions se chiffrent par centaines. Les violences alléguées auraient entraîné le déplacement de 413 490 personnes entre avril 2015 et mai 2017. Ces crimes auraient été commis par des agents de l'Etat et d'autres groupes mettant en œuvre les politiques de l'Etat, dont la police nationale burundaise, le service national de renseignement et des unités de l'armée burundaise opérant en grande partie selon des chaînes de commandement parallèles et conjointement avec des membres des Imbonerakure, la ligue des jeunes du parti au pouvoir. Le Procureur de la CPI n'a pas à se limiter aux incidents et crimes décrits dans la décision, mais il peut, sur la base des éléments de preuve, élargir son enquête à d'autres crimes contre l'humanité ou à d'autres crimes relevant de la compétence de la Cour (c'est-à-dire le génocide ou les crimes de guerre), dès lors qu'il reste dans les limites des paramètres de l'enquête telle qu'elle a été autorisée.

Enfin, la Chambre a relevé que, d'après les renseignements disponibles, les autorités du Burundi étaient demeurées inactives à l'égard des affaires pouvant découler de la situation dans le pays. En dépit de la création de trois commissions d'enquête et du lancement de certaines procédures devant des tribunaux nationaux, la Chambre a jugé que ces mesures étaient

insuffisantes ou ne concernaient pas les personnes ou les crimes qui seront probablement visés par une enquête de la CPI. Par conséquent, il n'y a pas de conflit de compétence entre la Cour et le Burundi. Le Bureau du Procureur recueillera les éléments de preuve nécessaires auprès de diverses sources fiables, de façon indépendante, impartiale et objective. L'enquête pourra durer aussi longtemps que nécessaire pour obtenir ces preuves. S'il recueille des preuves suffisantes pour établir que certaines personnes en particulier ont engagé leur responsabilité pénale, le Procureur demandera aux juges de la Chambre préliminaire III de délivrer à leur encontre soit des citations à comparaître soit des mandats d'arrêt.

N'eut été l'ouverture de cette enquête par le Bureau du Procureur, le cas du Burundi constitue un précédent potentiellement très dangereux pour le système de justice internationale fondé sur le Statut de Rome. Au-delà de la question du retrait des Etats africains au Statut de Rome, le cas burundais peut pousser d'autres Etats qui font face – ou feront face – à un examen préliminaire à se retirer immédiatement du Statut de Rome pour éviter une éventuelle enquête. Evidemment, cela mettrait à mal le système de la CPI.

LES RETRAITS AU STATUT DE ROME : MOTIFS ET PERSPECTIVES

L'Afrique est représentée par 33 Etats au Statut de Rome sur les 54 que compte le continent. Il faut rappeler que la lutte contre l'impunité faisait déjà partie des préoccupations majeures de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA). C'est pourquoi la création de la CPI par le Statut de Rome en 1998 a soulevé l'enthousiasme des pays africains, lesquels ont beaucoup contribué à cette mutation du droit international. A cet effet, l'OUA a incité les Etats africains non-parties au Statut de Rome à ratifier le texte afin d'être justiciable de la CPI. Cette attitude de l'OUA est reprise par l'Union africaine, laquelle fait de la lutte contre l'impunité une préoccupation majeure des Etats Africains dans son Acte constitutif (23). Pourtant, bien que les Etats du continent africain aient majoritairement soutenu la création de CPI, la volonté du Procureur de cette dernière de poursuivre le président soudanais Omar El Béchir en 2009 semble avoir déclenché un vaste mouvement d'opposition et d'indignation de la part de certains dirigeants africains. Selon eux, la CPI serait un outil au service de l'Occident visant à compromettre leurs chances de succès économiques et sécuritaires.

Les motifs de la fronde de l'Union africaine

Le malaise qui marque les relations entre la CPI et l'Afrique depuis quelque temps est dû au fait que la CPI n'a orienté sa politique que sur un

(23) Art. 4 (h et o).

seul continent. Ces reproches et récriminations sont d'ordres politique et juridique. Les revendications qui en sont issues ne visent rien moins qu'un affaiblissement de la justice pénale internationale.

Depuis l'ouverture de sa toute première enquête relative à la situation en République démocratique du Congo (RDC) le 23 juin 2004, les actions de la CPI ont provoqué des débats sur sa tendance à ne poursuivre que les affaires relatives à l'Afrique. Surtout que, spécifiquement, la CPI n'épargne pas les dirigeants africains en exercice. L'UA estime que « *l'abus et l'utilisation inappropriée des actes d'accusation contre les dirigeants africains ont un effet déstabilisateur qui aura un impact négatif sur le développement politique, social et économique des Etats membres et leur capacité à entretenir des relations internationales* » (24). L'organisation régionale africaine est allée plus loin en adoptant, le 31 janvier 2016 une résolution qui prévoit le retrait de tous les pays africains du Statut de Rome (25).

Ces critiques ont pris un tournant inquiétant lorsque le Président soudanais a fait l'objet de poursuite par mandats d'arrêt et que le Président kenyan et son vice-président ont fait l'objet de citations à comparaître devant les juges de la CPI. L'UA a pris position pour inciter ses membres à ne pas coopérer avec la CPI et à envisager un retrait collectif de son Statut. Cette prise de position de l'UA, qui se trouve en contradiction avec ses engagements en matière de lutte contre l'impunité réitérés dans le Traité portant sa création (26), pose le problème de l'avenir de la CPI en Afrique. Les relations entre l'Afrique et la CPI avaient pourtant bien commencé. Au départ, les gouvernements de la RDC, de la RCA, du Mali et de l'Ouganda ont appelé l'institution à enquêter sur les crimes commis sur leurs territoires. L'ancien Procureur de la CPI, Luis Moreno Ocampo, a engagé *proprio motu* une procédure sur la situation en Côte-d'Ivoire et au Kenya et le Conseil de sécurité a confié à la CPI des affaires en lien avec la Libye et le Soudan.

En 2009 toutefois, avec l'inculpation du Président soudanais, suite à une résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU, la relation entre la CPI et l'UA s'est dégradée. Les examens préliminaires ouverts par le Bureau du Procureur au Burundi, au Gabon, au Nigeria et en Guinée afin de déterminer s'il existe suffisamment d'informations concernant des crimes d'une gravité suffisante donnant une base raisonnable pour ouvrir une enquête dans ces pays sont venus se greffer sur la liste des contestations

(24) Résolution de l'Union africaine adoptée lors d'une session extraordinaire de la Conférence de l'Union africaine, Addis-Abeba, 12 oct. 2013, ext/assembly/au/dec.1 (oct. 2013), « Décision sur les relations entre l'Afrique et la Cour pénale internationale (CPI), disponible à l'adresse Internet www.au.int/web/sites/default/files/decisions/9655-ext_assembly_au_dec_decl_f_0.pdf.

(25) Conférence de l'Union, 22^e session ordinaire, Addis-Abeba, 30-31 janv. 2016, « Décisions, déclarations et résolutions », Assembly/AU/Dec.590(XXVI) et « Décision sur la cour pénale internationale », doc. ex.cl/952(xxviii).

(26) Cf. l'Acte constitutif de l'Union africaine, disponible à l'adresse Internet unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/idep/unpan003043.pdf.

déjà vives entre ces deux institutions. Ce changement d'attitude des pays africains a une cause manifestement politique : quand les inculpés n'étaient pas des *leaders* de premier rang, la CPI bénéficiait d'un appui évident ; lorsque des dirigeants de premier plan ont commencé à être inquiétés l'attitude a diamétralement changé, sans égard pour les victimes.

La propagande engagée contre la CPI est présentée comme celle du peuple africain et non de ses dirigeants. Toutefois, force est de constater que ce n'est pas la population, mais certains chefs d'Etat qui, à travers le porte-voix de l'UA, ont exprimé leur solidarité envers leurs homologues chefs d'Etat, respectivement celui du Soudan (Omar El Béchir), l'ancien président de Côte-d'Ivoire (Laurent Gbagbo) et récemment celui du Kenya (Uhuru Kenyatta) et son vice-président (William Ruto). Cette solidarité n'est en réalité pas le résultat d'une indignation sincère vis-à-vis de l'orientation de la CPI en Afrique, mais plutôt d'une crainte commune, celle d'être peut-être les prochains sur la liste des poursuivis (27). Les arguments avancés par les partisans de cette fronde se fondent sur deux aspects principaux : le caractère sélectif des poursuites, qui ne visent que les Africains, et le fait que la paix et la sécurité sur le continent se trouveraient de ce fait menacées.

Les pays africains contre la CPI insinuent en effet que les poursuites faites par la Cour seraient une menace à la paix et à la sécurité. Cette argumentation soutient que l'intervention de la CPI pour poursuivre des crimes commis pendant une période de crise donnée perturbe le processus de paix engagé et multiplie le risque d'une reprise des hostilités. Dans le cas soudanais par exemple, le lendemain de l'émission de son mandat d'arrêt, Omar El Béchir déclare que le Soudan est prêt pour « *une nouvelle bataille* » contre la « *nouvelle colonisation* » qu'incarnerait la CPI. L'émission par la CPI d'un mandat d'arrêt contre le Président soudanais accusé de crimes de guerre et crimes contre l'humanité a soulevé une vague d'enthousiasme dans les rangs des rebelles et du côté des organisations humanitaires. En revanche, la décision, contestée par les autorités de Khartoum, laisse sceptique une partie de la communauté internationale.

De son côté, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA avait annoncé qu'il demanderait au Conseil de sécurité de l'ONU d'interrompre, en vertu de l'article 16 du Statut de Rome (28), la procédure engagée contre le Président soudanais. Pour Jean Ping, président de l'UA en exercice à l'époque, « *le mandat d'arrêt de la CPI menace la paix au Soudan. Nous constatons que la justice internationale ne semble appliquer les règles de la lutte contre l'impunité qu'en Afrique, comme si rien ne se passait ailleurs,*

(27) Jean-Baptiste JEANGÈNE-VILMER, « Union africaine versus Cour pénale internationale : répondre aux objections et sortir de la crise », *Etudes internationales*, vol. XLV, n°1, mars 2014, p. 3.

(28) Assembly/AU/Dec. 334 (XVI), Décision sur la mise en œuvre des décisions sur la Cour pénale internationale (CPI), doc. EX.CL/639(XVIII).

en Iraq, à Gaza, en Colombie ou dans le Caucase » (29). Il faut admettre que la justice internationale est appliquée de façon inégale : certains gouvernements puissants et leurs alliés sont capables de se soustraire au champ d'application de la justice internationale en n'adhérant pas à la CPI ou en menaçant de recourir au droit de veto dont jouissent les membres permanents du Conseil de sécurité. Il est indispensable que tous les Etats parties à la CPI réclament instamment la justice pour les crimes graves, quel que soit l'endroit où ils sont commis, en particulier lorsque des considérations politiques menacent de bloquer l'engagement de poursuites, par exemple pour rendre justice pour les crimes perpétrés en Syrie, et ces blocages doivent être reconnus. Cela étant, ce n'est pas parce qu'il n'est pas encore possible de garantir la justice dans toutes les situations que cette dernière devrait être compromise là où elle peut être rendue.

De plus, selon le discours défendu par plusieurs Etats africains, certaines poursuites de la CPI viennent heurter des obligations découlant du droit international, notamment concernant les immunités des chefs d'Etat en exercice. La question de l'immunité des dirigeants en exercice est le centre des motifs juridiques sur lesquels sont basées les critiques formulées par l'UA au nom de certains Etats africains dans leurs reproches contre la CPI. Pour bien comprendre les hostilités entre l'UA et la CPI, l'étude du cas kenyan est intéressante à plus d'un titre, pas seulement parce qu'il s'agit de la première et de la seule occurrence de saisine par le Procureur lui-même, mais parce qu'il s'agit aussi du premier procès contre un chef d'Etat en exercice, puisque le président Kenyatta ainsi que le vice-président Ruto étaient accusés d'avoir commis des crimes contre l'humanité lors des violences perpétrées à la suite de l'élection présidentielle de 2007 au Kenya (30).

Pour mettre en exergue la question de l'immunité des dirigeants en exercice et affirmer leur indignation face à la poursuite des chefs d'Etat africains, la résolution finale du Sommet extraordinaire de l'UA du 12 octobre 2013 exigeait qu'« aucune poursuite ne doit être engagée devant un tribunal international contre un chef d'Etat ou de gouvernement en exercice ou toute autre personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité durant son mandat ». Dans cette logique, l'UA avait demandé aux Etats africains membres de la CPI d'inscrire à l'ordre du jour de la session de l'Assemblée des Etats parties du 20 au 28 novembre 2013 « la question de l'inculpation des chefs d'Etat et de gouvernements africains en exercice, par la CPI, et ses conséquences pour la paix, la stabilité et la réconciliation dans les Etats membres de l'Union africaine » (31). Si cette volonté s'oppose directement

(29) Propos tenus au Sommet de Malabo, Guinée Equatoriale, juil. 2011, disponibles sur le site Internet www.jeuneafrique.org.

(30) ONU, « Une tentative de repousser les procès des dirigeants kényans à la CPI échoue devant le Conseil de sécurité », 15 nov. 2013, disponible sur le site Internet www.un.org.

(31) « L'Afrique et la CPI », in *Human Rights Watch Memorandum for the Twelfth Session of the International Criminal Court Assembly of States Parties*, 2013.

au Statut de Rome, lequel s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle, il n'en demeure pas moins que ces débats ont été des occasions importantes pour les Etats africains de réaffirmer leur soutien à la CPI, tout en exprimant leurs préoccupations dans le respect des paramètres définis dans le Statut de Rome à propos de l'autorité de la CPI et de l'Assemblée des Etats parties.

L'UA a convoqué en octobre 2013 un Sommet extraordinaire sur la CPI, au cours duquel elle a adopté la décision qui établissait qu'aucune poursuite ne devait être engagée devant un tribunal international contre un chef d'Etat ou de gouvernement en exercice ou toute autre personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité durant son mandat : elle demandait de ce fait « *la suspension des procès* » de Kenyatta et de Ruto « *jusqu'à la fin de leur mandat* », et affirmait que Kenyatta « *ne comparaitra pas devant la CPI tant que le Conseil de sécurité des Nations Unies et la CPI ne tiendront pas compte, comme il convient, des préoccupations exprimées* » (32). Pourtant, il n'existe aucune base juridique permettant à l'UA d'ôter au Procureur de la CPI toute possibilité d'action dans des affaires ou de passer outre aux dispositions du Statut de Rome. De surcroît, l'article 143(4) de la Constitution kényane, adopté en 2010, interdit expressément l'immunité présidentielle face à des poursuites judiciaires pour « *un ou des crimes pour lesquels le Président peut être poursuivi en vertu de tout traité auquel le Kenya est partie et qui interdit cette immunité* » (33).

Toutes les tentatives pour bloquer l'action de la CPI ayant échoué, Uhuru Kenyatta devenait donc, début octobre 2014, le premier chef d'Etat en exercice à se présenter à La Haye devant les juges de la CPI. Le Président kényan comparait dans le cadre d'une enquête visant à établir son implication dans les violences post-électorales kényanes de 2007-2008 qui ont fait plus de 1 300 morts. Deux mois plus tard, début décembre 2014, le Procureur annonçait l'abandon pur et simple des charges à son encontre. En effet, dans le courant de l'année 2014, le dossier de l'accusation s'était progressivement affaibli, en raison notamment de diverses rétractations de témoins-clefs et de difficultés à accéder aux comptes bancaires de Kenyatta. Le Bureau du Procureur a ainsi préféré renoncer à un procès car il ne disposait pas de suffisamment d'éléments pour prouver ce qu'il avançait au-delà de tout doute raisonnable.

Si certains dirigeants africains affirment avec persistance que la CPI prend l'Afrique pour cible, il faut cependant préciser que la politique juridique propre à l'Afrique n'est pas bien maîtrisée et la politique pénale moins prudente. Il est très difficile que la justice nationale puisse viser les proches d'un chef d'Etat en exercice, peu importe la culpabilité de ce

(32) Conférence de l'Union africaine, 22^e session ordinaire, Addis-Abeba, 30-31 janv. 2014 : Assembly/AU/Dec.493(XXII), Décision sur le Rapport intérimaire de la Commission relatif à la mise en œuvre des décisions sur la Cour pénale internationale, doc. Assembly/AU/13(XXII).

(33) « The Constitution of Kenya », disponible sur le site Internet www.kenyaembassy.com/pdfs/The%20Constitution%20of%20Kenya.pdf.

dernier. En Afrique, rares sont les chefs d'Etat qui sont poursuivis devant la justice nationale. En effet, il existe dans les Constitutions des dispositions relatives à la mise en cause des dirigeants politiques en cas de haute trahison. Toutefois, les circonstances politiques sont tellement compliquées qu'il demeure difficile de poursuivre même un ancien président. A cela s'ajoutent les craintes des nouveaux dirigeants de connaître un sort identique à celui réservé à leurs prédécesseurs. Ces difficultés persistent et ont conduit des auteurs à soutenir l'idée d'une « introuvable responsabilité pénale des chefs d'Etat en Afrique ».

Les motifs réels et les manifestations de la fronde de l'Union africaine

Les raisons de la fronde de pays africains

Depuis 2009, après l'émission du mandat d'arrêt contre Omar El Béchir, l'UA a durci sa position vis-à-vis de la CPI en refusant de l'arrêter, moins encore de l'extrader. Comme relevé par Raymond Ranjeva, « *en Afrique, l'obligation de se soumettre aux décisions des tribunaux internationaux reste perçue à tort comme une restriction de la souveraineté de l'Etat* » (34). Ce point de vue, formulé depuis deux décennies, explique largement la réticence des Etats africains à coopérer avec la CPI, à moins qu'ils n'en soient les instigateurs ou qu'ils ne soient l'origine des poursuites. Or ces deux conditions manquent singulièrement à la CPI. Pour mémoire, la CPI avait été saisie par le Conseil de sécurité en vertu de sa résolution 1593 (2005) du 31 mars 2005. Ce fut la première fois que le Conseil déférait une situation à la CPI. La résolution 1593 (2005) a été transmise au Procureur par le Secrétaire général des Nations Unies le lendemain, le 1^{er} avril 2005. Cette transmission a été suivie de celle des informations recueillies par la Commission internationale d'enquête et du Rapport du Secrétaire général sur la situation au Darfour. Deux mois après cette saisine et sur la base de sa propre évaluation, le Procureur a décidé d'ouvrir une enquête le 1^{er} juin 2005. Les premières citations à comparaître ont été introduites auprès de la Chambre préliminaire le 27 février 2007, mais la Chambre a plutôt prescrit l'émission de mandats d'arrêt contre Ahmad Harun (35) et contre Ali Kushayb (36). Les autorités soudanaises ont immédiatement refusé de coopérer à l'arrestation et à la remise de ces

(34) Raymond RANJEVA, « La juridiction internationale et l'Afrique », in Jean DU BOIS DE GAUDUSSON / Gérard CONAC (dir.), « La Justice en Afrique », n° spécial *Afrique contemporaine*, n°156, 1990, pp. 284,288.

(35) Cf. l'affaire Le Procureur c. Ahmad Muhammad Harun (« Ahmad Harun ») et Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (« Ali-Kushayb »), Mandat d'arrêt à l'encontre d'Ahmad Harun (PTCI), 27 avr. 2007, doc. ICC, 02/05 01/07-2.

(36) Cf. l'affaire Le Procureur c. Ahmad Muhammad Harun (« Ahmad Harun ») et Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (« Ali Kushayb »), Mandat d'arrêt à l'encontre d'Ali Kushayb (PTCI), 27 avr. 2007, doc. ICC, 02/05,01/07-3.

inculpés (37). Ce refus de coopérer est encore plus net lorsque la CPI émet des mandats d'arrêt contre le Président soudanais lui-même.

Le mandat d'arrêt délivré le 27 juin 2011 contre le Guide libyen Mouammar Kadhafi et certains de ses proches sur saisine du Conseil de sécurité, en vertu du paragraphe 4 de la résolution 1970 (2011) du 26 février 2011, n'a pas non plus bénéficié de la collaboration des Etats africains. Ce mandat d'arrêt s'insérait dans une série de trois mandats d'arrêt émis par la chambre préliminaire I de la CPI à l'encontre du *leader* libyen Mouammar Kadhafi, de son fils Saïf al-Islam Kadhafi et du chef des services de renseignements libyens, Abdallah Al-Senoussi, pour crimes contre l'humanité (meurtre et persécution) qui auraient été commis en Libye du 15 au 28 février 2011, à travers l'appareil d'Etat libyen et les forces de sécurité. Le colonel Kadhafi ayant été tué le 20 octobre 2011, un mois plus tard, le 22 novembre 2011, la Chambre préliminaire I de la CPI a décidé de clore l'affaire à son encontre en raison du changement de circonstances causé par sa mort. Son fils Saïf al-Islam a été arrêté un mois plus tard, le 19 novembre 2011.

Ces exemples témoignent à suffisance que les Etats africains ont contesté de manière persistante la licéité des poursuites pénales contre Omar El Béchir et contre le colonel Kadhafi sur le plan international, ce qui est à tout le moins de nature à empêcher l'application de cette hypothétique coutume internationale aux chefs d'Etat africains en exercice. L'universalité du droit international coutumier alléguée par la CPI serait en effet irrémédiablement altérée dès lors que l'ensemble des Etats représentant une région s'y oppose. Dans ce schéma, on serait, selon certains, en présence d'une objection persistante à une coutume en gestation ou du moins, vraisemblablement, d'une remise en cause du droit international coutumier au profit du droit régional ou continental.

L'obligation de coopération avec la CPI est fixée par l'article 86 du Statut de Rome. Toutefois, l'article 98 semble introduire une exception à cette règle générale : « *la Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise ou d'assistance qui contraindrait l'Etat requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en droit international en matière d'immunité des Etats ou d'immunité diplomatique d'une personne ou de biens d'un Etat tiers, à moins d'obtenir au préalable la coopération de cet Etat tiers en vue de la levée de l'immunité. La Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise qui contraindrait l'Etat requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux selon lesquels le consentement de l'Etat d'envoi est nécessaire pour que soit remise à la Cour une personne relevant de cet Etat à moins que la Cour ne puisse au préalable obtenir la coopération de l'Etat d'envoi pour qu'il consente à la remise* ». Ces différentes dispositions n'ont pas

(37) Cf. Roland ADJOVI, « L'Afrique dans le développement de la justice pénale internationale », *Association africaine de Droit international*, vol. XIV, 2006, pp. 3-28.

été appliquées lors du mandat d'arrêt lancé contre le président El Béchir. Néanmoins, il faut relever que l'article 27 alinéa 1 du Statut de Rome semble neutraliser les effets de cette dérogation : il dispose que le Statut « s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle », en particulier celle de chef d'Etat (38).

C'est là où réside la divergence d'interprétation entre l'UA et la CPI sur le régime des immunités. Alors que, pour l'UA, cette disposition prévoit une immunité, la CPI estime le contraire. L'organisation continentale demande aux Etats africains parties au Statut de Rome de saisir la Cour internationale de Justice (CIJ) pour avis. L'UA réaffirme que « l'article 98(1) a été inclus dans le Statut de Rome instituant la CPI, compte tenu du fait que le Statut ne peut lever l'immunité que le droit international reconnaît aux représentants des Etats non parties au Statut de Rome et que le Conseil de sécurité des Nations Unies, en saisissant la CPI de la situation au Darfour, entendait que le Statut de Rome soit appliqué, y compris l'article 98 » (39). La coopération doit tenir compte des obligations internationales de l'Etat partie au Statut de la CPI, notamment celles qui lui incombent en matière d'immunité des chefs d'Etat. L'Etat partie ne doit pas « violer l'exemption faisant échapper les personnes, les engins ou les biens qui en bénéficient [...] à des procédures ou à des obligations relevant du droit commun, à moins d'obtenir la coopération de cet Etat tiers en vue de la levée de l'immunité » (40).

Dans ces conditions, les manifestations plurielles et répétées des tensions entre l'UA et la CPI se soldent par la mise en place d'une série de contre-mesures par l'UA, ainsi que par des stratégies nouvelles, dont certaines ont été à la base des retraits particuliers de trois pays au Statut de Rome.

Les différentes stratégies envisagées par des Etats africains pour manifester leur mécontentement

La non-coopération avec la CPI

La non-coopération avec la CPI est l'une des contre-mesures adoptées par l'UA pour contrecarrer les décisions de la CPI. Elle s'inscrit dans la série de bras de fer qui cristallise les relations entre ces deux institutions. Réagissant contre les décisions de la CPI, l'UA a en premier lieu demandé au Conseil de sécurité de l'ONU de suspendre les décisions de poursuite – dans l'intérêt de la justice ainsi que de la paix en Libye –, en vertu de l'article 16 du Statut de Rome qui confère ce pouvoir à l'instance onusienne. Face à l'absence de réaction, l'UA a appelé les Etats africains,

(38) Cf. Xavier AUREY, « Article 27. Défaut de pertinence de la qualité officielle », in *Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Commentaire article par article*, t. 2, Pedone, Paris, 2012, pp. 843-861.

(39) Assembly/AU/Dec. 397 (XVIII), Décision sur le rapport intérimaire de la Commission sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence sur la Cour pénale internationale, doc. EX.CL/710 XX).

(40) Dandi GNAMOU, « Les vicissitudes de la justice pénale internationale : à propos de la position de l'Union africaine sur le mandat d'arrêt contre Omar Al Bashir », in Jean-François AKANDJI-KOMBÉ (dir.), *L'Homme dans la société internationale. Mélanges en hommage au professeur Paul Tavernier*, Bruylant, Bruxelles, 2013.

lors du sommet de Malabo en juillet 2011, à ne plus coopérer avec la CPI. Elle estime que le mandat d'arrêt publié par la chambre préliminaire contre le colonel Kadhafi complique sérieusement les efforts visant à trouver une solution politique négociée à la crise en Libye et à traiter les questions d'impunité et de réconciliation de manière à prendre en compte l'intérêt mutuel des parties concernées.

La protestation contre la CPI et le Conseil de sécurité de l'ONU

La protestation contre la CPI et le Conseil de sécurité de l'ONU est une autre stratégie des pays africains. Les poursuites extra-africaines sont celles initiées soit par le Conseil de sécurité, soit *proprio motu* par le Procureur, en vertu de l'article 13 b et c du Statut de Rome. Ce qui est contesté par les Etats africains, c'est la saisine extra-africaine de la CPI, au sens de l'aptitude légale reconnue à ces deux instances de prendre l'initiative de déclencher les procédures. Ce rejet est systématiquement illustré par les propos du président tchadien Idriss Deby, qui a précisé, dans un entretien accordé à l'hebdomadaire *Jeune Afrique*, que « *si la remise de Laurent Gbagbo à la CPI ne pose pas problème à l'Afrique, c'est en raison de ce qu'elle procède de la volonté des Ivoiriens* » (41). Le rejet simultané de ces deux modalités de saisine de la CPI contraste avec le débat relatif à l'adoption de l'article 15 pendant la Conférence de Rome en 1998 : alors que la saisine de la CPI par le CS avait suscité peu d'inquiétudes, en dehors de la possibilité de l'usage du veto, la perspective de l'initiative des poursuites reconnue au Procureur avait suscité l'opposition de très nombreux Etats (42).

La menace d'un retrait collectif ou individuel

Autre manière de manifester son mécontentement : menacer d'un retrait collectif ou individuel. Ce n'est pas la première fois que l'idée est avancée. En juin 2009 déjà, les Etats africains parties s'étaient réunis pour examiner la proposition de certains d'entre eux de se retirer du Statut de Rome pour protester contre l'inculpation du président soudanais O. El Béchir ; ils avaient finalement décidé de ne pas le faire. Quatre ans et demi plus tard, l'idée est remise sur la table, avec cette fois davantage de force. A l'initiative de l'Ouganda et du Kenya, avec le soutien d'autres Etats d'Afrique de l'Est (Ethiopie et Rwanda), un projet de sommet extraordinaire consacré à « la relation de l'Afrique avec la Cour pénale internationale » a atteint la majorité des deux tiers à l'UA (35 Etats sur 50, sans consultation des quatre suspendus) et a donc eu lieu le 12 octobre 2013, le lendemain d'une réunion du Conseil exécutif.

Bien que l'objectif affiché ait été un retrait massif au Statut de Rome, ce retrait n'a pas eu lieu. Plusieurs raisons expliquent cette issue prévisible. Premièrement, le Kenya lui-même n'est pas allé au bout de sa démarche ;

(41) Cf. *Jeune Afrique*, n°2658, 18-24 déc. 2011, pp. 29-30.

(42) Cf. William BOURDON / Emmanuelle DUVERGER, *op. cit.*, p. 86 ; Salvatore ZAPPALA, *op. cit.*, p. 113.

son propre retrait n'est pas effectif. Le Sénat et l'Assemblée l'ont bien voté, mais, pour qu'il se concrétise, le gouvernement doit notifier cette décision au Secrétaire général de l'ONU et le retrait ne prend effet qu'un an après réception, suivant l'article 127. Or, pour l'instant, le gouvernement kényan n'a pas encore écrit au Secrétaire général et il n'est pas certain qu'il le fera. Deuxièmement, les Etats africains sont divisés sur la question. Le Kenya et l'Ouganda sont les deux seuls Etats parties à s'être prononcés en faveur d'un retrait. Ils sont soutenus par au moins deux Etats non parties, le Rwanda (43) et l'Ethiopie. Sans être associé à l'offensive actuelle, le Soudan figure également parmi les ennemis de la Cour, qui sont donc concentrés dans la région d'Afrique de l'Est. La grande majorité des Etats africains, en particulier en Afrique de l'Ouest, ne partagent pas cette initiative, même s'ils ne cachent pas leur hostilité à l'égard de la CPI. Le 20 septembre, des parlementaires de la RDC, de la Côte-d'Ivoire, du Mali et de la RCA ont d'ailleurs adressé une lettre commune au Parlement kényan lui demandant de ne pas adopter un projet de loi qui rendrait effective la motion de retrait. Cette demande est particulièrement crédible parce qu'elle émane de pays qui sont dans la même situation que le Kenya.

Finalement, il ne faut pas confondre l'hostilité et le retrait, le verbe et la décision : la plupart des Etats africains distinguent clairement leurs reproches, qu'ils assument, d'un retrait, qu'ils ne souhaitent pas. Le Tchad a accueilli El Béchir, et la Côte-d'Ivoire est en désaccord avec la Cour sur le cas de Mme Gbagbo, par exemple, mais les présidents Deby et Ouattara ont assuré la procureure Fatou Bensouda que cela ne remettait pas en cause leur attachement à la CPI. Quoiqu'ils pensent de la CPI par ailleurs, nombre d'Etats pourraient voter contre un retrait pour résister à ce qu'ils perçoivent comme un activisme kényan visant à « continentaliser » un problème national et influencer une décision qui relève de la souveraineté de chaque Etat. Et il n'est pas non plus dans l'intérêt des quelques Etats (Botswana et Sierra Leone) convoitant le poste de président de l'Assemblée des Etats parties qui revient à l'Afrique de soutenir un retrait. L'ambassadeur de Tanzanie a déjà dû renoncer à être candidat pour cette raison. La Tanzanie (44) est critique, mais pas autant que le Kenya et l'Ouganda. Plus généralement, les Etats africains qui voient la CPI comme un instrument d'influence savent qu'affaiblir la Cour n'est pas dans leur intérêt. Pour toutes ces raisons, l'Afrique du Sud et la Gambie, qui ont annoncé leur retrait au Statut de Rome, sont revenues sur leur décision quelques mois plus tard. Un autre modèle de lutte contre l'impunité sera proposé comme réponse aux tensions entre l'Afrique et la CPI.

(43) Paul Kagame est hostile à la justice internationale, notamment en raison de la complexité des relations qui avaient existé entre Kigali et le Tribunal pénal international pour le Rwanda, et il craint d'intéresser la CPI pour ses liens avec le M23 (Mouvement du 23 mars), groupe armé rebelle qui sévit dans l'est de la RDC avec le soutien militaire, financier et politique du Rwanda.

(44) A la 68^e session de l'Assemblée générale en septembre 2013, le Président tanzanien constate un malentendu croissant entre la CPI et l'UA et reproche à la Cour de rester sourde aux inquiétudes légitimes du peuple africain. Toutefois, il ne parle pas de retrait.

La promotion d'un autre modèle : la régionalisation du droit international pénal

La Cour africaine de justice et des droits de l'homme et des peuples (CAJDHP) est issue d'une fusion, sur le plan formel, de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), établie en 1998 par le Protocole de Ouagadougou et entrée en vigueur en 2004, et de la Cour de justice de l'Union africaine, dont le Statut a été adopté par le Protocole de Maputo de 2003. Adopté à Sharm-El-Sheikh (Egypte) en juillet 2008, le Protocole qui a créé la nouvelle CAJDHP, n'a été signé, jusqu'à la rédaction de cet article, à l'automne 2017, que par 9 Etats, dont le Burkina Faso, la Libye et le Mali, de sorte qu'il n'est pas encore entré en vigueur, quinze ratifications étant requises pour cela. Le Protocole portant sur le statut de la CAJDHP, dit Protocole de Malabo, conclu en 2008 mais non encore entré en vigueur, introduit une Section de droit international pénal (SDIP) auprès de cette nouvelle juridiction. Cette Section, qui serait organisée sur le modèle de la CPI, serait compétente pour connaître 14 crimes internationaux, ceux reconnus par le Statut de Rome, ainsi que le terrorisme (article 28 A, alinéa 6), le mercenariat (article 28 A, alinéa 7), la corruption (article 28 A, alinéa 8), le blanchiment d'argent (article 28 A, alinéa 9), la traite des personnes (article 28 A, alinéa 10), le trafic de la drogue (article 28 A, alinéa 11), le trafic des déchets dangereux (article 28 A, alinéa 12) et l'exploitation illégale des ressources naturelles (article 28 A, alinéa 13). Le Protocole de Malabo s'appliquera aux crimes commis dès son entrée en vigueur, soit après le dépôt du 15^e instrument de ratification. Il innove également en rendant possibles la poursuite et le jugement des personnes morales (entreprises) présumées auteurs des crimes consacrés par le Protocole, la responsabilité de ces dernières n'excluant pas celle des personnes physiques qui les dirigent (article 46 C). A l'instar du Statut de Rome (article 17), le Protocole de Malabo consacre le principe de complémentarité, suivant lequel la juridiction pénale internationale n'intervient que lorsque l'Etat concerné ne peut, ni ne veut poursuivre un auteur présumé des crimes internationaux commis sur son territoire.

En revanche, le Protocole est silencieux sur les rapports entre cette juridiction et la CPI. Une réponse à ce silence pourrait être trouvée dans le Cadre politique de l'Union africaine sur la justice transitionnelle. Ce document, dont l'élaboration est étroitement liée au débat sur l'« impérialisme judiciaire » en Afrique, consacre la primauté – en lieu et place de la priorité – des juridictions nationales, sous-régionales et régionales africaines sur la CPI. Les Etats africains parties au Statut de Rome et au Protocole se retrouveront face à un système de « double complémentarité » ou de conflit de juridictions. En tout cas, le problème des rapports entre la SDIP et la CPI devrait être posé et résolu pour répondre à ce conflit. Un autre aspect opposant les deux textes est l'octroi d'immunités de poursuite aux chefs d'Etat et autres dirigeants africains en exercice, suivant l'article 46 A *bis* du Protocole de Malabo. Cette disposition

contrarie frontalement l'article 27 du Statut de Rome basé sur le défaut de pertinence de la qualité officielle.

Les conséquences des retraits au statut de Rome : une division verticale et horizontale en Afrique

Alors que la question de se retirer ou de ne pas se retirer de la CPI a entraîné des positionnements mitigés entre certains Etats et dirigeants africains, la population civile africaine ainsi que certaines organisations de défense des droits de l'homme ont aussi pris position face à cette question. Si une minorité de pays et dirigeants africains jugent convenable la solution d'un retrait au Statut de Rome, cependant, d'autres, plus nombreux, ne partagent pas cette position. De ce fait, le positionnement des premiers diverge de celui de l'Assemblée des Etats parties au Statut de Rome, qui exhorte quant à lui à un dialogue constructif comme voie de solution. Si l'UA soutient le retrait de ses Etats membres de la juridiction pénale internationale permanente, il convient de souligner que la question de quitter ou de ne pas quitter la CPI a fini par créer deux camps, selon que les uns sont « pro-CPI » et les autres « anti-CPI », soit le camp des favorables et celui des défavorables à la question des retraits au Statut de Rome. La décision entérinée pendant le Sommet d'Addis-Abeba des 30-31 janvier 2017 ne fait pas l'unanimité. Elle n'est pas non plus assortie d'un calendrier de sorties précis.

En plus des Etats africains qui n'ont pas adhéré au Statut de Rome, ceux qui sont favorables aux retraits de la CPI sont, entre autres, le Kenya et l'Ouganda, les deux pays initiateurs de la décision de retrait, auxquels s'ajoutent le Soudan, le Zimbabwe, le Tchad, le Burundi, le Malawi, Djibouti, le Rwanda, l'Egypte, la Tanzanie et l'Erythrée. Même si la Gambie et l'Afrique du Sud sont revenues sur leur décision de quitter le Statut de Rome, il n'en demeure pas moins qu'à un moment donné elles étaient aussi hostiles à l'égard de la CPI. Cela étant, avec un peu de recul, on peut déduire que la décision de ces deux Etats était une volonté unilatérale des régimes en place car le président Jacob Zuma, pour l'Afrique du Sud, et le président Yahya Jammeh, pour la Gambie, avaient ouvertement critiqué la politique de la CPI bien avant de prendre position.

Après les annonces des retraits de l'Afrique du Sud, du Burundi et de la Gambie au Statut de Rome, des voix se sont levées dans l'opinion publique africaine : les unes pour protester contre une telle décision, les autres pour soutenir cette position et encourager un retrait collectif des pays africains. En Afrique, si certains voient en la CPI une juridiction de dernier recours pour les victimes des crimes internationaux qui se perpétuent sur ce continent, d'autres la jugent par rapport aux critiques émises par l'UA : c'est une juridiction qui « *ne chasse que les Africains au détriment des autres continents* », affirment certains citoyens africains. Dans tous les cas, il faut noter que la société civile africaine a maintes fois souligné que les gouvernements devaient s'employer à étendre la portée de

la justice et a relevé qu'il était important que les Etats africains parties à la CPI apportent leur soutien à cette juridiction en tant que seul tribunal permanent agissant en dernier ressort. Leur retrait à la CPI n'est donc pas une éventualité à envisager, souligne une majeure partie de l'opinion publique africaine.

Par ailleurs, il faudrait également noter que la CPI a un impact positif considérable en Afrique. Elle apporte notamment une certaine justice aux victimes de crimes réprimés par cette juridiction dans les situations visées par ses enquêtes, entre autres grâce à son système novateur de participation des victimes, qui offre à certaines victimes l'occasion de faire valoir leurs points de vue et préoccupations devant cette Cour. En outre, le Bureau du Procureur s'attelle à catalyser les efforts visant à garantir que les auteurs de crimes graves répondent de leurs actes devant des tribunaux nationaux en vertu du principe de complémentarité. Bien plus encore, le Fonds de la CPI au profit des victimes est un mécanisme sans précédent en justice internationale, qui à ce jour a offert une assistance aux victimes dans le nord de l'Ouganda et en République démocratique du Congo, en particulier aux enfants affectés par le conflit et aux personnes ayant subi des violences sexuelles. Selon les estimations du Fonds, 42 300 victimes bénéficient dans ces deux pays de projets directs, qui comprennent notamment une prise en charge psychologique et une formation professionnelle destinées aux ex-enfants soldats et aux victimes de violence sexuelle, un soutien aux coopératives agricoles pour aider les personnes qui avaient été déplacées à reconstruire leurs communautés, ainsi qu'une chirurgie réparatrice pour les victimes de mutilation (45). Certains pays africains (dont le Burkina Faso, les Comores, l'Ouganda, le Kenya, l'Afrique du Sud, la République centrafricaine, l'Ile Maurice et le Sénégal) ont également adopté une loi de mise en œuvre du Statut de Rome, qui contribue à étendre la portée potentielle de la justice en criminalisant le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité au regard du droit national (46).

* *
*

Il résulte de cette étude que, quels que soient les motifs de l'hostilité africaine, la réorientation des actions de la CPI sur les situations non africaines est une condition *sine qua non* pour rétablir sa crédibilité sur le continent africain. Il faut donc réfuter l'accusation de néocolonialisme et inciter la CPI à s'intéresser à des affaires non africaines, car ce problème de perception ne cessera que lorsque les personnes poursuivies viendront de plusieurs continents. Restaurer la confiance entre la CPI et l'UA est l'un

(45) Cf. « The Trust Fund for Victims Projects », disponible sur le site Internet www.trustfundforvictims.org/projects. Les projets en République centrafricaine ont avorté en raison des conditions de sécurité dans le pays. Cf. également le site Internet www.trustfundforvictims.org/news.

(46) « L'Afrique et la CPI », in *Human Rights Watch Memorandum for the Twelfth Session of the International Criminal Court Assembly of States Parties*, nov. 2013, disponible sur le site Internet www.hrw.org/news/2013/11/12/human-rights-watch-memorandum-twelfthsession-international-criminal-court-assembly.

des plus grands défis de la justice pénale internationale dans les années à venir, qui exigera beaucoup de diplomatie et de pédagogie. Il convient également de faire jouer la possibilité de mise en œuvre d'une justice de proximité par la délocalisation des procès en Afrique, suivant l'article 62 du statut de Rome. Cette délocalisation pourrait être envisagée afin de mettre en œuvre un processus de légitimation des procès et de prévention des crimes pour l'avenir. Tenir le procès sur les lieux de commission des crimes permettrait par exemple d'éviter les critiques actuelles adressées à la CPI par certains Etats africains en général et par l'UA en particulier, les critiques récurrentes selon lesquelles cette justice est rendue en grande partie par des étrangers, loin des Etats et des personnes concernées. Or, en les délocalisant sur le sol africain, les procès pourraient dès lors avoir un impact important sur la communauté concernée par les crimes, non seulement en lui démontrant qu'elle est véritablement partie aux procédures, mais aussi en gravant dans sa mémoire la culture et le bien-fondé de la lutte contre l'impunité. Cela peut renforcer un rapprochement entre les Etats africains et la CPI, de même que la population civile ; les incertitudes sur la pratique de la CPI seront levées, la sensibilisation sur les activités de la CPI sera plus intense et la lutte contre l'impunité aura un impact significatif car les procès seront suivis de près. En fin de compte, une délocalisation des procès de la CPI en Afrique serait un moyen de renforcement de sa crédibilité, aujourd'hui remise en cause par l'UA et les Etats « anti-CPI ». En ce qui concerne l'affaire « Lubanga » (47), si une localisation partielle *in situ* a été envisagée, la Chambre préliminaire I a finalement pris en compte l'avis des autorités politiques de la RDC qui estimaient qu'une telle hypothèse n'était pas envisageable eu égard à l'instabilité dans le pays et aux tensions qu'un tel procès allait engendrer en ce moment.

En définitive, il est important que les Etats africains prennent leur responsabilité d'Etats sérieux face aux mécanismes de fonctionnement de la CPI au lieu de se borner à la critiquer dans un immobilisme préjudiciable pour les victimes, avec des systèmes judiciaires notoirement défailants. Ils doivent prendre du recul, se remettre en cause et s'interroger sur ce qui ne semble pas marcher chez eux au lieu de continuer à faire croire qu'ils sont victimes d'une justice dressée contre eux. Et cela passe, à notre avis, par la nécessaire crédibilité des systèmes judiciaires des Etats parties au Statut de la CPI, la crédibilité de la Cour africaine de justice, des droits de l'homme et des peuples et par le rôle complémentaire des Commissions « Vérité et Réconciliation » (CVR). La lutte contre l'impunité ne saurait non plus aboutir par le seul châtement de la justice pénale nationale ou encore moins par celui de la CPI. Les difficultés de la justice pénale classique à pouvoir enquêter et sanctionner les crimes de masse appellent une autre façon de panser les blessures des victimes survivantes après un conflit

(47) CPI, Affaire Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo, n°01/04-01/06.

armé. Et, dans ce nouveau cadre, la justice transitionnelle occupe une place privilégiée et fait ses preuves, même si le bilan est mitigé, à travers les nombreuses CVR un peu partout dans le monde, plus particulièrement en Afrique.

LE PARLEMENT ET LES RELATIONS INTERNATIONALES

PAR

JEANNE VALAX (*)

En 2013, alors que le régime de Bachar el Assad franchissait la « ligne rouge » en utilisant des armes chimiques pour mater la rébellion, le Président français souhaitait mettre au point une offensive-éclair en répliquant par des frappes-punitives sur le territoire syrien. Cette décision, prise par le seul chef de l'Etat sur les conseils de son chef d'état-major et de son conseiller diplomatique, devait être mise en œuvre sans consultation des assemblées. Une telle marge de manœuvre est autorisée par l'article 35 de la Constitution française, qui donne au Président la possibilité d'informer ses assemblées après que l'intervention a été menée (1). En 2016, François Hollande confiait aux journaliste G. Davet et F. Lhomme que « *l'intérêt de voter pour une opération extérieure, dans le cadre de la constitution, [était] d'avoir une majorité très large, comme Mitterrand l'avait eue sur la guerre en Irak [...] Avoir une petite majorité, c'était ne pas avoir une force morale très grande pour mener l'opération* » (2). Si on s'en fie à son témoignage, le cas de la Syrie illustre avec force comment la consultation des assemblées peut n'être qu'« envisagée » et finalement rejetée, au motif de considérations politiques. En même temps, cet épisode montre toute la difficulté d'intégrer les assemblées aux décisions militaires, tant pour des raisons techniques – les ordres militaires doivent être exécutés rapidement – que politiques – sans un soutien large du Parlement, une telle initiative perdrait inévitablement de son éclat.

Le Parlement joue cependant un rôle de contrôle : c'est en cela que consiste la participation parlementaire. Le contrôle de la diplomatie militaire représente un aspect seulement de sa participation aux relations internationales. Le contrôle de la politique commerciale constitue un

(*) Doctorante à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) L'article 35 de la Constitution dispose : « *Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort. Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante.* »

(2) G. DAVET / F. LHOMME, « *Un président ne devrait pas dire ça...* ». *Les Secrets d'un quinquennat*, Stock, Paris, 2017. Les auteurs expliquent que « *du point de vue du chef de l'Etat, il était trop risqué d'en passer par le Parlement avant d'intervenir militairement [...] A l'évidence, François Hollande, à l'instar de son prédécesseur socialiste François Mitterrand, s'est très rapidement rangé dans la logique hyper-présidentialiste, sur certains points quasiment monarchiques, des institutions de la V^e République* » (p. 575).

domaine tout aussi important. Là encore, il est significatif de constater un certain déficit démocratique. Les négociations se font en dehors des Parlements et, lorsqu'ils sont saisis, ils n'ont qu'un temps très limité pour prendre connaissance des dispositions des futurs accords. En outre, ils n'ont pas su développer des organes spécialisés, capables d'assurer un suivi régulier des grandes négociations commerciales. En France notamment, il n'existe pas de commission qui soit chargée d'un suivi attentif des négociations commerciales multilatérales (3). Or le développement des compétences de l'Union européenne (UE), a considérablement modifié la façon et l'endroit où se prennent les décisions politiques déterminantes (4). En élaborant directement sa politique commerciale et extérieure, l'UE pose de nouveaux défis auxquels les Parlements doivent être attentifs. Les accords de « seconde génération » qu'elle multiplie en sont l'illustration. Plus complets que les accords commerciaux traditionnels, ils visent non seulement à réduire les barrières commerciales tarifaires, mais couvrent aussi divers domaines (environnement, défense, santé, sécurité, *etc.*). Dans ce contexte, un nouveau fonctionnement des Parlements est à inventer. Il doit passer par une meilleure information, en amont des décisions, et de façon simultanée entre les gouvernements et les assemblées parlementaires. Il permettra de cette façon de combler le déficit démocratique dont souffrent les décisions politiques.

LE CADRE TRADITIONNEL D'ACTION DES PARLEMENTS
DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES :
CONTRÔLE ET AUTORISATION DE RATIFICATION DES TRAITÉS

On observe dans les démocraties parlementaires modernes deux moyens d'actions privilégiés des Parlements dans le domaine des Affaires étrangères : le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif en matière de politique étrangère et le vote d'autorisation de ratification des traités. Ces prérogatives interviennent après que les négociations ont été menées et témoignent de la place secondaire qu'occupent les Parlements dans le domaine des relations internationales.

(3) En raison notamment de l'organisation du travail de l'Assemblée nationale – il se répartit au sein de huit commissions permanentes : affaires culturelles, économiques, étrangères, sociales, défense nationale, développement durable, finances et lois –, il est possible de prévoir la réunion d'une commission spéciale (art. 43 de la Constitution), mais une telle possibilité complique parfois le travail, surtout d'un point de vue logistique. Pourtant, un nombre croissant de questions tend à recouvrir plusieurs domaines, appelant le concours préalable de plusieurs commissions.

(4) Depuis le Traité de Lisbonne de 2005, l'article 47 du Traité sur l'Union européenne reconnaît explicitement la personnalité juridique de l'Union. L'attribution de la personnalité juridique à l'UE signifie notamment qu'elle a la capacité de conclure et de négocier des accords internationaux – dans le respect de ses compétences externes.

Le contrôle de la politique étrangère de l'exécutif : une participation a posteriori des assemblées aux relations internationales

Chaque système démocratique prévoit le contrôle parlementaire de l'activité de l'exécutif. En matière de politique étrangère, ce contrôle se décline de plusieurs façons. Le vote du budget de l'Etat permet de contrôler la politique gouvernementale dans sa globalité. A cette occasion, les parlementaires peuvent discuter des dépenses affectées au ministère de la Défense et des Armées et peser sur les choix politiques du gouvernement. Pourtant, les débats soulevés lors de l'examen du budget portent généralement sur des questions d'ordre interne (poursuite de l'aide à l'emploi, financement du système de sécurité sociale, règles d'imposition) et ne sont pas le lieu privilégié pour discuter de la politique étrangère du gouvernement. En outre, la clarté des lignes budgétaires, condition *sine qua non* de l'efficacité de ce contrôle est un élément que déplorent beaucoup de parlementaires : sous-évaluées, elles sont sources de controverses (5). Le contexte actuel de lutte contre le terrorisme rend d'autant plus difficile la contestation des choix opérés par le gouvernement en matière de défense et tend même à renforcer le soutien indéfectible des parlementaires sur ces sujets (6).

Aujourd'hui, la décision de guerre n'est plus autorisée par les assemblées parlementaires en raison de son interdiction formelle par le droit international (7) et de l'apparition de nouvelles formes de conflits (8). Les parlementaires ne sont donc plus amenés à se prononcer sur l'entrée en guerre du pays, mais leur consultation reste en principe nécessaire pour

(5) En 2009, un rapport parlementaire sur le coût des opérations extérieures (Opex) soulignait le fait que « *L'approche française de la détermination du coût des OPEX s'avère plus restrictive que celle de nos principaux alliés. C'est ainsi que Britanniques et Allemands incluent dans leur raisonnement le coût de l'usure prématurée du matériel [...] Les Italiens poussent plus loin la logique : bénéficiant d'un budget annuel particulièrement faible, l'armée italienne obtient des financements spécifiques pour les opérations extérieures, ce qui leur permet de s'équiper en conséquence, y compris en matériels lourds* ». Le rapport poursuit et « *préconise une prise en compte la plus exhaustive possible du coût des opérations extérieures ainsi qu'une meilleure publicité donnée à ce coût et aux éléments qui pourraient l'atténuer* » (p. 28).

(6) Le soutien quasi unanime des parlementaires sur les questions internationales montre comment les considérations de politique extérieure et celles de politique intérieure sont facilement disjointes. Au Royaume-Uni, cette pratique est mieux connue sous le nom de politique « bipartisane » : elle vise à rallier la totalité des suffrages du Parlement en matière de politique extérieure, indépendamment des affinités politiques et des jeux d'alliance qui existent habituellement sur d'autres sujets de politique interne. Le vote sur l'Alliance atlantique, en juillet 1949, fut l'expression du regroupement de tous les partis favorables à une telle politique : 395 députés votèrent pour l'autorisation de ratification du traité pour 189 voix contre. De la même façon, le Conseil de la République vota aussi le pacte avec une forte majorité : 284 voix pour, 20 contre.

(7) La dernière déclaration de guerre remonte au second conflit mondial lorsque, le 3 septembre 1939, le Président du Conseil, Edouard Daladier, lançait un Appel à la Nation. Aujourd'hui, bien qu'elle soit inscrite dans toutes les constitutions, la décision de guerre n'a plus de réalité pratique. Ce constat a rendu ineffectives certaines dispositions constitutionnelles, à l'instar de l'alinéa 1^{er} de l'article 35 de la Constitution française. Pour une approche détaillée de la décision de guerre et de ses implications, cf. notamment A. HAMANN, « Le statut juridique de la déclaration de guerre », *Jus Politicum*, janv. 2016.

(8) Cf. notamment : B. BADIE, *Nouvelles guerres, L'état du monde 2015*, La Découverte, Paris, 2014 ; E. TENENBAUM, « Le piège de la guerre hybride », *Focus stratégique*, n°63, oct. 2015.

tout usage de la force militaire à l'extérieur du territoire. Ce principe est particulièrement vrai pour le cas allemand. La décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 12 juillet 1994, reprise par la loi du 18 mars 2005, exige un accord préalable du Parlement concernant la décision d'envoyer des forces armées à l'étranger. Aux termes de son article premier, cette loi sur « la participation parlementaire à la décision d'engagement des forces armées à l'étranger » pose le principe de l'autorisation parlementaire de l'engagement des forces armées allemandes en dehors du territoire national (9). En France, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, la consultation préalable des assemblées n'est pas une condition *sine qua non* de l'engagement des forces armées. Dans ces pays, les « opérations extérieures » peuvent être initiées par la seule volonté de l'exécutif et pour une période limitée. La consultation des assemblées intervient postérieurement à la décision d'intervention : dans le cas de la France, l'article 35 alinéa 2 de la Constitution – issu de la révision constitutionnelle de 2008 – prévoit qu'une information des chambres est donnée par le gouvernement « *au plus tard trois jours après le début de l'intervention* ». Une autorisation pour sa prolongation est requise du Parlement seulement « *lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois* » (10). Cette disposition reprend plus ou moins les termes de la *War Power Resolution* de 1973 aux Etats-Unis.

Elaboré après les événements de la guerre du Vietnam, ce texte entend limiter les actions unilatérales du Président lorsque le Congrès n'a pas formellement déclaré l'état de guerre. Dans ce cas, le Président peut déployer les forces sur le terrain du conflit ou du conflit imminent lorsqu'il existe un état d'urgence créé par une attaque sur les Etats-Unis, ses territoires ou ses possessions ou sur ses forces armées (Section 2(c)). Il doit, chaque fois que cela est possible, consulter le Congrès avant de lancer les forces armées dans des hostilités (section 3). En outre, en l'absence d'une déclaration de guerre et dans tous les cas où les forces armées sont introduites dans les hostilités, le Président doit présenter, dans les quarante-huit heures aux présidents de la Chambre des représentants et du Sénat, un rapport écrit précisant les circonstances de l'introduction des forces armées, le fondement juridique de l'intervention et la durée

(9) L'article 3 prévoit qu'avant l'opération, le gouvernement soumet au Bundestag une demande d'autorisation sous la forme d'une motion (*Antrag*) dans laquelle doivent notamment figurer la mission opérationnelle, le théâtre d'opération, la base juridique de l'opération, le volume maximal des militaires engagés, les capacités des forces engagées, la durée et le coût prévisibles de l'opération et ses modalités de financement. Le Bundestag approuve ou repousse la motion en bloc, aucun amendement n'étant recevable. Pour une présentation complète des modalités du contrôle parlementaire en matière de défense, cf. Michel DRAIN, « La dimension parlementaire de la politique de défense allemande », Centre d'études des relations franco-allemandes (CERFA) de l'Institut français des relations internationales (IFRI).

(10) Sur le fondement de cet article, onze interventions armées à l'étranger ont été autorisées par le Parlement depuis 2008 : prolongation de l'intervention des forces armées en Afghanistan (le 22 septembre 2008) ; prolongation de cinq interventions, au Tchad, en République centrafricaine, en Côte-d'Ivoire, au Liban et au Kosovo (le 28 janvier 2009), prolongation des opérations en Libye (12 juillet 2011) ; prolongation de l'opération Serval au Mali (le 22 avril 2013), prolongation de l'intervention Sangaris en Centrafrique (le 25 février 2014) ; prolongation de l'opération Chammal en Iraq (le 13 janvier 2015) ; prolongation de l'engagement des forces aériennes au-dessus du territoire syrien (le 25 novembre 2015).

estimée des hostilités (section 4(a)). Dans les soixante jours qui suivent la présentation du rapport, le Président doit mettre fin à l'utilisation des forces armées, sauf si le Congrès a déclaré la guerre, a promulgué une autorisation spécifique pour une telle utilisation des forces, a prolongé ce délai de soixante jours supplémentaires ou si le Congrès est matériellement dans l'impossibilité de se réunir en raison d'une attaque contre les Etats-Unis (section 5(b)).

L'autorisation de ratification des traités : une prérogative trop souvent contournée

Elément essentiel de la participation des Parlements aux relations internationales, le pouvoir d'autoriser la ratification des traités internationaux n'arrive qu'en fin de processus et les assemblées n'ont qu'un droit restreint de connaître les textes qui leur sont soumis. En effet, l'examen d'un traité ou accord international n'a pas pour objet d'ouvrir à nouveau les discussions sur les termes de l'accord – amender les articles du traité est interdit – : les traités soumis aux parlementaires sont déjà signés et ne peuvent être modifiés. Si des réserves ont été formulées, elles n'ont pas à être communiquées, même si, dans la pratique, les réserves ou déclarations interprétatives dont a été assortie la signature d'un accord sont communiquées au Conseil d'Etat et au Parlement en même temps que le projet de loi autorisant la ratification.

Il est à noter que la consultation des assemblées ne saurait être une condition purement formelle d'entrée en vigueur d'un traité, ce dernier pouvant quand même produire des effets juridiques en droit international (11). Pour autant, la plupart des constitutions prennent soin de distinguer les traités dont la ratification ne peut intervenir qu'en vertu d'une loi de ceux pour lesquels le vote du Parlement n'est pas nécessaire (12). Même si le vote de l'autorisation de ratification ne constitue pas un ordre de ratifier, ni n'est l'expression de l'engagement définitif du pouvoir exécutif, elle est toujours un moment privilégié, pour les assemblées, pour obtenir des engagements de la part du gouvernement. Il en fut ainsi lors de l'examen du projet de loi autorisant la ratification d'une convention fiscale entre la France et la Libye. La commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, utilisant la procédure d'ajournement prévue à l'article 128 du règlement de l'Assemblée nationale, avait décidé de reporter la discussion de l'accord tant que la libération des

(11) Cf. en ce sens la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, Section 2 « Nullité des Traités », art. 46.1 : « *Le fait que le consentement d'un Etat à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'une importance fondamentale* ».

(12) La Constitution française dispose à l'article 53 que seuls « *les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi* ».

infirmières bulgares et du médecin palestinien n'était pas intervenue. Pour les accords n'intervenant pas dans le champ d'application de l'article 53 (traités d'alliance, d'assistance mutuelle, de non-agression ou encore les traités concernant le règlement pacifique des différends), on remarque que les gouvernements ont parfois consulté les assemblées avant de ratifier un traité alors même qu'aucune autorisation législative n'était nécessaire (13).

Aux Etats-Unis, on distingue les *treaties* – dont la mise en œuvre nécessite la majorité des deux tiers au Sénat – et les *executive agreements*, qui sont applicables dès leur signature (14). Pour éviter de contourner totalement les chambres, le *Case Act* du 22 août 1972 impose que les accords internationaux autres que les *treaties* soient transmis au Congrès dans les soixante-jours suivant leur exécution. Malgré ces dispositions, le pouvoir personnel du Président en matière de traités s'est vu renforcé lorsque la Cour suprême a reconnu la faculté qu'il avait de dénoncer unilatéralement un traité (15). En Angleterre, le principe est un peu différent. Le gouvernement soumet au Parlement tous les traités qui ont été négociés. Si les chambres n'ont pas fait connaître dans un délai de trois semaines leur intention d'ouvrir une discussion, le gouvernement se charge alors d'accomplir les formalités nécessaires à sa ratification. La loi fondamentale allemande limite les pouvoirs du Président fédéral en matière de ratification des traités, en imposant « *l'approbation ou le concours des organes compétents en matière de législation fédérale, sous la forme d'une loi* », pour les traités réglant les relations politiques de la Fédération ou relatifs à des matières relevant de la compétence législative fédérale (16).

La volonté de restreindre la participation des parlementaires dans la mise en œuvre des traités se manifeste par un procédé particulier, celui de la mise en application provisoire des accords internationaux. Un tel cas de figure s'est présenté récemment à propos de l'accord d'association entre l'Union européenne et ses Etats membres d'une part et l'Ukraine d'autre part (ci-après UE-UK). Cet accord a été négocié dans le cadre de l'Union européenne. En raison des larges domaines qu'il recouvre, l'accord

(13) Il en est allé ainsi pour les Accords de Locarno de 1926, pour le Traité d'assistance mutuelle franco-soviétique de 1935, du Pacte de l'Atlantique Nord, du traité franco-allemand du 22 janvier 1963, de la convention n° 105 de l'OIT du 25 janvier 1957 concernant l'abolition du travail forcé – alors même que, selon l'avis des services juridiques du ministère des Affaires étrangères et de celui du Conseil d'Etat, l'intervention des chambres n'était nullement obligatoire – ou encore de l'autorisation de ratification demandée au Parlement de la Décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 relative à l'élection des membres de l'Assemblée parlementaire au suffrage universel direct – l'autorisation législative de ratifier cet engagement n'était pas indispensable.

(14) La Cour suprême des Etats-Unis a confirmé cette distinction dans les affaires *States v. Belmont* 301 US 324 (1937) et *United States v. Pink* 315 US 203 (1942).

(15) La Cour suprême ayant refusé de trancher le conflit que cet usage provoquait dans la répartition des compétences entre le Président des Etats-Unis et le Congrès à l'occasion de la dénonciation par Carter, en période de Guerre froide, du traité de défense mutuelle avec Taïwan de 1954, dénonciation contestée par un groupe de Sénateurs devant le juge.

(16) Art. 59 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949.

d'association UE-UK a été qualifié d'accord « *mixte* » (17). Il devait donc être ratifié au niveau européen, par le Parlement européen, et par l'ensemble des Parlements nationaux des Etats membres pour pouvoir entrer en vigueur. Contre toute attente, l'accord UE-UK entra en application provisoire dès sa signature par le Président de la Commission européenne et le Président ukrainien. Revenons un instant sur ses péripéties.

Le 21 mars 2014, l'UE et le gouvernement provisoire de l'Ukraine signent le premier volet politique de l'accord d'association (18). L'acte final du sommet entre l'UE et l'Ukraine du 29 mai 2014 rappelle que les parties ont signé les dispositions politiques de l'accord d'association, parmi lesquelles l'article 486 (dispositions générales, titre VII) permettant notamment aux titres I, II et VII de l'accord de s'appliquer à titre provisoire (19). L'acte précise que « *les signataires confirment leur engagement de procéder à la signature et à la conclusion des titres III (justice, liberté et sécurité), IV (commerce), V (coopération économique) et VI (coopération financière et antifraude) de l'accord* », qui constituent, avec les autres titres, un seul instrument. C'est chose faite le 27 juin 2014 : le nouveau président Petro Porochenko signe la suite de l'accord. Presque trois mois plus tard, les parlementaires ukrainiens et européens donnent leur approbation à la conclusion de l'accord et autorisent du même coup sa mise en application provisoire (20).

Au vu des développements précédents, l'article 486 de l'accord d'association peut sembler inconstitutionnel puisqu'il permet au traité d'entrer en vigueur alors même que les Parlements nationaux ne se sont pas encore prononcés. D'un point de vue purement théorique, il est cependant possible d'infléchir cette position en considérant que ce n'est pas le traité qui entre en vigueur, mais seulement sa mise en application. De cette façon, l'entrée en vigueur pleine et entière du traité reste effectivement conditionnée au vote des Parlements dans la mesure où ils seront amenés

(17) Sa mise en œuvre relève de l'article 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) portant sur les compétences partagées entre l'Union et les Etats membres (marché intérieur, politique sociale, cohésion économique, agriculture, environnement, protection des consommateurs, transports, énergie, espace de liberté, de sécurité et de justice, et enjeux communs de sécurité en matière de santé publique).

(18) Il s'agit de son préambule, de l'article 1 – sur les objectifs de l'accord – et des titres I (principes généraux), II (coopération et politique de sécurité) et VII (dispositions institutionnelles, générales et finales)

(19) Cf. l'Acte final du Sommet UE-UK de 2014, p. 2131 : « *les signataires conviennent que le §4 de l'article 486 sur l'application provisoire de l'accord est applicable aux parties correspondantes de l'accord en vertu du présent acte final* ».

(20) Cf. la Résolution législative du Parlement européen du 16 septembre 2014 sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie (13613/2013 – C8-0105/2014 – 2013/0151A(NLE))

à se prononcer sur la ratification définitive du traité (21). On peut quand même s'interroger sur l'intérêt d'une telle distinction dans la mesure où l'application du traité, même provisoire, permet à celui-ci de produire ses effets juridiques immédiatement. Cette question n'a pas soulevé de débats à l'Assemblée nationale lors du vote, intervenu un an plus tard, pour autoriser la ratification définitive de l'accord (22). En revanche, sur les 28 Etats ayant examiné le texte de l'accord, le Parlement des Pays-Bas, inquiet de l'éventuelle adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne que pouvait représenter cet accord, refusa d'autoriser sa ratification (23). Une telle position, si elle rendait caduque l'entrée en vigueur définitive de l'accord, renvoyait aussi l'UE à ses difficultés habituelles, notamment la nécessité d'obtenir l'unanimité des Parlements nationaux dans ce type de décision (24). Après avoir rappelé que ce traité ne conférait pas à l'Ukraine un statut de pays candidat à l'entrée dans l'Union, le Premier ministre néerlandais, Mark Rutte, a obtenu de la Commission européenne et de son président Jean-Claude Juncker la promesse que les citoyens ukrainiens ne pourraient pas résider et travailler librement dans l'Union, que les pays de l'UE ne seraient pas obligés de fournir à l'Ukraine une assistance militaire et que chaque Etat membre déciderait en toute indépendance de la nature et du volume de son aide financière à Kiev. L'accord fut finalement ratifié par les Pays-Bas et son entrée en vigueur définitive assurée.

(21) Cf. notamment D. VIGNES, « L'application provisoire des traités », *Annuaire français de droit international*, 1972, pp. 181-199. L'auteur prend l'exemple de l'adoption, le 20 octobre 1947, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Sans attendre que l'Accord soit ratifié par les parties contractantes, les Etats firent entrer en application, à titre provisoire, ses principales dispositions, par un protocole du 1^{er} janvier 1948, « sans se soucier de sa ratification, ce qu'[ils] ne considéraient au surplus pas comme nécessaire ». L'auteur explique comment les tentatives avortées pour incorporer les principales dispositions de l'Accord – par la création de systèmes plus vastes comme l'Organisation de coopération commerciale en 1955 – ne sont qu'« avatars » en dépit desquels « l'Accord général subsiste encore, cahin-caha, 25 ans après sa mise en vigueur partielle et provisoire par le Protocole ».

(22) *Journal officiel de la République française*, 8 juil. 2015, Loi autorisant la ratification de l'Accord UE-UK. Les interventions des parlementaires portaient plutôt sur la situation politique en Ukraine, sur la nécessité de soutenir la transition politique du pays et son économie.

(23) D'après la loi néerlandaise, un référendum consultatif peut être organisé dans le cas d'un débat sur un sujet controversé qui réunit plus de 300 000 signatures. L'accord UE-UK fut un de ces cas : le 14 octobre 2015, le Conseil électoral néerlandais recueillit 427 939 signatures. Lors du référendum organisé le 6 avril 2016, le « non » l'a emporté avec 61,1% des voix (32% de participation) malgré la campagne pour le « oui » que le gouvernement néerlandais avait organisée.

(24) Cf. l'article 218 alinéa 6 du TFUE : « Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord. Sauf lorsque l'accord porte exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord : a) après approbation du Parlement européen dans les cas suivants : i) accords d'association. Tout au long de la procédure, le Conseil [...] statue à l'unanimité lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union ainsi que pour les accords d'association ».

LES NOUVEAUX CHAMPS D'INTERVENTION DU PARLEMENT
DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES :
LES ACCORDS DE « SECONDE GÉNÉRATION »

Ces nouvelles formes d'accords – multidimensionnels – et leurs modalités d'application – sans recours aux instances parlementaires – ont montré leurs limites, à l'instar de l'accord UE-UK ou du très controversé Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne (AECG). Cet épisode, s'il illustre les dysfonctionnements d'une politique étrangère élaborée en dehors des instances parlementaires, conduit par ailleurs – il faut l'espérer – à repenser la participation des Parlements aux affaires internationales.

LAECG : la fin d'une intervention parlementaire à la marge des négociations ?

Le développement des compétences de l'Union européenne et de ses nouveaux partenaires conduit les Parlements à se saisir de ces questions pour garantir une prise en compte effective des attentes de leurs citoyens (en matière d'environnement, de démocratie, de développement économique...).

Les événements récents survenus à propos de l'accord entre l'UE et le Canada illustrent les difficultés rencontrées par les instances parlementaires pour faire valoir leurs intérêts et ceux des populations qu'elles représentent.

L'accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, à l'instar de celui conclu par l'UE avec l'Ukraine, recouvre plusieurs domaines (économie, politique commerciale, tarifaire, défense, santé, investissement...), formant une catégorie nouvelle d'accords, les accords de « seconde génération ». Négocié pendant près de dix années par la Commission européenne et le gouvernement canadien, cet accord relevait initialement de la compétence exclusive de l'Union européenne, malgré la diversité des champs qu'il recouvrait. Face à cela et sous la pression des Etats membres (25), l'AECG fut transformé en « *accord mixte* », devant ainsi être validé aux niveaux nationaux, bien qu'au moment où la décision fut prise, à l'été 2016, rien n'obligeait J.-C. Juncker, en qualité de Président de la Commission européenne, à s'y conformer (26). Cette première victoire ne devait pas faire oublier l'ensemble des décisions adoptées par la suite par

(25) Cf. notamment la réponse du Secrétaire d'Etat auprès du ministre des Affaires étrangères à la question n°100213 du député Pascal Cherki (groupe SER) : « *Grâce à la mobilisation de la France notamment, la Commission européenne a finalement, à rebours de ses positions initiales, soumis au Conseil une proposition de signature du CETA en tant qu'accord mixte* », *Journal officiel*, 17 janv. 2017, p. 337.

(26) Cf. l'avis de la CJCE relatif au traité commercial négocié par la Commission avec Singapour, 15 mai 2017. La Commission avait saisi la Cour pour clarifier les compétences de l'Union en la matière et résoudre la question de savoir si un tel traité relevait des compétences exclusives de l'Union ou de ses compétences partagées. Dans son avis, la Cour estime que le traité (similaire à celui négocié avec le Canada), « *ne pouvait pas, dans sa forme actuelle, être conclu par l'UE seule* ».

le Conseil de l'Union européenne. Le 28 octobre 2016, ce dernier autorisait la signature de l'Accord et décidait de l'application – à titre provisoire – de la plus grande partie de celui-ci, conformément à l'article 30.7§3 de l'Accord et à l'article 218.5 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le Parlement européen, quant à lui, était invité à donner son approbation pour sa conclusion. Un représentant commun de l'Union européenne était habilité à signer l'accord, mais sa signature ne pouvait intervenir sans l'approbation préalable des gouvernements respectifs de l'UE parties à l'accord – en raison de son caractère mixte.

Dans la plupart des Etats membres, l'accord qui allait être donné par les gouvernements n'était pas conditionné par la consultation des assemblées parlementaires (27). Sauf en Belgique, la Constitution de cet Etat fédéral subordonnant la compétence du gouvernement de signer un accord à l'approbation préalable des Parlements des régions et des communautés (28). Sur les cinq Parlements interrogés, trois ont refusé, pour des raisons de fond, de conférer les pouvoirs au gouvernement fédéral d'autoriser la signature de l'Accord par l'UE (il s'agissait du Parlement de Wallonie, de celui de la région Bruxelles-capitale et du Parlement francophone bruxellois) (29). Comme le rappelle Florian Couveinhes-Matsumoto, ce n'est qu'en « *découvrant subitement qu'elle aurait des difficultés à obtenir la voix belge au Conseil sans le soutien du Parlement de Wallonie, que la Commission a commencé à répondre aux interrogations et aux critiques de ces parlementaires* » (30). En effet, le ministre-président de Wallonie, Paul Magnette, avait fait savoir auprès de la Commission les réserves exprimées

(27) Les résolutions des parlementaires français restées sans réponse en sont le parfait exemple. Cf. en ce sens la résolution de l'Assemblée nationale en date du 24 juin 2016 s'opposant à « *toute application du CETA et du TAFTA avant la consultation formelle du Parlement français* ».

(28) Aux termes de l'article 167 alinéa 3 de la Constitution belge, « *Les Gouvernements de communauté et de région visés à l'article 121 concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Parlement. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement.* » Ainsi, le fédéralisme impose que deux types d'autorités interviennent pour conclure et ratifier de tels traités : d'un côté, l'Etat fédéral belge et, de l'autre, les trois régions (flamande, wallonne et bruxelloise). Sur ce sujet, cf. O. BEAUD, « Le veto wallon contre le traité CETA : une leçon à méditer », *Jus politicum*, 26 oct. 2016.

(29) Cf. les résolutions adoptées en ce sens, 25 avr. 2016, 4 mai 2016 et 11 oct. 2016, dans lesquelles le Parlement wallon demande au gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles : « *1. de maintenir son refus de délégation des pleins pouvoirs au gouvernement fédéral pour la signature de l'accord AECC/CETA entre l'Union européenne et le Canada ; 2. d'agir auprès du gouvernement fédéral afin de plaider auprès des institutions européennes afin que soient utilisés tous les moyens de droit permettant de répondre aux exigences exprimées dans la résolution du 4 mai 2016 et d'initier un réel processus de négociation transparent, démocratique et inclusif* ».

(30) F. COUVEINHES-MATSUMOTO, « L'épopée de la Wallonie et la signature de l'AECC/CETA », *Revue générale de droit international public*, vol. CXXI, n°1, 2017. L'auteur retrace les pérégrinations qu'a suivies l'accord et les pressions faites sur la Belgique par la Commission : en tant que « petit Etat », il n'était pas légitime qu'elle bloque la volonté des 27 autres. Cet argument est d'autant plus saillant quand on sait qu'il fut avancé par J.-C. Juncker, Président de la Commission et ancien Premier ministre du Luxembourg, « petit Etat » s'il en est, et quand on se souvient des manœuvres effectuées pour saboter le projet d'uniformisation fiscale au sein de l'Union.

par l'Assemblée de Wallonie à l'égard de l'accord (31). Entre le 11 et le 30 octobre, après plusieurs négociations, P. Magnette finit par se rallier à l'Accord. En contrepartie de sa signature, la Belgique demanda à la Cour de justice de l'UE (CJUE) un avis sur la conformité avec les traités de l'UE du mécanisme d'arbitrage (Investment Court System, ICS) prévu par l'AEGC en cas de conflit entre un investisseur et un Etat. En attendant que l'avis de la CJUE soit rendu – il faudra attendre deux ans environ –, l'AEGC a continué son chemin. Signé le 30 octobre lors d'un sommet UE-Canada, approuvé le 15 février 2017 par le Parlement européen (32), le texte a vu son entrée en application provisoire – initialement prévue le 1^{er} mars, puis le 1^{er} juin, puis le 1^{er} juillet – effective le 21 septembre 2017.

Aujourd'hui, si l'Accord est entré en application provisoire, plusieurs éléments restent incertains. Le premier concerne sa ratification par les Parlements nationaux, nécessaire pour permettre à toutes ses dispositions de s'appliquer complètement et à l'accord d'entrer en vigueur définitivement (33). Aux vues des développements précédents, il semble difficile de penser qu'elle pourrait intervenir sans vagues. Bien que six Parlements l'aient déjà ratifié (34), le cas de la France reste plus qu'incertain. L'élection récente du président Macron à la tête du pays avait suscité des espoirs chez les détracteurs de l'Accord, lorsque le Président avait annoncé la nomination d'un comité d'experts chargé d'évaluer les conséquences de la mise en œuvre de l'AEGC (35). Malgré des conclusions peu reluisantes, le gouvernement français n'a pas souhaité revenir sur

(31) Il rappelait d'ailleurs, dans une tribune publiée par le journal *Le Monde*, le 22 octobre 2016, que « *le débat démocratique n'est pas le problème, mais la solution. Nous avons besoin de plus de contrôle parlementaire, pas moins.* »

(32) Par 408 voix pour, 254 contre, 33 abstentions.

(33) Sont entrées en application provisoire les dispositions suivantes : l'augmentation des quotas d'importation de viande canadienne vers l'Europe, la protection des 145 appellations d'origine contrôlée européennes sur le sol canadien, un assouplissement de la mobilité professionnelle et une meilleure reconnaissance mutuelle des diplômes des travailleurs entre Europe et Canada, la baisse de nombreux droits de douane, un meilleur accès des entreprises européennes aux marchés publics canadiens (30% des marchés contre 10% actuellement), une protection renforcée des brevets des laboratoires pharmaceutiques européens au Canada, plusieurs dispositions pour stimuler les investissements mutuels dans les services financiers, encourager la concurrence et libéraliser les échanges financiers, la mise en place de nombreux forums de discussion transatlantiques pour débattre d'éventuelles convergences de normes, la libéralisation de nombreux services (*a priori*, les services publics sont protégés). S'appliqueront après ratification définitive par les trente-huit Parlements européens : le très décrié mécanisme d'arbitrage ICS, issu d'une réforme des tribunaux privés ISDS, dont les détracteurs pensent qu'il pourrait permettre aux multinationales d'attaquer les législations sanitaires et environnementales des Etats, certaines dispositions liées aux services financiers et à la fiscalité, une disposition sur les sanctions pénales contre les personnes qui enregistrent des films au cinéma – déjà en place dans la plupart des pays européens –, une disposition sur la transparence des procédures administratives.

(34) Il s'agit de la Lettonie, du Danemark, de l'Espagne, de la Croatie, de Malte et du Portugal.

(35) Si les experts ont reconnu qu'« *il était très difficile d'évaluer les conséquences de l'ICS* » étant donné que « *c'est dans le fonctionnement concret de l'ICS que les risques existent* », les dangers en matière environnementale sont apparus indéniables. Le comité a souligné « *le manque d'ambition de l'accord* » en matière environnementale, « *manque d'autant plus dommageable pour l'avenir : le CETA se voulant un modèle pour les accords futurs, il risque d'être compliqué de s'accorder sur ce type de mesure avec d'autres partenaires* », avant d'ajouter que « *le grand absent de l'accord est le climat* ». Cf. le site Internet www.gouvernement.fr/partage/9467-remise-du-rapport-de-la-commission-d-evaluation-de-l-impact-du-ceta.

les dispositions de l'Accord – le pouvait-il raisonnablement ? En outre, la saisine du Conseil constitutionnel par 109 députés, intervenue en juillet dernier, n'a pas non plus permis de bloquer son application, ce dernier jugeant que l'accord n'impliquait aucune révision de la Constitution (36). Dans les faits, le refus d'un Parlement d'autoriser la ratification serait lourd de conséquences pour la sécurité juridique des administrés et donnerait lieu à d'intenses tractations au sein de l'UE avec le ou les Etat(s) récalcitrant(s) afin qu'il(s) change(nt) d'avis, à l'instar de ce qui s'était passé pour l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine.

En attendant la réponse de la CJUE sur la conformité du CETA avec les traités européens, l'avis rendu par celle-ci le 16 mai dernier (37) constitue un sérieux avertissement pour la Commission, qui entend multiplier ces accords commerciaux avec le Japon ou le Mercosur, mais aussi et surtout, sur les conditions d'élaboration du prochain accord de sortie de l'Union de son voisin britannique, mieux connu sous le nom de « Brexit ».

L'accord entre le Royaume-Uni et l'UE : un début de participation tangible ?

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne est un véritable cas d'école pour les Etats membres de l'Union européenne. Notifiée par le gouvernement britannique le 29 mars 2017, la décision de déclencher l'article 50 (38) du Traité de Lisbonne officialise la volonté du pays de quitter l'Union européenne et ouvre un délai de deux ans pour trouver un accord entre les Etats membres de l'UE et le pays sortant (le 29 mars 2019). Nommé négociateur en chef par la Commission européenne, Michel Barnier a pour mission de représenter l'Union européenne dans la conduite des

(36) Décision n°2017-749 DC du 31 juillet 2017. Les auteurs de la saisine s'inquiétaient particulièrement de la faculté de l'Etat français de dénoncer unilatéralement l'application provisoire de l'accord au regard des dispositions de la déclaration 20, annexée à la décision d'autoriser l'UE à signer l'AECG du 27 octobre : « si la ratification de l'AECG échoue de façon définitive en raison d'une décision prononcée par une Cour constitutionnelle, ou à la suite de l'aboutissement d'un autre processus constitutionnel et d'une notification officielle par le gouvernement de l'Etat concerné, l'application provisoire devra être et sera dénoncée. Les dispositions nécessaires seront prises conformément aux procédures de l'UE ». Les parlementaires estimaient qu'une telle rédaction ne permettait pas de déterminer avec certitude si « l'Etat français seul peut être considéré comme une Partie au sens de l'article 30.7.3 et mettre fin unilatéralement à l'application provisoire du Traité ».

(37) Cf. CJUE, Avis 2/15, 16 mai 2017, *Accord de libre-échange avec Singapour*. La Cour considérait que l'accord de libre-échange conclu avec Singapour ne pouvait pas, dans sa forme actuelle, être conclu par l'Union seule, du fait que certaines dispositions envisagées relevaient de la compétence partagée entre l'Union et les Etats membres.

(38) Article 50 du Traité de l'Union européenne : 1. Tout Etat membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union ; 2. L'Etat membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. A la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet Etat un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est négocié conformément à l'article 218§3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen ; 3. Les traités cessent d'être applicables à l'Etat concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'Etat membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai ; 4. Aux fins des paragraphes 2 et 3, le membre du Conseil européen et du Conseil représentant l'Etat membre qui se retire ne participe ni aux délibérations ni aux décisions du Conseil européen et du Conseil qui le concernent.

négociations face à David Davis, Secrétaire d'Etat au Brexit et représentant du Royaume-Uni. Le dialogue entrepris entre les deux interlocuteurs devra répondre notamment aux exigences du Parlement européen définies dans sa résolution du 5 avril 2017 qui fixe les « lignes rouges » à ne pas franchir si l'accord veut espérer être approuvé lors d'un vote final de l'assemblée (39). Les députés entendent bien influencer les négociations tout au long du processus, par le vote de résolutions et par l'action de leur représentant, l'ancien premier ministre belge Guy Verhofstadt, président du groupe ADLE (Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe). En décembre 2015, ce dernier n'avait pas mâché ses mots pour dénoncer les modalités qui furent prévues par la Commission pour mener les négociations du Brexit, allant jusqu'à proposer que le Parlement européen mène des « *négociations parallèles* ». Déterminé, le Parlement a fait valoir l'accord interinstitutionnel entre lui et la Commission en date du 20 novembre 2010 qui améliore ses pouvoirs d'information et de contrôle sur ces sujets (40). Il a rappelé par ailleurs qu'une implication en amont de celui-ci était capitale pour faciliter l'approbation ultérieure de la ratification de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni (41).

Pour l'heure, les négociations se poursuivent, plus ou moins fidèles aux préconisations du juge. L'avis de la CJUE du 16 mai dernier ayant rappelé qu'une place dans la conduite des négociations pour l'élaboration de ces accords mixtes devait être réservée aux parlements européen et nationaux, il reste maintenant aux instances européennes exécutives – ce conseil vaudrait aussi pour les gouvernements nationaux – à reconsidérer leur politique extérieure et commerciale, laquelle souffre d'un certain déficit démocratique. Partageant la même opinion, la Cour constitutionnelle

(39) La résolution du Parlement européen du 5 avril 2017 (2017/2593(RSP)) énonce, parmi les priorités, la conservation des droits des citoyens européens qui vivent au Royaume-Uni et des citoyens britanniques qui vivent dans un autre Etat membre, la préservation du processus de paix en Irlande du Nord et le respect de ses obligations financières par le Royaume-Uni. La résolution fut adoptée avec une large majorité, par 516 voix pour, 133 contre et 50 abstentions.

(40) Aux termes de cet accord, la Commission s'engage à transmettre au Parlement les mêmes documents que ceux qu'elle fournit aux instances nationales. Elle s'engage aussi à lui transmettre des informations confidentielles et, dans le cas d'accords internationaux dont la conclusion requiert l'approbation du Parlement, la Commission s'engage à fournir au Parlement, durant la phase de négociation, toutes les informations pertinentes qu'elle communique également au Conseil (ou au comité spécial désigné par le Conseil). Il s'agit notamment des projets d'amendements aux directives de négociation adoptées, des projets de textes à négocier, des articles adoptés, de la date convenue pour parapher l'accord et du texte de l'accord devant être paraphé. La Commission transmet également au Parlement, comme au Conseil (ou au comité spécial désigné par le Conseil), tout document pertinent qu'elle reçoit de tierces parties, sous réserve de l'approbation de l'auteur. La Commission tient la commission parlementaire compétente informée des développements pendant les négociations et précise notamment dans quelle mesure les avis du Parlement ont été pris en compte. Cf. le Framework Agreement L304/47, 20 nov. 2010.

(41) Le vote de l'autorisation de ratification de l'accord de retrait par les Parlements des Etats membres n'est pas nécessaire – en raison du caractère volontaire du retrait. Néanmoins, tout changement apporté aux traités qui deviendraient nécessaires à raison de cet accord de retrait nécessiterait une ratification par les autres Etats membres, conformément à l'article 48 sur la procédure de révision. En revanche, l'autorisation de ratification d'un accord entre l'UE et le RU – qui pourrait prendre la forme d'un accord d'association par exemple, et serait soumis aux dispositions de l'article 218 du TFUE relatif aux relations commerciales de l'UE – devra être donnée par l'ensemble des Parlements des Etats membres, c'est-à-dire les 27 restants.

britannique considérait inacceptable qu'un « *changement majeur de l'organisation constitutionnelle du Royaume-Uni soit accompli par les seuls ministres* » dans le cadre du Brexit, considérant qu'il devait « *être effectué de la seule manière reconnue par la constitution du Royaume-Uni, à savoir la législation parlementaire* » (42).

* *
*

Ces quelques exemples ont mis en lumière plusieurs des difficultés que rencontraient les assemblées et, avec elles, les lacunes du contrôle parlementaire – en raison de lignes budgétaires vagues, d'une information limitée ou de procédures de ratification écartées. Ils soulèvent la question, tant de fois évoquée, de « *l'inadaptation profonde du mode de fonctionnement des Parlements aux réalités économiques, politiques et sociales de cette seconde moitié du XX^e siècle* » (43). Ces difficultés ne doivent pas pour autant faire oublier l'importance de la participation des assemblées aux relations internationales. La politique internationale, par la diversité des sujets qu'elle recouvre, ne peut être l'apanage de l'exécutif seul et doit se construire avec le concours des Parlements. Le renouveau du travail des instances démocratiques, davantage spécialisées et mieux formées, nous paraît en cela nécessaire.

(42) Cf. l'arrêt de la Cour suprême, *Miller and another (...) v. Secretary of State for Exiting the European Union*, 24 janv. 2017. Suivant ses recommandations, le Parlement britannique adopta le projet de loi de retrait de l'UE sans amendements, le 13 mars 2017.

(43) Cf. A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement, pour quoi faire ?*, Gallimard, Paris, 1967, p. 15 : « *le diagnostic est clair : la crise actuelle de l'institution parlementaire, si elle est aggravée dans certains pays par l'existence de rapports de forces politiques défavorables au Parlement, a cependant partout une origine commune, qui explique son universalité : l'inadaptation profonde du mode de fonctionnement des Parlements aux réalités économiques, politiques et sociales de cette seconde moitié du XX^e siècle* ».

LA « DOCTRINE » DU PARLEMENT BRITANNIQUE EN MATIÈRE D'INTERVENTION ET LES ACTIONS MILITAIRES INTERNATIONALES DU ROYAUME-UNI EN IRAQ (2003) ET EN LIBYE (2011)

PAR

FRANK AFOM (*)

Pourquoi et comment le Royaume-Uni est-il intervenu en Iraq en 2003 et en Libye en 2011 ? Et quelles conséquences peut-on tirer de l'expérience de ces guerres au regard de la « doctrine » d'intervention formulée dans les rapports d'enquête parlementaire relatifs à ces interventions ? C'est autour de ces questionnements que cette recherche est problématisée.

Gagé sur la certitude du succès, le processus de génération de la légitimité de la guerre a été dicté, dans l'histoire, par la nécessité de la survie et de l'efficacité (1). Cependant, en raison de la moralisation des relations internationales (2), la mobilisation par l'Etat de « *la force organisée exercée [...] pour changer la politique de l'adversaire ou pour le détruire* » (3) est de plus en plus jaugée, soupesée et évaluée à l'aune de ses conséquences. La création et la codification d'une « doctrine » d'intervention au niveau domestique à travers les rapports d'enquête parlementaire destinés à encadrer les décisions d'actions militaires internationales s'inscrivent dans cette dynamique. Si de telles décisions sont stimulées par le désir de tirer des leçons de précédents non entièrement satisfaisants, elles produisent par conséquent des effets d'attente suscités par les demandes d'observance des normes qu'elles prescrivent. Bien qu'il faille, conformément au conseil de John Vincent (4), éviter de monter en épingle la distinction entre la théorie et la pratique lorsqu'on considère leur relation quel que soit le domaine, il faut néanmoins la prendre au sérieux dans un pays comme le

(*) Enseignant-chercheur à l'Université Yaoundé II-Soa (Cameroun).

(1) P. BUHLER, « Intervention militaire et légitimité », in A. ANDREANI / P. HASSNER (dir.), *Justifier la guerre ?*, Presses de Sciences-Po, Paris, p. 273.

(2) A. COLONNOS, *La Morale dans les relations internationales*, Odile Jacob, Paris, 2005.

(3) N. MACFARLANE, « Entre politique internationale et conflit local : l'intervention », in P. HASSNER / R. MARCHAL (dir.), *Guerres et sociétés. Etats et violence après la Guerre froide*, Karthala, Paris, 2003, p. 77.

(4) J. VINCENT, « The place of theory in the practice of human rights », in C. HILL / P. BESHOFF (dir.), *Two Worlds of International Relations: Academics, Practitioners and the Trade in Ideas*, Routledge, Londres / New York, p. 29.

Royaume-Uni, où la politique étrangère résulte davantage d'une agrégation de décisions *ad hoc* et de ses critiques que d'une planification (5).

En associant la visée prescriptive de l'intervention « juste » et la visée interprétative des actions militaires antérieures, ces rapports profilent une division sociale de l'intervention entre les parlementaires qui sont du côté de l'invention des normes d'intervention et les dirigeants politiques et militaires censés les observer. Or, s'il existe une convention donnant au Parlement l'opportunité de débattre des décisions engageant les troupes britanniques dans un conflit armé, exception faite des situations d'urgence, les demandes de formalisation du rôle du Parlement en matière d'intervention font toujours l'objet de procrastinations de la part des différents gouvernements et de réserves de la part de certains officiers généraux (6). Cependant, la difficulté de cette « doctrine » d'intervention à constituer un *input* significatif à travers lequel les cabinets et les militaires peuvent façonner la décision d'intervenir militairement est relative au fait que, en étant postérieurs aux conflits, ces rapports entérinent de fait le décalage entre ce que peuvent être de « bonnes » interventions selon le Parlement et ce qu'elles ont réellement été.

La guerre étant un désordre (7), dire ce que peut être une intervention sans y participer revient à succomber au biais « intellectualiste » de Pierre Bourdieu (8) en l'absence d'une immersion dans le contexte du réel, les parlementaires n'étant ni ceux qui décident, ni ceux qui font la guerre. Cela d'autant plus que l'acceptation ne constitue pas l'unique modèle d'adaptation des militaires à la norme « interventionniste » globale (9), à titre d'illustration. Certes, contrairement à certains documents de doctrine, ces rapports d'enquête, parce que fondés sur des leçons d'après guerres, n'appellent pas nécessairement à être tempérés par des ajustements tactiques et le pragmatisme. Ils tendent néanmoins, comme le rapport publié par Gareth Evans et Mohammed Sahnoun (10), à produire des critères d'intervention *ex ante*.

D'une manière générale, la littérature relative aux interventions internationales ayant recours à la force armée aborde la question au prisme de la légalité et de la légitimité. En s'inscrivant dans le domaine d'analyse touchant aux crises et aux conflits dans les affaires internationales, cette

(5) J. CABLE, « Foreign policy-making. Planning or reflex? », in C. HILL / P. BESHOFF (dir.), *Two Worlds of International Relations: Academics, Practitioners and the Trade in Ideas*, Routledge, Londres / New York, 2005, pp. 93-116.

(6) C. MILLS, « Parliamentary approval for military action », n°7 166, 2015, pp. 1-61, disponible sur le site Internet www.parliament.uk/commons-library/intranet.parliament.uk/commons-library/papers@parliament.uk/@commonslibrary.

(7) N. CARREL, « Braoum ! : la guerre est un désordre », in Y. ARIFFIN / A. BIELMAN SANCHEZ (dir.), *Qu'est-ce que la guerre ?*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2012, p. 159.

(8) P. BOURDIEU, *Méditations pascaliennes*, Seuil, Paris, 2007.

(9) P. VENNESSON, « S'adapter aux normes internationales : les militaires face à la norme 'interventionniste' », in Y. SCHEMEIL / W.-E. EBERWEIN (dir.), *Normer le monde*, L'Harmattan, Paris, 2009.

(10) G. EVANS / M. SAHNOUN, *La Responsabilité de protéger*, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa, 2001.

recherche prend son ancrage théorique dans l'approche psychologique et le courant perceptuel inaugurés par Michael Brecher (11) dans l'analyse de la politique étrangère. En expliquant la cause de toute situation de crise majeure à partir du déséquilibre des compréhensions entre individus agissant soit en leur nom propre, soit pour le compte d'un Etat, John Burton conviait à privilégier également l'irrationalité de la nature humaine et des choix dans l'étude des conflits. Car, estimait-il, quel que soit son avancement dans le degré de gravité, une situation de conflit ne répond pas à une définition objective, mais à la perception que s'en fait le décideur (12).

Bien qu'héritier de la *Realpolitik*, Henry Kissinger s'était déjà attaché à mettre en évidence l'influence de ces prédispositions personnelles du décideur en recherchant, à partir des exemples de Castlereagh et Metternich, les facteurs susceptibles de modifier la rationalité de l'environnement : attributs personnels, caractère, personnalité, intuition et perception de l'environnement opérationnel, des événements, des lieux et des hommes (13). L'influence de ces dispositions en relations internationales est d'autant plus importante que en s'associant à la mémoire, aux attentes, aux croyances et aux opinions, le phénomène perceptuel qui en résulte crée alors souvent une dichotomie entre ce que le décideur perçoit et la réalité. Or, en précédant la décision, la perception peut alors prendre « *le pas sur la réalité elle-même et [aboutir] à des décisions faussées par l'écran déformateur de l'image du décideur* » (14). Robert Jervis écrivait aussi qu'il est « *souvent impossible d'expliquer des décisions cruciales et des politiques sans se référer aux croyances des décideurs sur le monde et l'image qu'ils ont des autres* » (15).

Dans cette optique, l'intérêt de se pencher sur les interventions britanniques en Iraq et en Libye est d'identifier les représentations que se faisaient les Premiers ministres Tony Blair et David Cameron de l'environnement mondial au moment de ces interventions. Ces représentations, en illustrant le passé (la guerre du Golfe, les événements du 11 septembre 2001, le massacre de Srebrenica), le présent (la menace des armes de destruction massive, la bataille de Benghazi) et le futur (la paix et la sécurité internationales au XXI^e siècle, l'extinction des massacres collectifs et des génocides) constituaient alors leur « vision du monde » ou encore leur « code opérationnel ». Dans le sillage des travaux de

(11) M. BRECHER *et al.*, « A framework for research on foreign policy behavior », *Journal of Conflict Resolution*, vol. I, n°1, 1969, pp. 75-101.

(12) J. BURTON, *Conflict and communication*, Macmillan, Londres, 1969.

(13) H. KISSINGER, *Le Chemin de la paix*, Denoël, Paris, 1972.

(14) M. HEARN, « La perception », *Revue française de science politique*, vol. XXXVI, n°3, 1986, pp. 323,

(15) R. JERVIS, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1976, p. 28.

Nathan Leites (16) et d'Alexander L. George (17), celui-ci permet de saisir les croyances politiques de certains décideurs en étudiant leur système d'attitudes à l'interface de la culture et de la psychologie.

Si cet angle et l'approche décisionnelle en politique étrangère tendent à se chevaucher, il existe néanmoins une différence d'éclairage. L'approche décisionnelle déduit de l'imperfection humaine le caractère procédural et non substantiel de la rationalité des décideurs et, de là, dégage la permanence des situations de décision en temps de crise (18). Le « code opérationnel » est quant à lui une structure cognitive et n'envisage la reproductibilité de la décision qu'à partir de la psychobiographie spécifique d'un dirigeant. Il est de la même encre que la conscience de Bergson, c'est-à-dire une « *conservation et [une] accumulation du passé dans le présent* » et simultanément une « *anticipation de l'avenir* » (19).

De ce point de vue, cette recherche tente de rendre compte des interventions du Royaume-Uni en Iraq et en Libye à partir des motifs des décideurs britanniques. Elle se détache dès lors de la tendance de la plupart des théories de Relations internationales à expliquer les interventions par les intérêts des belligérants, ceux-ci étant déduits de la structure internationale, de la politique domestique, ou des normes internationales. Ces mobiles d'intervention, en plus d'être difficiles à objectiver comme variables explicatives, passent sous silence non seulement la manière dont les acteurs reconstruisent en pratique les dynamiques d'influence en usant du processus diplomatique multilatéral afin d'intervenir (20), mais aussi « *l'image globale, construction théorique fondée sur la vision personnelle du décideur* » (21) dans l'analyse des interventions.

L'interrogation est donc aussi pragmatique : car se pencher sur des interventions dont la légitimité fut assez contestée tant sur le plan domestique que sur le plan international revient immanquablement à se demander à quelles attentes elles répondaient chez les dirigeants y ayant eu recours. Les débats sur les interventions en Iraq et en Libye ont en effet été des moments de disputes, de conflits et de controverses publiques, où des personnes appartenant à des régimes de différents (monde de la renommée, monde civique notamment) ont mis en œuvre des justifications ou des critiques prétendant à une validité générale, pour emprunter aux grammaires de l'engagement public de Luc Boltanski et Laurent Thévenot (22). C'est aux « *visées immédiates* » des décideurs inscrits dans

(16) N. LEITES, *The Operational Code of Politburo*, New York, 1951, et *A Study of Bolshevism*, Glencoe, 1953.

(17) A. L. GEORGE, « The 'operational code': a neglected approach to the study of political leaders and decision-making », *International Studies Quarterly*, vol. XIII, 1969, pp. 190-222.

(18) H. SIMON, *Administration et processus de décision*, Economica, Paris, 1983.

(19) H. BERGSON, *L'Énergie spirituelle*, PUF, Paris, 2009, pp. 5-6.

(20) R. ADLER-NISSEN / V. POULIOT, « Power in practice: negotiating the international intervention in Libya », *European Journal of International Relations*, vol. 20, n°4, 2014, pp. 889-911.

(21) M. HEARN, *op. cit.*, p. 324.

(22) L. BOLTANSKI / L. THEVENOT, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 1991.

leur dimension situationnelle et aux « *processus par lesquels le passé passe dans le présent* » (23) que nous serons attentifs. En remettant le décideur ici au centre de l'analyse, l'objectif, à la suite de Jean-Frédéric Morin (24), est effet de mettre en exergue le rôle des perceptions (méfiance, biais d'attribution), de la cognition (code opérationnel, cartographie cognitive) et des émotions (psychobiographie, dimensions affectives) dans la politique étrangère des États.

En analysant l'intervention contemporaine comme étant alternativement motivée par des intérêts égoïstes ou par la poursuite de valeurs normatives particulières ou universelles en fonction d'une structure internationale particulière, Neil MacFarlane l'inscrit dans un cadre légal susceptible de la contraindre et de l'influencer tant dans sa conduite que dans sa fréquence (25). Toutefois, en raison justement de la difficulté des interventions à atteindre les buts pour lesquels elles sont menées, Eric Chevallier estime, à partir de quelques leçons faisant suite à des guerres, que leur légitimité ne peut être établie qu'*ex post* (26). Une telle incertitude des résultats peut alors d'une certaine manière justifier l'aversion des « réalistes » vis-à-vis des interventions (27) qui, pour Pierre Buhler, puisent leur justification au premier chef dans l'ordre interne et non pas dans la « communauté internationale » (28).

Bien qu'elle soit indissociable des travaux portant sur la légalité et la légitimité des interventions militaires, la question de la capacité d'un cadre doctrinal ou d'un ensemble de croyances à influencer ou à orienter le cours et la conduite d'un processus d'intervention est restée relativement peu investie dans ces débats. Car l'utilité du concept de « code opérationnel » comme instrument d'analyse et la promotion de l'individu comme unité d'analyse demeurent controversées dans l'analyse de la politique étrangère (29). Par ailleurs, le contraste est souvent frappant entre la belle géométrie de la doctrine décrite dans un rapport d'enquête ou un livre blanc et le processus d'intervention mis en action. Aussi l'enjeu devient-il non pas tant de montrer les spécificités propres à chaque mise en jeu de la violence par l'intervention, mais d'expliquer, pour paraphraser les termes

(23) N. DODIER, « Les appuis conventionnels de l'action. Eléments de pragmatique sociologique », *Réseaux*, n° 62, 1993, pp. 68.

(24) J.-F. MORIN, « Le décideur », in J.-F. MORIN (dir.), *La Politique étrangère*, Armand Colin, Paris, 2013, pp. 213-233.

(25) N. MACFARLANE, *op. cit.*

(26) E. CHEVALLIER, « Leçons d'après guerres et légitimité *ex post* », in G. ANDREANI / P. HASSNER (dir.), *Justifier la guerre ?*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2013, pp. 153-170.

(27) P. VENNESSON, « Les 'réalistes' contre les interventions : arguments, délibérations et politique étrangère », *Annuaire français des relations internationales*, vol. II, 2001, pp. 234-252.

(28) P. BUHLER, *op. cit.*

(29) O. HOLSTI, « The 'Operational Code' approach to the study of political leaders: John Foster Dulles' philosophical and instrumental beliefs », *Canadian Journal of Political Science*, vol. III, n°1, 1970 ; J.-F. MORIN, *op. cit.*

de Roscoe Pound, la difficile rencontre entre le processus d'« *intervention en action* » et le processus d'« *intervention dans les livres* » (30).

Si une telle entreprise ne semble pas aisée, nous tenterons toutefois d'y contribuer. Dans cette optique, nous mettrons en exergue les dynamiques pré-, in- et post-conflit qui ont marqué les interventions britanniques en Iraq et en Libye. Des dynamiques qui sont décrites dans les rapports d'enquête parlementaire portant sur ces interventions et constituant de ce fait le matériau empirique de cette recherche.

Bien que les aménagements de l'équilibre constitutionnel des pouvoirs consacrent la marginalité du Parlement et l'usage extensif de la « *prérogative royale* » du Premier ministre dans l'élaboration de la politique étrangère et de défense (31), il convient néanmoins de relativiser le paradigme, développé dans les études sur le parlementarisme, du « *parlement affaibli* » (32). D'autant que, dans les systèmes politiques unifiés dans lesquels les mandats du pouvoir exécutif et du Parlement procèdent du même électorat et auquel le Royaume-Uni appartient, le Parlement est susceptible de peser sur l'exécutif avec un effet sur l'autonomie de ce dernier pour entrer en guerre. Depuis 2003, la pratique de la mise en débat des opérations militaires à la Chambre des Communes avant le déploiement des troupes à l'étranger renforce cette contrainte institutionnelle sur l'exécutif, tant il devient dans la réalité politiquement difficile d'engager une action militaire sans le soutien du Parlement. Si bien que, constitutionnellement dessaisi de la production législative en matière de défense, le Parlement renforce ainsi ses fonctions de contrôle du gouvernement, ses capacités d'expertise et d'analyse et ses fonctions d'information et de communication à travers les rapports parlementaires. Notre travail s'appuie sur ces derniers en tant qu'outils d'évaluation des politiques publiques.

Il convient néanmoins ici de considérer quelques précautions méthodologiques. Un tel réinvestissement parlementaire des formes indirectes de participation à l'élaboration des politiques publiques de défense émerge souvent sous la pression des opinions publiques, « *lorsqu'un pays [...] engagé militairement dans des opérations extérieures [...] subit des pertes importantes* » (33). En outre, le Parlement n'ayant reçu qu'une note succincte de l'Attorney-General en réponse à une question parlementaire sur le sujet pourtant crucial du fondement légal de la guerre en Iraq en 2003, cette mesure d'attention du Parlement peut apparaître comme la revanche de cette institution sur le secret et la concentration du processus décisionnel au sein de l'exécutif. A ce sujet, bien que l'usage du mot « *doctrine* » à propos d'un débat parlementaire puisse paraître ici assez

(30) R. POUND, « Law in books and law in action », *American Law Review*, vol. XLIV, 1910.

(31) A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, 1959.

(32) F. KERROUCHE, « The French Assemblée Nationale: the case of a weak legislature? », *The Journal of Legislative Studies*, vol. XII, n°3-4, 2006, pp. 336-365.

(33) M. FOUCAULT / B. IRONDELLE, « Dynamique parlementaire de la politique de défense : une comparaison franco-britannique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. XVI, n°3, 2009, p. 465.

paradoxal, c'est que la critique parlementaire des guerres en Libye et en Iraq semble avoir été portée pour mieux justifier l'intervention. Dans son volet prescriptif, l'économie de ce débat constitue ainsi une série de motifs dont la légitimité paraît forte aux opinions des parlementaires ayant rédigé ces rapports et ces motifs conduisent à réhabiliter l'intervention dans la politique étrangère britannique, en dépit des erreurs stratégiques commises en Iraq et en Libye.

Trois éléments paraissent majeurs pour présenter cette analyse. D'abord, la dimension nécessairement subjective de l'évaluation en contexte réel du processus d'intervention par les dirigeants britanniques, contrairement à l'objectivité postulée des critères de décisions d'intervention dans ces rapports qui, comme l'oiseau de Minerve, ne prennent leur envol que la nuit. Ensuite, l'incapacité du Royaume-Uni à imposer sa stratégie à ses partenaires des coalitions en Iraq et en Libye. Enfin, le corpus de stratégie qui énonce les critères de participation du Royaume-Uni à une intervention militaire constituant un *package* de quatre questions, alors que les réponses à toutes ces questions n'ont pas toujours été conformes au canevas que cherche à imposer la « doctrine » au moment où les forces armées sont engagées dans le conflit. D'où alors un décalage dans l'histoire entre ce que sont réellement les guerres et leur formulation doctrinale, tant, par rapport à cette dernière, la guerre apparaît comme une suite de phénomènes désarticulés.

L'ÉVALUATION, EN CONTEXTE RÉEL, DE L'OPPORTUNITÉ DES INTERVENTIONS BRITANNIQUES

L'évaluation de la gravité et de l'urgence de la situation qui provoque une intervention est souvent construite par des intérêts, des traditions et des solidarités diverses (34). Une telle inclination peut dès lors induire une évaluation impartiale de la justification d'une action militaire internationale, lorsque le processus de génération de sa légitimité n'est pas suffisamment questionné, notamment dans l'ordre interne. Si, en effet, la participation du Royaume-Uni à une intervention militaire doit être soumise à des critères stratégiques qui en constituent le corpus doctrinal (35), elle est en pratique assujettie à l'épreuve des préférences bureaucratiques du Cabinet, du Conseil national de sécurité et du chef d'Etat-major de la défense évaluées à l'aune des renseignements fournis par les services secrets.

On peut alors s'interroger sur la question de savoir si la décision du recours à la force, loin de s'imposer d'évidence, est une réponse à la pression des critères relevant de l'intérêt national, des « intérêts vitaux »,

(34) P. HASSNER, « Des dilemmes de l'action aux contradictions des institutions, les ambiguïtés de l'ordre », in G. ANDREANI / P. HASSNER (dir.), *Justifier la guerre ?*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2013, p. 446.

(35) « Libya: examination of intervention and collapse and the UK's future policy options », Third Report of Session 2016-17, 14 sept. 2016, §89, p. 28.

de la sécurité nationale définis par les préférences collectives de la société. Si, selon Hugh Heclo (36)(37), une telle incertitude de la construction de l'intérêt national peut être à la source même d'un processus décisionnel, elle emporte de ce fait l'idée d'un recours à l'intervention en tant que *learning approach* impliquant que des composantes de l'Etat agissant supposément à la poursuite de l'intérêt national puissent prendre des décisions sans une opposition sérieuse d'acteurs externes. L'autonomie ici postulée du gouvernement et de la hiérarchie militaire dans le processus politique conduisant à une intervention peut alors biaiser la fiabilité de l'évaluation, en contexte réel, de l'opportunité d'enclencher une action militaire internationale. De fait, en raison des traditions et des solidarités diverses entretenues avec leurs alliés, américains notamment, comme dans une sorte d'« étreinte fondée sur une communauté d'intérêts et de conceptions » (38), il y a ainsi eu, dans l'évaluation de la nécessité des interventions en Libye et en Iraq notamment, la tendance au dévoiement des renseignements relatifs au niveau de la menace à la sécurité. Cela, même si les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont souvent eu des positions différentes sur des crises majeures des relations internationales depuis 70 ans, telles que les guerres des Malouines et du Vietnam, les interventions en Bosnie et à Grenade et, quelques fois, sur la question nord-irlandaise (39). Cela, conjugué à la prépondérance du Premier Ministre dans le processus décisionnel conduisant au déploiement des forces armées dans les situations de conflit armé, aboutit nécessairement à un hiatus entre la doctrine du Parlement en matière d'intervention et les interventions en pratique en Iraq et en Libye.

La perception des questions iraquienne et libyenne dans les dynamiques pré-conflits

Le corpus stratégique qui fournit les critères de déploiement des forces armées britanniques dans les situations de conflit ne dit malheureusement rien de la légitimité, ni de la nécessité des interventions. La première est pourtant tributaire de la perception de la politique internationale par l'appareil décisionnaire et la seconde de la fiabilité des évaluations des services de renseignement. Ce qui peut alors affecter l'évaluation, en contexte réel, de l'opportunité d'une intervention, étant entendu qu'une vision fonctionnelle de la réalité peut guider les pratiques et les comportements d'un individu ou d'un groupe jusque dans leur finalité à partir de son propre système de référence. C'est l'effet du « théorème de

(36) P. SACKS, « State structure and the asymmetrical society », *Comparative Politics*, vol. XII, 1980.

(37) H. HECLLO, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven, 1974.

(38) M. BERDAL, « Les Nations Unies, le multilatéralisme et l'ordre international », in G. ANDREANI / P. HASSNER (dir.), *Justifier la guerre ?*, Presses de Sciences-Po, 2013, p. 330.

(39) « The report of the Iraq inquiry. Executive summary », 6 juil. 2016, §376, p. 53.

Thomas », que Robert K. Merton traduisait ainsi : « *if men define situation as real the are real in their consequences* » (40).

En effet, depuis la fin de la guerre du Golfe en 1991 et la guerre civile iraquienne, on croyait de manière tenace, au sein du gouvernement et de la communauté des renseignements britanniques (41), que le régime de Saddam Hussein détenait des armes chimiques et biologiques et était déterminé à préserver et accroître ses capacités de fabrication d'armes nucléaires dans un futur proche tout en poursuivant une politique active de dissimulation de ses programmes d'armement malgré les inspections des Nations Unies sous l'égide de l'Agence internationale à l'énergie atomique (AIEA). Cette illusion allait dès lors construire la perception d'une menace iraquienne à la fois sérieuse et imminente. Si la politique iraquienne du Royaume-Uni reposait alors sur l'endiguement (*containment*) de l'Iraq, les événements du 11 septembre 2001 allaient alors conspirer à la dramatisation, par le premier ministre Tony Blair, de l'enjeu d'une action militaire immédiate en Iraq. Car son issue dépassait désormais singulièrement la destinée du régime et du peuple iraqiens pour déterminer plus généralement la politique internationale du XXI^e siècle. Aussi cette fixation sur l'Iraq allait-elle conduire à un engagement militaire inconsidéré du Royaume-Uni, en l'absence d'une évaluation systématique des différentes options possibles intégrant les risques et les capacités britanniques. Une telle évaluation aurait été nécessaire avant toute action en Iraq (42) car les renseignements et les évaluations y afférentes étaient tendancieusement orientés vers un soutien des positions du gouvernement de manière à les rendre incontestables en dépit de leurs limites avérées. La fiabilité de ces renseignements, qui justifiaient l'intervention militaire en Iraq par la présence d'armes de destruction massive, avait souvent été récusée par les rapports d'inspections de Hans Blix, le directeur de la Commission de contrôle de vérification et d'inspection des Nations Unies sur les armes en Iraq, et Mohammed El Baradei, le Directeur général de l'AIEA d'alors.

Dans cette représentation de l'Iraq, la consistance cognitive du premier ministre Blair se muait en une consistance irrationnelle par laquelle Lord Goldsmith, conseiller juridique au 10 Downing Street, était conduit à procéder à une interprétation du droit international ne remplissant plus son office. Cela, dans le but de confirmer la vision de l'Iraq pré-conflit du Premier Ministre et finir du même coup par donner une base légale à l'intervention. Au point où cette palinodie du conseiller juridique fut mise sous le boisseau afin qu'elle ne fût jamais expliquée aux autres membres du gouvernement en cabinet (43). Au moment de l'intervention en Libye, c'est la mémoire individuelle et collective des événements épouvantables de Srebrenica, durant lesquels l'armée serbe bosnienne

(40) R. K. MERTON, *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Plon, Paris, 1965, p. 140.

(41) « The report of the Iraq Inquiry... », *op. cit.*, §326, p. 45.

(42) *Ibid.*, §617, p. 82.

(43) *Ibid.*, §§431-494, pp. 62-69.

avait en juillet 1995 tué 8 000 Musulmans, qui semble avoir façonné les perceptions – inexactes – (44) des dirigeants politiques britanniques en l'absence de renseignements fiables sur lesquelles construire une stratégie d'intervention (45). C'est cette hantise de voir se reproduire un nouveau Srebrenica – qui fut une expérience de formation pour les hommes politiques britanniques quadragénaires, dont le premier ministre Cameron faisait partie –, lorsque Mouammar Kadhafi lança sa contre-offensive contre les rebelles à Benghazi le 15 février 2011, qui explique le rejet des alternatives politiques proposées à David Cameron par l'ancien premier ministre Blair pour éviter le recours à la force en Libye et la focalisation exclusive du gouvernement sur l'intervention militaire. Cela, alors qu'entre février et mars 2011 le Guide libyen était manifestement prêt à s'exiler au Venezuela (46). Même s'il faut néanmoins reconnaître que la déshumanisation d'un groupe, notamment à travers son assimilation à des animaux comme mécanisme de sous-reconnaissance – *misrecognition* – des autres peut avoir des effets réels sur la sévérité de la violence civile (47). Il faut à cet égard rappeler que, dans ses interventions sur les médias publics libyens, Mouammar Khadafi qualifiait les insurgés de Benghazi de « rats » et de « cafards » à éradiquer.

La prépondérance du Premier ministre dans le processus décisionnel et le mode de délibération en cabinet

L'influence de ces paramètres irrationnels dans la mise en jeu de la violence en Iraq et en Libye est aussi dévoilée au travers de la manière dont le processus décisionnel l'ayant générée avait été modelé par les premiers ministres d'alors. Si une sociologie de ces décisions permet de réinterroger certaines manières de faire et de penser dans la politique étrangère britannique, tendant à conforter le fameux cliché selon lequel « [*b*]ritish interests are best protected by identifying them with American interests » (48), elle est davantage intéressante en ce qu'elle permet de reprendre la mesure des prérogatives royales exercées par le Premier ministre en matière d'intervention. Un pouvoir qu'Albert V. Dicey décrivait comme « *the remaining portion of the Crown's original authority, and it is therefore [...] the name for the residue of discretionary power left at any moment in the hands of the Crown, whether such power be in fact exercised by the king himself or by his Ministers* » (49). Et qui, en l'absence de dispositions constitutionnelles légitimant le rôle du Parlement dans l'approbation du déploiement des forces armées, ouvre la voie à la prépondérance du

(44) R. JERVIS, *op. cit.*

(45) « Libya: examination of intervention and collapse... », *op. cit.*, §§39-40, pp. 15-16.

(46) *Ibid.*, §56, p. 19.

(47) H. C. KELMAN, « Violence without moral restraint: reflections on the dehumanization of victims and victimizers », *Journal of Social Issues*, vol. XXIX, n°4, 1973, pp. 25-61.

(48) Propos d'un leader britannique, sous anonymat, dans le journal *The Times* du 25 mars 1992, cité par J. CABLE, *op. cit.*, p. 111.

(49) A. V. DICEY, *op. cit.*, p. 424.

Premier ministre dans le processus décisionnel conduisant à une action militaire extérieure. Or, si depuis Robert Dahl la décision apparaît comme un processus complexe mêlant plusieurs acteurs, on peut s'interroger sur son caractère optimal lorsque, du point de vue de la théorie économique normative, elle devient le fait d'un seul acteur. Car, depuis sa lettre du 28 juillet 2002 au président George W. Bush, dans laquelle il lui promettait son soutien indéfectible (50) après en avoir fait une question à la fois morale et stratégique, le premier ministre Blair s'était assuré, à travers le mode délibération et l'organisation du travail en cabinet, le contrôle du processus décisionnel lié à l'intervention en Iraq.

Essentiellement motivée par la crainte des fuites (51), la méthode de travail de Tony Blair avait conduit ce dernier à confier l'analyse de la question iraquienne aussi bien sur le plan militaire que sur le plan diplomatique à un comité de cabinet *ad hoc* (52). Il en avait résulté une évocation parcimonieuse en cabinet de la question iraquienne, cette dernière n'ayant été discutée en profondeur que pendant les réunions du 28 février 2002 et du 17 mars 2003 (53). Ce format réduit des réunions en cabinet a ainsi eu pour effet un difficile partage de l'information à l'intérieur même du gouvernement entre les différents départements ministériels (54). Ceux directement concernés par l'intervention n'étant d'ailleurs parfois pas suffisamment informés sur cette question. Ce dévoiement du rôle du cabinet dans l'organisation du travail gouvernemental ainsi que la manière de travailler caractéristique du premier ministre Blair, décrite comme expéditive en matière de résolution de conflits par Lord Turnbull, secrétaire du cabinet de 2002 à 2005 (55), étaient porteurs d'inconvénients pour juger de la justesse de l'intervention en Iraq. Si cette faiblesse dans le processus décisionnel est expliquée par l'absence, en 2003, d'un mécanisme formel de prise de décision, les choses ne semblent pas avoir fondamentalement changé en 2011 au moment de l'intervention en Libye. En dépit de la création du Conseil national de la sécurité, le premier ministre David Cameron conservait un rôle décisif lorsque l'intervention en Libye y était mise en discussion. L'intervention en Libye n'y était pas discutée pour recueillir les avis des autres membres dès lors qu'elle avait été considérée par le Premier ministre comme relevant de l'intérêt national britannique. Cela, malgré les réserves du chef des services de renseignement d'alors, Sir John Sawers, et de l'ancien chef d'Etat-major de la Défense, Lord Richards (56).

(50) « The Report of the Iraq Inquiry... », *op. cit.*, §94, pp. 15-16.

(51) *Id.*, §422, p. 61.

(52) *Id.*, §404, p. 57.

(53) *Id.*, §417, p. 60.

(54) *Id.*, §604, p. 81.

(55) *Id.*, §401, p. 56.

(56) « Libya: examination of intervention and collapse... », *op. cit.*, §§62-66, pp. 21-22.

L'ÉCHEC DE LA STRATÉGIE DU ROYAUME-UNI
DANS LA PARTICIPATION
AUX INTERVENTIONS MILITAIRES EN IRAQ ET EN LIBYE

Si la pratique de l'intervention dans l'après-Guerre froide est dominée par des coalitions, des Etats particuliers et des organisations internationales dans quelques cas (57), elle pose de manière particulière un problème à la doctrine du Parlement britannique lorsqu'elle est envisagée sous le premier mode. Les « *Etats doivent [alors] la fonder à partir d'un certain consensus qui [...] doit reposer sur un compromis, implicite ou explicite, entre des motifs, des programmes et, au moins, des priorités différentes* » (58). Or, aussi bien en Libye qu'en Iraq, l'incohérence stratégique du Royaume-Uni a conduit ce dernier à être dominé dans les coalitions en raison de son incapacité à influencer ses partenaires.

L'incohérence stratégique du Royaume-Uni

Ce qui marque fondamentalement l'incohérence stratégique du Royaume-Uni dans les interventions en Iraq et en Libye, c'est que Londres y est allé en changeant la politique et les objectifs qui étaient préalablement les siens pour poursuivre l'agenda défini par ses alliés au sein des différentes coalitions. Cela, sans nécessairement réinterroger de manière subséquente les autres critères stratégiques de participation militaire selon la doctrine du Parlement britannique. Dans les deux cas, cela allait conduire à des résultats contre-productifs par rapport aux premières intuitions des Britanniques, bien que le propre du jeu des alliances et des coalitions consiste à toujours trouver, sans se renier totalement, un espace de congruence entre ce qu'on veut et ce que veulent les partenaires. Qu'à cela ne tienne, le revers de la stratégie britannique s'explique ainsi en partie par l'abandon de ses propres objectifs dans les actions militaires extérieures. D'où une certaine inadéquation stratégique entre les fins et les moyens. Inadéquation de laquelle la sécurité a continûment émergé comme un défi central, même à la fin des combats aussi bien en Libye qu'en Iraq. En 2011, le plan de campagne du Royaume-Uni incluait une pause, après que Benghazi eut été sécurisée, pour permettre à la communauté internationale d'explorer les options politiques. Cependant, l'armée française n'avait pas intégré une telle pause dans sa stratégie. En l'absence d'une coordination internationale pour développer une stratégie d'intervention commune, toute pause potentielle destinée à faire place à la politique devint inaccessible. Dès lors, le Royaume-Uni, dans le sillage de la France, allait cesser de poursuivre la protection des civils en Libye au profit du *regime change*, tout en mettant fin à une décennie de politique étrangère qui avait apporté quelques succès dans la lutte contre l'extrémisme islamiste, le développement des relations libano-britanniques,

(57) N. MACFARLANE, *op. cit.*, p. 92.

(58) P. HASSNER, *op. cit.*, p. 446.

la collaboration avec l'Afrique du Nord dans la gestion de l'immigration, *etc.* (59).

De même, en 2003, bien qu'ayant une stratégie pré-conflit différente de celle des Etats-Unis, stratégie qui consistait en un désarmement de l'Iraq, si possible, à travers des moyens pacifiques, le Royaume-Uni avait fini par la faire concilier avec l'objectif américain du *regime change* après le 11 septembre 2001. Et, même en adhérant au *regime change*, le Royaume-Uni avait dû se résoudre à y parvenir par le truchement d'une action militaire, alors que, dans sa stratégie de *regime change*, l'idée du premier ministre Blair était de monter et de soutenir militairement une rébellion interne en Iraq (60). Au point que, les armes de destruction massive en Iraq étant finalement devenues une arlésienne après la guerre, la légitimation *ex post* de l'invasion de l'Iraq consista à faire de ce pays un exemple dans la lutte contre les régimes tyranniques et une illustration de la manière dont il fallait traiter la menace à la paix et à la sécurité internationales au XXI^e siècle (61). Cela, alors que Tony Blair et son ministre des Affaires étrangères, Jack Straw, avaient toujours pensé que le *regime change* était illégal (62).

Si on tente une analyse contrefactuelle sans tomber dans la tentation d'une uchronie réactionnaire, on peut alors imaginer que, si l'alternative politique proposée par T. Blair avait été sérieusement exploitée par le premier ministre D. Cameron (63), l'intervention en Libye aurait uniquement consisté en la protection des civils. Elle n'aurait pas alors entraîné un renforcement significatif des capacités des groupes terroristes en Algérie, en Egypte, au Mali et en Tunisie, ainsi qu'une prolifération des armes légères et de quelque artillerie plus lourde en Afrique du Nord et de l'Ouest, qui pour certaines avaient fini entre les mains des militants de Boko Haram. Des externalités négatives que le Panel des experts des Nations Unies avaient relevées dans leur rapport sur l'impact de la résolution 1973, qui avait donné mandat à l'Alliance atlantique pour intervenir en Libye (64). De même, les rapports de la communauté des renseignements montrent que l'intervention militaire en Iraq en 2003 n'avait fait qu'accroître et renforcer la menace terroriste au Royaume-Uni. Et les attentats de juillet 2005 à Londres en constituaient une illustration manifeste (65).

(59) « Libya: examination of intervention and collapse... », *op. cit.*, §50, p. 18.

(60) « The Report of the Iraq Inquiry... », *op. cit.*, §59, p. 11.

(61) *Id.*, §§302-303, p. 41.

(62) *Id.*, §74, p. 13.

(63) En dehors de l'offre d'un dialogue avec le Guide libyen, les autres alternatives à l'intervention militaire étaient les sanctions et l'application de la pression diplomatique. Cf. « Libya: examination of intervention and collapse... », §51, p. 18.

(64) « Libya: examination of intervention and collapse... », §85, p. 27.

(65) « The Report of the Iraq Inquiry... », *op. cit.*, §§340-358, pp. 47-51.

Le Royaume-Uni, partenaire dominé des coalitions d'intervention en Iraq et en Libye

Non seulement le Royaume-Uni a renoncé à la vision dont il était porteur en vue de la résolution des questions iraquienne et libyenne, mais en outre sa position de partenaire dominé au sein des coalitions dans lesquelles il s'était engagé est aussi constitutive de l'échec de sa stratégie dans la participation à ces actions militaires internationales. Si la mise en exergue de ce déséquilibre ne vise nécessairement pas à réinterroger l'assertion, devenue banale, selon laquelle le multilatéralisme est toujours de loin préférable à l'unilatéralisme (66), elle souligne néanmoins cette observation encore pertinente d'Inis L. Claude Jr (67) : « *les organismes multilatéraux ne se lancent dans des entreprises difficiles et risquées que lorsqu'un Etat puissant décide d'en prendre la direction – direction qui consiste non pas à s'en rapporter à la majorité et à la suivre, mais à avancer en entraînant la majorité* ». Car si l'action militaire en Iraq était multilatérale, sa gestion fut, en revanche, davantage unilatérale. Il en a résulté dans la coalition américano-britannique une unipolarité américaine, relativisant alors le postulat selon lequel « *tout l'art de la politique internationale est dans la combinaison d'une inégalité incomplète et d'une réciprocité imparfaite* » dans laquelle « *[l]e plus fort n'est jamais tout puissant [et] le plus faible [...] jamais totalement dénué de pouvoir* » (68). La tentation à l'excès de puissance des Etats-Unis après le 11 septembre 2001 ne garantissait plus l'équilibre de cette réciprocité, laquelle tendait dès lors à disparaître au sein de la coalition.

Le gouvernement britannique de Tony Blair s'est engagé à soutenir et à suivre les Etats-Unis dans l'intervention militaire en Iraq essentiellement pour deux raisons. D'une part, parce que des domaines vitaux de la coopération entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis pouvaient en pâtir si le premier n'apportait pas son plein soutien au second sur l'Iraq. D'autre part, croyait-il, la meilleure voie pour influencer la politique américaine vers la direction préférée par le Royaume-Uni était de soutenir les Américains de manière indéfectible tout en cherchant à les persuader de l'intérieur (69). Toutefois, toutes les considérations en lien avec cette motivation émises par T. Blair comme devant faire partie du *package* de la politique internationale sur l'Iraq furent ignorées par l'administration Bush.

Il était en effet question de donner une chance de succès au régime onusien des inspections, d'inscrire toute action américaine dans un cadre multilatéral bénéficiant d'un soutien international, d'entreprendre une

(66) Sur cette question, cf. M. BERDAL, *op. cit.*, pp. 297-335 ; P. HASSNER, *op. cit.*, pp. 460-463.

(67) I. L. CLAUDE JR, « The tension between principle and pragmatism in international relations », *Review of International Studies*, vol. XIX, n°3, 1993, p. 225.

(68) P. HASSNER, *op. cit.*, p. 461.

(69) « The Report of the Iraq Inquiry... », *op. cit.*, §365, p. 51.

campagne d'information publique afin d'expliquer la nature du régime de Saddam Hussein et la menace qu'il représentait. En outre, toute action militaire devait avoir une incontestable base légale. La stratégie militaire devait garantir une éviction rapide et réussie de Saddam Hussein du pouvoir. L'élaboration d'un cadre convainquant pour un Iraq post-Saddam Hussein, qui serait acceptable à la fois pour la population iraquienne et ses voisins, était par ailleurs nécessaire pour donner à la dynamique post-conflit une légitimité partagée. La relance du processus de paix israélo-arabe était aussi considérée comme importante pour accroître les chances de soutien d'une action militaire contre l'Iraq au Moyen-Orient, l'enclenchement d'une telle action devant améliorer plutôt que dégrader la stabilité de la région. Enfin, pour le Premier ministre du Royaume-Uni, le succès de l'intervention en Afghanistan était la condition pour démontrer les bénéfices d'un *regime change* en Iraq (70).

Ainsi, malgré la spécificité de la relation entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis et l'étroitesse des liens de travail noués et établis entre l'administration Bush et le cabinet Blair après le 11 septembre 2001, l'influence du Royaume-Uni sur son partenaire était molle. Et, même dans le temps de la stratégie post-invasion, la résolution 1483 est apparue comme un compromis hégémonique dans cette coalition restée inégalitaire et non harmonieuse. En ayant fourni l'écrasante majorité des ressources de l'Autorité provisoire de la coalition en Iraq, les Etats-Unis étaient peu disposés à accorder au Royaume-Uni un rôle influent pour décider de la manière dont ces ressources devaient être utilisées. Manquant de volonté et de leviers pour insister, les Britanniques ne purent alors parvenir au mémorandum d'entente qu'ils proposaient aux Américains afin d'établir des procédures de travail communes sur les questions relatives à l'occupation de l'Iraq. Dans cette situation, on comprend que, en dehors des points sur lesquels les Britanniques influençaient l'Autorité provisoire de la coalition, les principales décisions au sein de cet organisme eussent été prises sans leur avis (71).

POUR UNE CONSTRUCTION EMPIRICO-NORMATIVE
DES INTERVENTIONS BRITANNIQUES :
LES ACTIONS MILITAIRES INTERNATIONALES DU ROYAUME-UNI
ENTRE DOCTRINE ET EXPÉRIENCE HISTORIQUE

En mettant bien en évidence le contraste entre ce que doivent être les actions militaires internationales britanniques et ce qu'ont été les interventions du Royaume-Uni en Iraq et en Libye, les rapports d'enquête parlementaire britannique y afférents permettent de réinvestir le concept de guerre comme réalité morale. Dans la dynamique conflictuelle, celle-ci

(70) *Id.*, §79, pp. 13-14.

(71) *Id.*, §§655-698, pp. 90-93.

désigne, selon Michael Walzer (72), le fait que toute guerre implique, aussi bien dans ses motivations que dans son déroulement, un ensemble de décisions prises à différents niveaux, militaire et politique notamment. Ce qui modifie alors profondément le cours comme les conséquences d'un conflit. Dans cette optique, la guerre devient une affaire de choix qui ne sont ni seulement normatifs, ni seulement stratégiques et tactiques (73). Il faut alors étudier cette voie sous un double prisme : l'un critique, l'autre méthodologique. D'un point de vue méthodologique, examiner la guerre passe ici par une description de la « doctrine » parlementaire britannique en matière d'intervention. Et, d'un point de vue critique, un tel examen passe par la mise en exergue de l'écart entre la formulation de cette « doctrine » et le récit de la mécanique des combats tels qu'ils furent menés en Iraq et en Libye (B).

La « doctrine » parlementaire du Royaume-Uni en matière d'intervention militaire

De la lecture des deux rapports d'enquête de la Chambre des Communes sur les actions militaires en Iraq et en Libye, il appert que la doctrine parlementaire britannique en matière d'intervention repose sur quatre critères de légitimité *ex ante* qui concernent la période précédant tout recours à la force. Libellés sous la forme de questions auxquelles tout gouvernement envisageant de participer à une intervention militaire devrait apporter des réponses plausibles, ces critères en résumé les fins et les moyens, dont la définition est un préalable. Ces critères constituent un *package* qui implique non seulement de répondre à toutes ces questions, mais aussi que la modification de l'une d'elles entraîne *de facto* la révision des trois autres pour en garder la cohérence stratégique.

Le premier porte sur l'objectif recherché à travers une intervention. C'est le critère central tant il est au cœur de sa justification. Malgré la poursuite de valeurs normatives particulières ou universelles généralement alléguée, il pose néanmoins la question de leur sincérité si on considère que les motivations de l'intervention peuvent aussi être des intérêts égoïstes au sens traditionnel (74). Ne faudrait-il pas peut-être alors se résoudre à une dose d'ambiguïté, comme le suggère Pierre Hassner (75) ? Le deuxième critère consiste à s'assurer qu'un tel objectif soit réalisable. Ce qui est alors en jeu c'est de pouvoir construire une planification militaire opérationnelle et d'évaluer ses capacités militaires. Le troisième critère stratégique de participation à une intervention proposé par la Chambre des communes pose la question du mode d'intervention – unilatéral ou multilatéral – lorsqu'elle convie à décider de la participation ou non à cette ingénierie.

(72) M. WALZER, *Guerres justes et injustes. Argumentation morale avec exemples historiques*, Gallimard, Paris, 2006.

(73) C. NADEAU / J. SAADA, *Guerre juste, guerre injuste. Histoire, théories et critiques*, PUF, Paris, 2009.

(74) N. MACFARLANE, *op. cit.*, p. 80.

(75) P. HASSNER, *op. cit.*, pp. 444-446.

Enfin, le quatrième critère pose à tout gouvernement britannique la condition de mesurer jusqu'à quel point il peut supporter les suites fâcheuses d'une intervention. Ce qui appelle la responsabilité particulière, le cas échéant, de soutenir la reconstruction économique et politique du pays d'intervention.

Bien que, en tant qu'offre parlementaire de politique de défense, un tel corpus doctrinal soit affecté par l'expérience historique même des interventions qu'il décrit et par les analogies qu'en tirent les parlementaires et qu'on puisse y voir une illustration de la guerre comme phénomène social, il n'en demeure pas moins qu'un certain anti-intellectualisme inconscient ou revendiqué des militaires reprend, à travers nombre de formules, le thème d'un art de la guerre « *simple et tout d'exécution* » (76). Car « [r]endre ces pratiques explicites reviendrait à dévoiler des choix tactiques et stratégiques à l'adversaire, ce qui serait contraire au but recherché » (77). En outre, sur certains fronts, certaines idées et doctrines se sont souvent révélées contreproductives. C'est le cas lorsque le stratège britannique Basil Liddell Hart, dans ses *Mémoires* (1970), met en cause les idées de Clausewitz pour expliquer l'immobilité du front au cours de la Grande Guerre et le lourd bilan humain qui en a découlé.

Historiciser la guerre : les interventions britanniques en Iraq et en Libye au concret

En fait, malgré les tentatives de normer le cours et les temporalités de la guerre, celle-ci apparaît historiquement comme une aventure incertaine et son issue, contingente. Dès lors, si les militaires et les responsables politiques peuvent, dans la guerre, conduire leurs actions selon des choix tactiques et stratégiques prédéfinis, elles sont toujours en dernier recours déterminées selon les rapports de force présents dans le conflit en train de se faire. Or ces derniers présentent souvent, par rapport à la mécanique prévue des combats, une dynamique imparfaite. L'efficacité militaire en tant que réalisation des objectifs politiques et capacité des forces armées à remplir les missions qui leur sont assignées par le pouvoir politique devient aléatoire si on conçoit que, parce qu'elle n'entre pas dans les livres, la guerre comme art ne peut s'étudier, mais se vit comme une tourmente qui ne laisse souvent pas le temps de penser posément (78). L'expression anglaise *war crisping* et l'idée du dévoiement des conflits armés qui lui est attachée accrédite l'idée que la guerre échappe souvent aux belligérants ; ce faisant, on ne fait pas toujours la guerre comme on l'a prévu. Aussi normer les interventions militaires revient-il à « *définir hypothétiquement [...] des situations futures que personne ne [peut] réellement imaginer ou*

(76) Napoléon, cité par P. VENNESSON, « Idées, politiques de défense et stratégie : enjeux et niveaux d'analyse », *Revue française de Science politique*, vol. LIV, n°5, pp. 753.

(77) P. VENNESSON, « Idées, politiques de défense... », *op. cit.*, p. 754.

(78) R. S. McNAMARA / B. VAN DE MARK, *In Retrospect. The Tragedy and Lessons of Vietnam*, Vintage, New York, 1996, pp. 177-178.

envisager » (79). Ce qui n'est, pour George F. Kennan, que la conséquence d'une approche légaliste-moraliste des problèmes internationaux (80). Si « *la guerre est bien un phénomène au sens où l'on peut lui appliquer le projet scientifique d'une tension assumée entre empirie et théorie* » (81), il faut également essayer de la comprendre en suspendant les cadres structurels et prévisionnels d'action prescrits par les doctrines et les normes stratégiques au dérangement et aux impondérables que produisent régulièrement ce rapport à l'expérience *sui generis*. Dans l'histoire, ce rapport est alors souvent celui du défaut de concordance entre ce que peut être une guerre selon une doctrine, une valeur et ce qu'elle est réellement. Ce décalage est aussi observable entre la « doctrine » du Parlement britannique en matière d'intervention et les actions militaires du Royaume-Uni en Iraq et en Libye.

Ainsi, concernant l'intervention britannique en Libye, c'est dans la dynamique même des combats, en raison de l'irrésistible progression des troupes du régime Kadhafi vers Benghazi en dépit de l'imposition d'une zone d'exclusion aérienne par l'Alliance atlantique, que le Royaume-Uni et ses alliés avaient dû faire évoluer l'objectif de cette intervention de la protection des civils au *regime change*. Quant au deuxième critère, la surexpansion militaire (*l'overstretch*) du fait de la contre-insurrection sunnite et terroriste et le glissement de la guerre en Iraq vers une temporalité plus longue que celle qui avait été prévue montrent le caractère aléatoire de l'emploi proprement dit de la force armée aux niveaux tactique, opérationnel et stratégique et l'impossibilité de garantir à échéance des résultats spectaculaires. En allongeant l'ombre de portée de cette intervention sur le plan politique, dès le milieu de l'année 2005, plusieurs officiers militaires et ministres avaient commencé à parler d'un échec stratégique du Royaume-Uni en Iraq. Pour l'illustrer étaient alors cités entre autres la « victoire » des groupes terroristes, la destruction de la réputation militaire et politique du Royaume-Uni, la persistance de l'insécurité et de l'instabilité à Basra, ainsi que l'effondrement du processus démocratique, la détérioration des relations avec les Etats-Unis et l'Iraq (82). La décision finale du Royaume-Uni d'intervenir en Iraq sans l'appui du Conseil de sécurité des Nations Unies aux côtés des Etats-Unis illustre un autre décalage entre la guerre telle qu'on peut souhaiter la faire et telle qu'elle est réellement faite à partir du prisme du troisième critère d'intervention de la « doctrine » du Parlement britannique.

Enfin, en confrontant le quatrième critère à la gestion britannique des environnements post-confliktuels en Iraq et en Libye, la guerre contraste

(79) G. F. KENNAN, *Memoirs (1925-1950)*, Pantheon Books, New York, 1967, p. 408.

(80) G. F. KENNAN, *American Diplomacy (1900-1950)*, The University of Chicago Press, Chicago, 1951, pp. 95-103.

(81) J. LEVY, « Guerre, fin et suite. Le rôle de l'histoire dans la violence », in Y. ARIFFIN / A. BIELMAN SANCHEZ (dir.), *Qu'est-ce que la guerre ?*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2012, p. 31.

(82) « The Report of the Iraq Inquiry... », *op. cit.*, §§788-789, p. 109.

avec les prescrits de la « doctrine ». Ainsi, alors que le coût financier de l'intervention en Libye était estimé à quelque 320 millions de livres, le Royaume-Uni n'avait consenti approximativement que 25 millions dans les programmes de reconstruction de la Libye post-Kadhafi. Estimé en valeur relative et en y intégrant ses contributions aux programmes dirigés par les Nations Unies et l'Union européenne, l'effort britannique représentait un peu moins de la moitié (48,72%) du coût de cette intervention (83). De même, étant donné son rôle dans le conflit et la déstabilisation subséquente de la Libye, le Royaume-Uni avait une responsabilité particulière dans la crise des migrants et des réfugiés, exacerbée par l'effondrement de l'Etat libyen. Pourtant, sa contribution aux opérations Mare Nostrum et Triton lancées par l'agence de contrôle des frontières de l'Union européenne Frontex est restée parcimonieuse (84). En Iraq, c'est la réticence des chefs d'état-major britanniques à renforcer les effectifs militaires en dépit de la dégradation du climat sécuritaire au printemps 2004 qui tend à démontrer que le Royaume-Uni n'était pas disposé à supporter le coût de cette intervention. D'où l'« iraqisation » hâtive des quatre provinces du Sud-Est dont il assurait la sécurité en vue de permettre le retrait des troupes britanniques, alors qu'au même moment, en janvier 2007, les Etats-Unis annonçaient un personnel militaire en renfort en Irak (85).

* *
*

En jugeant les guerres britanniques en Iraq et en Libye, le Parlement du Royaume-Uni pose de nouveau la question de la distinction centrale entre ce qu'est une intervention confirmée par l'expérience et ce qu'elle devrait être en se soumettant aux prescrits d'une stratégie donnée. Il en résulte une doctrine parlementaire en matière d'intervention qui, si elle répond à la préoccupation du comment intervenir en énonçant les principes d'une conduite stratégique, ne débouche néanmoins ni sur un *jus ad bellum*, ni sur un *jus in bellum sui generis*. Bien que de telles enquêtes puissent inventer une interprétation favorable à la doctrine décrite par le Parlement, il n'en demeure pas moins qu'une tentative de comprendre une guerre après coup puisse être élevée à l'objectivité. En dégageant notamment de la description des dynamiques pré-conflits la prépondérance des critères d'une préférence subjective dans le processus de déclenchement des interventions en Iraq et en Libye, on en déduit qu'elles n'échappent pas à la relativité, à la contingence, au contexte, aux situations spécifiques et incommensurables. En ce sens, toute tentative de normer la guerre devient incertaine et ne peut alors par abduction que réinventer des solutions aux problèmes posés par des actions militaires antérieures non satisfaisantes,

(83) Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options. Third Report of Session 2016-17, 14 septembre 2016, paragraphes 80-83, pp. 26-27.

(84) Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options. Third Report of Session 2016-17, 14 septembre 2016, paragraphes 98-105, pp. 31-32.

(85) The Report of the Irak Inquiry. Executive Summary, 6 juillet 2016, paragraphes 681-741, pp. 93-102.

en créant l'hypothèse d'interventions « justes ». Enfin, ces rapports d'enquête parlementaire sur les interventions militaires britanniques en Iraq et en Libye montrent que le postulat de la construction rationnelle de leurs intérêts par les Etats peut avoir des limites. Ces derniers, en fonction des circonstances et des hommes qui les incarnent, n'ont pas toujours une autorité décisionnelle absolue sur leurs engagements internationaux. A rebours du paradigme réaliste des Relations internationales, il faut alors considérer, avec Jean-Jacques Rousseau, que « [s]i *c'est la raison qui fait [a priori] l'homme [d'Etat], c'est le sentiment qui le conduit [parfois] »*. Enfin, puisque la guerre apparaît finalement, comme tout phénomène historique, inimitable, ne faudrait-il pas alors considérer, avec l'historien François Hartog, qu'on ne peut tirer des leçons de l'histoire, mais des faits expérimentaux qui permettent de réfléchir sur notre propre temps ? Dans ce cas, la guerre comme phénomène d'étude des Relations internationales, ancre davantage celles-ci dans les sciences à déictique.

QUESTIONS MARITIMES ET NAVALES

Jean-Paul PANCRACIO

Introduction

Richard LABÉVIÈRE

Djibouti, un port-monde entre océans et Méditerranée

Jean-Paul PANCRACIO

Enjeux et problématiques d'une gouvernance de la haute mer

INTRODUCTION

PAR

JEAN-PAUL PANCRACIO (*)

Cette année, la rubrique « Questions maritimes et navales » comporte deux contributions qui ont trait à des sujets d'actualité mais dont l'intérêt ne s'effacera pas avec le passage à 2018, date de référencement de ce volume de l'*Annuaire*.

La première est consacrée par Richard Labèvière à Djibouti, petit Etat par la superficie mais qui est en train d'acquérir une position stratégique pour les grandes puissances maritimes. Ce qui était encore il y a quelques années – avant les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et un peu plus tard l'émergence de la piraterie somalienne – une place forte de l'armée française est aujourd'hui un véritable *hub* maritime mondial, essentiellement à caractère militaire. En un peu plus d'une quinzaine d'années, Djibouti a vu s'installer une base navale des Etats-Unis, une base navale japonaise et, peut-être le fait le plus marquant, une puissante base chinoise qui constitue, comme le souligne l'auteur de l'étude, la plus grande infrastructure militaire de la Chine à l'étranger. Implantée depuis à Abou Dhabi sur les rives du golfe arabo-persique, à la pointe sud de son arc stratégique défini par le Livre blanc de la défense et de la sécurité nationales, la présence traditionnelle de la France à Djibouti a paru s'estomper, alors même qu'un accord de défense la lie à ce pays. Elle ne saurait se laisser effacer de ce qui est devenu une place diplomatique et stratégique.

La seconde contribution s'intéresse à la question complexe de la gouvernance de la haute mer et à son évolution au cours des dernières années, avec, en perspective, l'ouverture en 2018, sous l'égide des Nations Unies, d'une conférence diplomatique à caractère universel en vue de négocier un futur « *instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale* ». Il s'agit donc d'un accord potentiellement considérable en termes de gouvernance des espaces maritimes internationaux destiné à combler les lacunes de la Convention de Montego Bay pour ce qui est de la gestion de la haute mer. Encore faudra-t-il en coordonner les éléments avec le régime

(*) Professeur émérite de l'Université de Poitiers (France) et chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris II, France).

juridique d'une autre zone internationale encore plus riche, semble-t-il, en biodiversité, celle des fonds marins internationaux sous-jacents à l'espace de haute mer. Ces derniers sont dotés, sous l'appellation de Zone, du statut particulièrement protecteur de patrimoine commun de l'humanité, dont la gouvernance est confiée à l'Autorité internationale des fonds marins, mais dont les ressources génétiques sont néanmoins exclues. Ce sont donc des négociations complexes d'un point de vue technique et difficiles sur le plan politique qui s'annoncent, en vue desquelles cependant les Etats pourraient s'inspirer des dispositifs de gouvernance déjà en place pour les espaces marins antarctiques.

Hors rubrique, on pourra également lire avec intérêt l'intéressante étude placée en tête de l'*Annuaire* sur le phénomène actuel d'« arsenalisation des espaces maritimes », sous la plume du capitaine de frégate Franck Maire. Cette évolution n'est évidemment pas sans lien avec ce qu'on a pu qualifier de maritimisation du monde dans le contexte de mondialisation des échanges et des communications. Elle caractérise également chez certains un esprit de conquête appliqué aux grands sites marins de ressources naturelles à explorer et à exploiter. Elle interroge cependant par l'importance des chiffres qui en donnent la mesure et qui représentent pour certains pays, comme le révèle l'auteur, plus de 50% des dépenses consacrées aux investissements de défense. Et dans cette évolution, une région du Globe s'inscrit au premier plan, l'Asie, plus particulièrement la Chine. Dans cet espace dont l'économie est largement sinisée et dont les Etats côtiers sont en assez étroite interdépendance avec la Chine, cette ruée vers les unités de marine de guerre, que ce soit en navires de surface ou en sous-marins, peut surprendre et... inquiéter. En définitive, à l'exception assez notable de l'Europe et de l'Amérique latine, cette arsenalisation maritime concerne l'ensemble du monde. L'auteur de l'étude nous en explique ici par les chiffres et l'analyse stratégique les causes, les enjeux et les risques.

DJIBOUTI, UN PORT-MONDE ENTRE OCÉANS ET MÉDITERRANÉE

PAR

RICHARD LABÉVIÈRE (*)

Le 18 octobre 2017, en ouvrant le 19^e congrès du Parti communiste chinois, le président Xi Jinping a dressé le tableau d'une Chine « *socialiste moderne* », qui se « *hissera au premier rang du monde* » à l'horizon 2049, date du centenaire de la République populaire. L'horizon 2049 symbolise aussi le monde de l'automatisation des machines et leur prise de contrôle sur l'humain, manifestation d'une *disruption totale* qui annonce la généralisation du « *soldat augmenté* » et des « *machines de guerre intelligentes* » (1).

Dans ce contexte d'une remilitarisation des relations internationales, le géant asiatique a inauguré à Djibouti, le 1^{er} août 2017, sa première base militaire à l'étranger, la cérémonie coïncidant avec le 90^e anniversaire de la fondation de l'Armée rouge. Comme il se doit, le quotidien chinois *Global Times* a salué ce déploiement avec enthousiasme : « *il s'agit de la première base militaire à l'étranger de l'Armée populaire de libération. Des troupes y seront basées. Il ne s'agit pas d'un simple centre de réapprovisionnement, mais d'une base de soutien pour permettre à la marine chinoise d'aller plus avant. Cela a donc une grande signification* ». En effet, Pékin pèse désormais – de manière assumée et affichée – sur les destinées de Djibouti, petit Etat portuaire devenu l'une des articulations stratégiques de la maritimisation du monde entre mer de Chine orientale, océan Indien, mer Méditerranée et océans Atlantique et Arctique.

A l'aune d'une mondialisation exponentielle, cette nouvelle emprise sur Djibouti referme quarante années d'une improbable souveraineté, elle-même issue d'une décolonisation tardive et inachevée. Comme pour la conquête de l'Algérie, cette saga prend sa source dans un fait divers.

Le 4 juin 1859, Henri Lambert, un commerçant réunionnais, est assassiné dans le golfe de Tadjourah. Conduite par le capitaine de vaisseau Alphonse Fleuriot de Langle, commandant de la station navale des côtes d'Afrique orientale basée à La Réunion, une mission militaire arrête les coupables et les remet aux autorités turques (2). Une délégation de notables est reçue à Paris, dont le représentant du sultan de Tadjourah, Diny Aboubekr. C'est

(*) Journaliste et écrivain, rédacteur en chef du magazine en ligne *prochetmoyen-orient.ch*.

(1) Bernard STIEGLER, *Dans la disruption, comment ne pas devenir fou ?*, Les Liens qui libèrent, mai 2016.

(2) Roger DAGUENET : *Aux origines de l'implantation française en mer Rouge*, L'Harmattan, 1992.

avec lui qu'Edouard Thouvenel, ministre de Napoléon III, signe un traité de paix et d'amitié perpétuelle le 11 mars 1862. La France achète pour 10 000 thalers de Marie-Thérèse (3) les port, rade et mouillage d'Obock, situés près du cap Ras Bir, avec la plaine qui s'étend depuis Ras Aly au Sud jusqu'à Ras Doumeirah au Nord. Toutefois, ce n'est que le 1^{er} août 1884 qu'une prise de possession réelle a lieu, avec l'arrivée du commandant Léonce Lagarde. Dans le cadre de l'expansion coloniale française vers Madagascar et l'Indochine, il s'agit alors d'installer une escale de ravitaillement pour les navires desservant les confins de l'Empire.

LE GRAND LARGE, LE FER ET LE SEL

Léonce Lagarde étend le Territoire d'Obock et des « dépendances sous souveraineté française » à toute la côte nord du golfe de Tadjourah, occupée par des nomades Afars (4). Tandis que, quelques mois plus tard, le 26 mars 1885, un accord avec les chefs Issas (5) place toute la côte sud sous souveraineté française. Cependant, le Royaume-Uni, qui se réserve une bonne partie de l'Afrique de l'Est, bloque l'expansion française en février 1888. C'est la même année qu'est créé le port de Djibouti, qui deviendra le chef-lieu de la nouvelle Côte française des Somalis en 1896. A cette époque, la ville portuaire compte quelque 5 000 habitants. Elle est placée sous l'autorité administrative de Bourhan Bey, fils de l'ancien pacha de Zeila, Abu Bakr Ibrahim.

Entre 1887 et 1917, la construction par la France d'une ligne de chemin de fer reliant Djibouti à Addis-Abeba consacre la ville portuaire comme porte d'entrée maritime de l'Ethiopie moderne. Profitant de l'expansion économique qu'apporte cette nouvelle voie de communication, le port et la ville se développent. Ouvriers somalis, yéménites et pakistanais construisent les bâtiments qui structurent toujours le cœur de la « ville européenne ». Jusqu'en 1939, Djibouti bénéficie d'un important développement économique, reposant sur l'atout physique considérable que représente le golfe le plus profond de la côte est de l'Afrique (90 kilomètres). A ce don de la géographie viennent s'ajouter le chemin de fer et les salines.

Le lac Assal est un immense gisement de sel à ciel ouvert, situé à 155 mètres au-dessous du niveau de la mer. Il recèle une ressource apparemment inépuisable (environ 80 mètres d'épaisseur). Depuis deux millénaires, il fait l'objet d'une production artisanale de la part des nomades afars. Aujourd'hui encore, ces derniers échangent contre ce

(3) Le thaler de Marie-Thérèse (*Marie-Theresien-Thaler* ou TMT) est une pièce autrichienne sans valeur faciale, utilisée dans le commerce international depuis sa première frappe en 1741.

(4) Les Afars représenteraient aujourd'hui 4,6 millions de personnes, dont 3 689 004 en Ethiopie, 570 000 en Erythrée (y compris 140 000 à Saho) et 430 000 à Djibouti. Ils sont majoritairement de confession musulmane sunnite.

(5) Les Issas vivent principalement dans l'est de l'Ethiopie, au sud de Djibouti et au nord-est de la Somalie. Ils représentent un sous-ensemble de l'une des cinq grandes « confédérations claniques » des Somalis, les Dir. Ils constituent une tribu issue d'un brassage entre les peuples Somali et Oromo.

produit les céréales dont ils ont besoin : la *ûoura*, le maïs, les piments, *etc.* Le terme afar « *amolé* », qui signifie « garantie-de-survie », rappelle cette époque lointaine où le sel tenait lieu de monnaie d'échange dans toute la région (6).

La proximité de l'immense marché abyssinien favorise de réels bénéfices. Faire fortune ? En empruntant la route antique du sel, Paul Soleillet, Arthur Rimbaud et Léon Chefneux ont essayé, avant de se rabattre sur les esclaves, les armes et d'autres produits prohibés, comme le tabac. Le 11 novembre 1911, un Lyonnais, Georges Mingeois, crée la Société des salines de Djibouti. Le groupe saunier voit grand et rêve de se lancer à la conquête des marchés indien, malgache et français. Il se diversifie et prend le nom de Société des salines de Djibouti, de Sfax et de Madagascar.

L'extension du port favorise l'exportation, tandis que le train franco-éthiopien achemine le sel vers l'arrière-pays. Le marché extérieur, notamment l'Arabie, l'Inde et l'Indochine, promet de belles perspectives. Cependant, le protectionnisme britannique veille au grain et ferme ses possessions au sel français en 1930. De son côté, Paris augmente la taxe sur le sel concurrent à destination de l'Éthiopie, afin de protéger la seule industrie de Djibouti. Aujourd'hui, les sociétés d'extraction, contrôlées par la Chine, œuvrent encore sur la magnifique baie du lac Assal avec les engins les plus modernes. L'Éthiopie, privée du sel que lui fournissaient les salines de l'Erythrée, a, plus que jamais, un besoin impératif du nerf de Djibouti.

Après la Seconde Guerre mondiale, la population de Djibouti-ville croît rapidement, passant d'environ 17 000 habitants en 1947 à 40 000 au début des années 1960, à 62 000 en 1967, à 118 000 en 1972, pour dépasser 150 000 habitants au début des années 1980. Devenu port-franc en 1949, Djibouti crée sa propre monnaie – le franc Djibouti –, rattachée au dollar américain. La fin des années soixante connaît une série de troubles sociaux et indépendantistes. Après le référendum du 19 mars 1967, la colonie devient le Territoire français des Afars et des Issas (TFAI). En novembre 1975, l'ancien premier ministre Pierre Messmer lance le processus devant conduire à l'indépendance du territoire.

Après une nouvelle consultée, la population opte pour l'indépendance le 8 mai 1977, avec officiellement 98,8% des suffrages exprimés. Cette indépendance est proclamée le 27 juin, donnant ainsi naissance à la République démocratique de Djibouti (RDD). Durant l'année 1991, une guerre civile oppose le Front pour la restauration de l'unité et la démocratie (FRUD) au régime, accusé de favoriser les Issas au détriment des Afars. En 1992, est adoptée une Constitution qui instaure un multipartisme reposant sur quatre partis politiques officiels. Malgré un premier accord de paix en 1994, une partie du FRUD décide de continuer la lutte sous le nom de FRUD-combattant. En 1999, Ismail Omar Guelleh (IOG) devient Président de la République. Un nouvel accord de paix, signé le 12 mai 2001, permet

(6) Colette DUBOIS, *L'Or blanc de Djibouti. Salines et sauniers - XIX^e-XX^e siècle*. Karthala, 2000.

l'arrêt des combats. Toutefois, aujourd'hui encore, les Issas se considèrent toujours quelque peu « laissés pour compte » et le nord du pays voit – ponctuellement – la résurgence de brigandages armés qui font toujours craindre la reconstitution du FRUD.

En dépit de ces tensions régionales persistantes, IOG est réélu en 2005, puis après une modification de la Constitution, de nouveau en 2011. Inspirées par les révoltes arabes, des manifestations populaires sont violemment réprimées au début de l'année 2011.

UNE VILLE-MONDE EN MER ROUGE

En dépassant la rade du vieux port international, on glisse à bâbord le long de nouvelles installations portuaires modernes. Dans le lointain, des scarabées géants émergent de la brume : les grues roulantes et portiques-conteneurs des installations de Doraleh se dressent comme les sentinelles d'un camp retranché. C'est la réalité profonde de Djibouti : 23 200 km² entourent le golfe de Tadjourah sur une profondeur d'environ 90 km. Selon les résultats du recensement de 2009, la RDD compterait désormais 820 000 habitants. La ville de Djibouti même concentrerait 480 000 habitants (soit environ 58% de la population du pays).

Depuis le début des années 2000, avec la lutte contre le terrorisme, les trafics d'armes et de drogue et la piraterie maritime, un nombre croissant de contingents militaires étrangers converge vers Djibouti. Cas unique au monde, cinq pays y disposent désormais d'une base militaire d'importance : la France et son camp historique (7) qui accueille aussi un contingent allemand, les Etats-Unis, le Japon, l'Italie et la Chine. L'Arabie saoudite annonce son arrivée à l'horizon 2018-2019. De leur côté, les Turcs ouvrent plusieurs écoles et s'intéressent à la construction d'un nouvel aéroport.

C'est au grand historien Fernand Braudel qu'on doit le concept de ville-monde : « *les informations, les marchandises, les capitaux, les crédits, les hommes, les ordres, les lettres marchandes y affluent et en repartent* » (8). Avec l'émergence de villes portuaires comme Djibouti, ces pôles génèrent un rayonnement global, parce qu'ils font interagir les infrastructures et les équipements d'accostage avec les vecteurs de chargement/déchargement, de redistribution des marchandises et des capitaux, ainsi que tous les moyens de projection de la puissance militaire.

Après avoir été consacré épice militaire de la mer Rouge et gardien du détroit de Bab el-Mandeb par la France, Djibouti attire désormais les principales puissances du monde globalisé. Pour les Etats-Unis, ce port-monde fait partie d'une « zone de combat » au même titre

(7) Début 2015, l'effectif de soldats français atteignait 1 950 personnes. En fonction des réductions budgétaires en cours au ministère de la Défense, il a été ramené à 1 350 personnes à l'été 2017.

(8) Fernand BRAUDEL, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV^e-XVIII^e siècle*, Armand Colin, 1979 (3 volumes).

que l'Afghanistan, l'Iraq et la Syrie. Les attentats contre les ambassades américaines de Nairobi (Kenya) et de Dar es-Salaam (Tanzanie) en 1998, ainsi que l'attaque du destroyer *USS-Cole* dans le port d'Aden en 2000 ont conduit Washington à ouvrir une importante base à Djibouti en 2002, afin de mener leur « guerre contre la terreur » et de compléter leurs moyens de projection en direction du Proche-Orient et de l'Afrique de l'Est.

Le 11 décembre 2002, le Secrétaire d'Etat à la Défense, Donald Rumsfeld, annonce officiellement l'installation de 900 soldats des forces spéciales dans l'ancienne caserne de l'Infanterie de marine française – le Camp Lemonnier. Parallèlement, la radio Voice of America commence à émettre en arabe et en anglais. La force américaine à Djibouti compte aujourd'hui 5 à 6 000 personnes. Son objectif principal est de sécuriser l'entrée de la mer Rouge avec la coopération de l'armée française. Ses autres missions consistent à soutenir les différentes opérations extérieures des armées américaines dans la sous-région.

Depuis quelques années, le Pentagone utilise la base djiboutienne pour engager des drones-tueurs ciblant les Shebaab de Somalie, de même que les djihadistes engagés au Yémen, branche de la Qaïda dans la péninsule arabique. Si les opérations semblent avoir été quelque peu délaissées à partir de Djibouti entre 2002 et 2010, elles ont repris en mai 2011, après l'échec d'une tentative de neutralisation par drone du chef islamiste d'origine américaine – Anwar al-Aulaqi – finalement tué à la frontière de l'Iraq et de la Jordanie en septembre 2011. En 2013, l'installation de 46 drones Predator, de 1 100 commandos et d'une vingtaine de F-15 était prévue. Suite à l'émergence de nouvelles missions, le 60th Expeditionary Reconnaissance Squadron – engageant les MQ-1 Predator – a été dissous en octobre 2015, ses moyens ayant été redéployés en Jordanie et en Iraq. Toutefois, le dispositif de planification des opérations demeure et plus d'une centaine de frappes ont été effectuées entre 2010 et 2016, à partir de Djibouti. Sous la présidence Trump, la première opération américaine – engageant des troupes au sol – s'est effectuée au Yémen fin janvier 2017, aussi à partir de Djibouti.

La lutte contre la piraterie autour de la Corne de l'Afrique a incité plusieurs autres pays à s'installer à Djibouti pour y construire des bases logistiques pour leurs marines et forces spéciales. En avril 2010 a commencé la construction de la première infrastructure permanente des « Forces japonaises d'autodéfense » à l'étranger. Cette installation de 12 hectares, dont la construction a coûté 42 millions d'euros, a été inaugurée le 7 juillet 2011 et peut accueillir jusqu'à 600 militaires. Deux frégates japonaises de premier rang y sont affectées de façon intermittente, avec pour principale mission de surveiller la progression du déploiement économique et militaire chinois dans la sous-région.

Ancienne puissance coloniale dans la Corne de l'Afrique, l'Italie dispose, elle aussi, d'un point d'appui logistique à Djibouti (les effectifs variables n'excédant pas 400 hommes), dans le sillage de la mission européenne de

lutte contre la piraterie maritime *Atalante* (9). Un contingent allemand – de plusieurs dizaines d’hommes – est installé sur la base française pour accomplir le même genre de missions : surveillance maritime et assistance médicale. En janvier 2002, Djibouti et Berlin ont signé un mémorandum sur le statut des troupes allemandes présentes dans le cadre de la lutte antiterroriste.

On assiste également à une percée insistante et diversifiée de la Turquie, utilisant la méthode traditionnelle des Frères musulmans, investissant différents secteurs de l’aide sociale, de la santé et de l’éducation. Conjointement financés par la Turquie et le Qatar, différents programmes humanitaires ciblent prioritairement les zones populaires et peuplées les plus délaissées par l’État djiboutien.

En juin 2017, après la rupture des relations diplomatiques entre l’Arabie saoudite et le Qatar, Doha a brusquement retiré sa force d’interposition entre l’Érythrée et Djibouti, en une seule nuit. Le lendemain, Djibouti a rappelé son ambassadeur à Doha et demandé à la France de réactiver ses mécanismes de surveillance de la frontière avec l’Érythrée.

Toujours sous sanctions internationales, ce pays – longtemps considéré comme la Corée du Nord de l’Afrique – sort progressivement de son isolement, aidé par l’Égypte qui favorise toutes les évolutions susceptibles d’endiguer l’Éthiopie en pleine croissance économique. Les Emirats arabes unis (EAU) disposent désormais d’un quai militaire dans le port d’Assab – terminal de raffinage pétrolier du sud de l’Érythrée.

Les EAU poursuivent leurs implantations dans les ports voisins, notamment à Berbera en Somalie et sur l’archipel des îles Hanish dans le détroit de Bal-el-Mandeb, face au Yémen en guerre, où ils interviennent aux côtés des Saoudiens. D’ici 2019, la monarchie saoudienne ambitionne – elle-aussi – de disposer d’une infrastructure aéroportuaire dans le port-monde de Djibouti.

RÉÉQUILIBRAGE FRANÇAIS ET OPA CHINOISE

Le 28 février 2017, le président djiboutien Ismaïl Omar Guelleh (IOG) a été reçu à Paris en visite officielle, la première depuis dix ans. Mieux vaut tard que jamais : avant de quitter ses fonctions, François Hollande voulait mettre fin à ce qui commençait à être perçu comme un « désintérêt

(9) L’opération *Atalante* est une mission militaire et diplomatique mise en œuvre par l’Union européenne, dans le cadre de la force navale européenne (Eunavfor) et de la Politique de sécurité et de défense commune, dans le but de lutter contre l’insécurité dans le golfe d’Aden et l’océan Indien, une zone maritime menacée par des pirates qui partent des côtes somaliennes. La mission s’est déployée à partir du 8 décembre 2008 pour remplacer les accompagnements nationaux. Elle a à sa disposition, selon les moments, entre quatre et treize bâtiments, appuyés par des avions de patrouille maritime, avec comme point d’appui Djibouti, et des commandos embarqués à bord des navires du Programme alimentaire mondial (PAM) ravitaillant la Somalie ou des navires de commerce traversant la zone. Entre 2009 et novembre 2012, les forces européennes d’Eunavfor ont assuré l’escorte de 166 navires du PAM et 128 navires de l’AMISOM (Mission de l’Union africaine en Somalie).

français », posture évidemment paradoxale dans le contexte de la montée en puissance du port-monde et du maintien de la plus grande base militaire française à l'étranger. La relation bilatérale n'a pas toujours été une mer d'huile, car elle s'est trouvée régulièrement altérée par trois récifs coralliens : la situation fluctuante des droits de l'homme ; la mort du juge français Bernard Borrel, dont l'instruction n'est pas close ; enfin, le doute instillé par l'intervention française – jugée tardive par Djibouti – lors des accrochages frontaliers de 2008 entre l'Erythrée et la RDD.

Malgré tout et comme souvent dans les vieux couples, la retrouvaille s'est opérée avec un soulagement modéré, mais avec détermination dans un climat régional sécuritaire des plus perturbés : l'Erythrée reste sous sanctions internationales ; les révoltes armées demeurent récurrentes aux frontières de l'Éthiopie ; indépendamment de la stabilité fragile du Puntland, la Somalie demeure confrontée depuis 1991 à une guerre civile qui n'a pas dit toutes ses ruses ; enfin, le Yémen voisin est ravagé par la guerre civile et les pandémies, tandis que piraterie maritime et terrorisme menacent de ressurgir sur fond de famines, épuisement des ressources halieutiques et sécheresses à répétition.

Ainsi, les fondamentaux de la relation franco-djiboutienne ont été réaffirmés, notamment quant aux questions de défense et de sécurité. La coopération opérationnelle au profit des Forces armées de Djibouti (FAD) représente une part importante de l'activité des Forces françaises de Djibouti (FFDj). La majorité des actions de formation au profit des militaires djiboutiens concerne des unités appelées à rejoindre les contingents de l'AMISOM (10), la plupart des programmes incluant des cessions de matériels de campagne (paquetages, modules de transmission, effets de protection, *etc.*).

En 2016, 1 450 militaires des FAD ont ainsi bénéficié de 11 programmes de formation principalement dans le cadre de la préparation à la projection en Somalie. Plusieurs formations spécifiques dans des domaines pointus (NEDEX (11), C-IED (12), TAP (13), GIGN (14), sapeurs-pompiers et marine) ont eu lieu ces deux dernières années. En vigueur depuis mai 2014, le traité franco-djiboutien de coopération en matière de défense (15) contient d'ailleurs une clause de sécurité (article 4) envisageant une contribution à la défense de l'intégrité du territoire djiboutien en cas d'agression armée, ainsi qu'une participation à la police de l'espace aérien et à la surveillance des eaux territoriales.

(10) Un tiers des 6 000 hommes des FAD, soit environ 2 000 soldats, participent à l'African Union Mission in Somalia, seule mission de l'Union africaine sous mandat de l'ONU, avec un plafond de troupes à 22 200 hommes.

(11) Neutralisation, enlèvement, destruction des explosifs.

(12) Contre les engins explosifs de circonstance.

(13) Troupes aéro-portées.

(14) Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale.

(15) Signé en décembre 2011.

Accompagnée par l'équipe de l'ambassade de France à Djibouti, cette remise à flot aura permis non seulement de tordre le cou au fantasme d'un « désintérêt et désengagement français », mais aussi d'amorcer le rattrapage d'un criant retard des investisseurs français. Ces derniers – et la remarque s'adresse directement au MEDEF (16) – n'ont pas encore mesuré l'ampleur de la montée en puissance du port-monde djiboutien, comme si une malédiction tenace continuait à peser sur le continuum entre les engagements militaires/opérations extérieures de la France et ses investissements économiques.

L'auteur de ces lignes se souvient avoir assisté au déminage des plages de Koweït-City par le génie français, de même qu'à la remise en état du tramway et de la centrale électrique de Sarajevo par des soldats français. Dans les deux cas, des sociétés essentiellement italiennes, allemandes, espagnoles, polonaises et même coréennes du Sud ont largement bénéficié des marchés liés à cette restauration des infrastructures et de la sécurité, tandis que les entreprises françaises brillaient par leur absence. Après cette relance de la relation bilatérale Paris-Djibouti, on peut espérer que cette malédiction typiquement française commence à se dissiper sur les côtes stratégiques de la mer Rouge et que nos entreprises participeront ainsi à l'expansion d'un port-monde de première importance.

D'avantage que la base d'Abou Dabi (17) voulue par Nicolas Sarkozy en 2009, alors que les Emirats arabes unis déclaraient vouloir acheter le Rafale, celle de Djibouti demeure vitale pour la France parce qu'elle se trouve à l'articulation des forces navales françaises déployées dans l'océan Indien et celles de Méditerranée.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, défense et sécurité en Méditerranée étaient assurées par la VI^e Flotte américaine, des permanences britanniques à Gibraltar et Chypre ainsi que par la Marine nationale à partir de Toulon : « *A la fin de la guerre, les Etats-Unis remplacent une Grande-Bretagne exsangue et assurent avec la VI^e Flotte la sécurité en Méditerranée. La création de l'OTAN leur permet de disposer de bases navales et de protéger ainsi l'accès au pétrole de la péninsule arabique. L'intégration de la Grèce et de la Turquie dans l'OTAN permet également de contrôler les mouvements de la flotte soviétique en Méditerranée. L'endiguement de l'URSS est complété par la conclusion du Pacte de Bagdad en 1955* » (18).

Aujourd'hui, cette « Méditerranée occidentale » de Guerre froide est révolue et laisse place à une *Mare Bellum* de confrontations multipolaires, où Chine et Russie jouent un rôle grandissant. Régulièrement, on détecte

(16) Mouvement des entreprises de France.

(17) La base aérienne Al-Dhafra est située à 30 km au sud d'Abou Dabi, à 225 km des côtes iraniennes. Elle est la plus grande base aérienne du pays, sur laquelle sont stationnés des appareils de la Force aérienne des Emirats arabes unis, des Etats-Unis et de la France.

(18) Fernando DEL POZO / Ferdinando SANFELICE DI MONTEFORTE / Patrick HÉBRARD, « Les diplomaties navales en Méditerranée », *Politique étrangère*, n°2, 2016.

des sous-marins nucléaires d'attaques (SNA) russes au large de la rade de Toulon. Ces déploiements opérationnels répétitifs ponctuent la gestion des crises syriennes et ukrainiennes. Selon la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* (19), « l'intégrité territoriale de l'Ukraine a été gravement mise en cause par la force. L'annexion illégale de la Crimée s'est accompagnée d'un renforcement massif et rapide des capacités militaires russes, qui lui confère un rôle de bastion méridional en mer Noire, comparable à la situation de Kaliningrad en mer Baltique ». Cette évolution altère directement l'équilibre stratégique en Méditerranée et en mer Rouge.

C'est dire si – selon l'un des principes moteurs de la mondialisation contemporaine, celui des « vases communicants », qui fait se déverser mers et océans dans une même continuité maritime – la Méditerranée est devenue une articulation vitale entre la mer Rouge et l'océan Indien, les océans Atlantique et Arctique. Leurs îles et détroits constituent des pièces majeures de l'économie maritime et des flux de communication et d'échanges en perpétuelle augmentation. Ces évolutions sont essentielles pour les intérêts de la France, mais aussi pour des ambitions chinoises qui ne cessent de s'affirmer.

Plus que jamais, à partir de Djibouti, la mer Rouge et le canal de Suez constituent la porte d'entrée d'une *mare nostrum/mare bellum* – déversoir de crises terrestres qui n'ont cessé de se multiplier depuis les révoltes arabes de janvier 2011. Ensuite, à partir de la masse d'eau de Suez à Gibraltar, on débouche sur les Atlantique sud et nord. Par le Nord, on remonte vers l'océan Arctique – par la route du nord-est de Mourmansk au détroit de Béring – avant de croiser au large du Kamtchatka et de revenir en mer de Chine orientale.

C'est dans ce cercle océanique que s'opère la mutation géopolitique de Djibouti – port-monde/débouché méditerranéen – menée comme une offre publique d'achat, une offre d'acquisition payable au comptant à un prix patiemment élaboré. En suivant le cercle océanique, l'OPA de Pékin part de la mer de Chine orientale – de la sphère de coprosperité et de proximité chinoise – pour déboucher dans l'océan Indien. Halte pakistanaise : Pékin déclare vouloir transformer le port de Gwadar en un pôle dépassant Dubaï et même Shenzhen. Escale éthiopienne, le parc industriel sino-éthiopien de Dongguan est en construction dans la banlieue d'Addis-Abeba. En 2020, il s'agira de la plus importante zone économique d'Éthiopie qui constitue déjà l'arrière-pays de Djibouti. Sur la mer Rouge, l'Erythrée entend elle-aussi tirer le meilleur profit des investissements chinois pour sortir de

(19) La *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* a été remise officiellement au Président de la République le 13 octobre 2017. Elle est destinée à fixer le cadre stratégique de l'élaboration de la prochaine Loi de programmation militaire 2019-2025, qui doit porter l'effort de défense à 2% du produit intérieur brut à l'horizon 2025. Elle tire les leçons de l'évolution, depuis le Livre blanc de 2013, d'un contexte stratégique instable et imprévisible. La Revue examine dans ce contexte les intérêts de la France et l'ambition du pays pour sa défense et en déduit les aptitudes prioritairement requises pour les armées.

son isolement, afin d'essayer de normaliser la relation avec son ennemi éthiopien.

Par conséquent, on voit bien qu'à partir de Djibouti et d'une nouvelle Méditerranée globalisée – qui pourtant ne représente que 1% de la totalité des mers et des océans –, se développe une circularité maritime transcontinentale dans laquelle s'imposent les nouvelles puissances chinoise et russe. Ces dernières avancent conjointement, selon des accords, arrangements et traités symétriques.

POTLATCH SINO-RUSSE

En avril 2016, sans surprise, le président Ismaïl Omar Guelleh est réélu au premier tour des élections pour un quatrième mandat. Bien que Djibouti affiche une certaine stabilité intérieure, la situation sécuritaire de l'environnement régional demeure sous contrôle depuis l'attentat imputé aux Shebaab somaliens dans le restaurant La Chaumière en mai 2014. Le conflit ouvert au Yémen, ajouté aux tensions frontalières récurrentes avec l'Erythrée et à celles entre l'Erythrée et l'Éthiopie, pourrait, sur fond de paupérisation des populations, faire de la RDD une cible de choix pour des groupes terroristes et inspirer une nouvelle génération de pirates. La piraterie ressurgit avec une baisse drastique des revenus liés à une pêche côtière de plus en plus menacée par la pêche industrielle. C'est dans ce contexte que Pékin a décidé de s'implanter massivement en mer Rouge.

Depuis le début des années 2000, la stratégie du Collier de perles se confirme et multiplie ses avancées. L'intérêt de Pékin pour la « perle djiboutienne » concerne d'abord le développement économique de l'Afrique de l'Est, l'accès aux ressources naturelles de l'Éthiopie et aux hydrocarbures du Soudan du sud. À partir de cette plaque-tournante maritime, les investisseurs chinois entendent rayonner sur l'ensemble du Grand continent. Rouverte par Pékin, la ligne de chemin de fer Djibouti/Addis-Abeba doit se prolonger jusqu'à Nairobi puis Mombassa, voire Dar es-Salaam, puis à l'Est, en direction du Soudan du Sud et de l'Afrique centrale : quelque 70% des approvisionnements chinois en ressources naturelles transitent par le détroit de Bab-el-Mandeb, reliant Djibouti, le Yémen, la péninsule arabique et l'Afrique par la mer Rouge, le golfe d'Aden et l'océan Indien.

Depuis une quinzaine d'années, la marine chinoise poursuit sa mue de flotte côtière en force hauturière et de projection, modernisant ses bateaux (frégates, porte-avions et sous-marins), multipliant ses points d'appuis et bases portuaires. Bien que rarement affiché comme tel, l'objectif est bien de pouvoir rayonner sur l'ensemble de l'océan Indien au-delà du champ d'action traditionnel des forces armées chinoises. À la sortie du canal de Suez, l'étape suivante concerne la Méditerranée, à partir d'une installation

dans le complexe portuaire russe de Tartous, sur les côtes de Syrie en Méditerranée orientale (20).

Présent à Tartous en octobre 2014, l'auteur de ces lignes a pu constater *de visu* la mise en chantier – dans le port syro-russe de Tartous – d'un « quai chinois ». Aujourd'hui, cette infrastructure en eaux profondes peut accueillir sous-marins et frégates de premier rang. Elle est équipée de différents points d'approvisionnement en carburant et d'une base vie d'une capacité de plusieurs milliers de soldats. Les premières installations chinoises construites à Tartous ont été opérationnelles dès 2016. « Désormais en Méditerranée, et pas seulement au large de la Syrie, on croise plus de frégates chinoises que de bâtiments britanniques », relève un officier supérieur de la Marine nationale, commandant d'une FREMM (21) de la Force d'action navale (FAN).

A partir de Tartous, la flotte chinoise *Ma'anshan* – numérotée Type 054 – est composée d'un navire lance-missiles et de deux aviso-escorteurs. L'unité principale est une frégate équipée de radars aériens, maritimes et sous-marins de dernière génération, de huit lance-missiles anti-navires C-803, de systèmes de défense anti-aérienne ainsi que de canons de mortier 324-MM. Cette flotte a notamment pour mission de protéger les ports syriens contre les raids aériens et maritimes de la coalition américaine.

Les déploiements de la marine chinoise s'effectuent, le plus souvent, en format « task-force » de trois bâtiments, deux frégates et un pétrolier de ravitaillement, ainsi qu'avec des sous-marins et des bâtiments de projection. Cinq *task-forces* de ce type sont affectées à l'océan Indien et à la mer Rouge. Plusieurs de ces bâtiments effectuent, depuis deux ans, des traversées à destination de Tartous, sans se cantonner à la Méditerranée orientale. C'est en effet à partir du port syro-russe que les bâtiments chinois se projettent en Méditerranée occidentale et au-delà du détroit de Gibraltar. Ce déploiement s'inscrit dans le mouvement plus large du double déploiement des colliers de perles et des routes de la soie, qui a vu Pékin prendre le contrôle de l'administration civile de grands ports commerciaux comme Le Pirée en Grèce ou Cherchell en Algérie. A terme, Djibouti est ainsi appelé à devenir le « *hub* stratégique » de la Chine pour l'Afrique de l'Est et la Méditerranée.

Pour l'instant, la stratégie chinoise consiste à contourner soigneusement les restes de puissance britannique et le « segment méditerranéo-indien » de la Marine nationale française. La chercheuse Alice Ekman explique qu'« *en Europe comme dans d'autres zones, la priorité pour Pékin n'est pas d'intégrer les pays les plus influents à ses nouveaux mécanismes de coopération* » ; « *la Chine consolide en priorité les mécanismes de coopération bilatérale, dans*

(20) « La Méditerranée n'est plus une mer occidentale », www.prochetmoyen-orient.ch, 10 sept. 2016.

(21) La classe FREMM (Frégate européenne multi-missions, puis Frégate multi-missions) est une classe de frégates développée et produite par Naval Group (ex-DCNS). La Marine nationale en armera huit (classe *Aquitaine*), la Marine italienne dix et la Marine royale marocaine et la Marine égyptienne, une chacune.

une relation qu'elle souhaite davantage 'd'égal à égal'. Pékin vise davantage les pays considérés comme 'plus petits' qui, regroupés, peuvent désormais constituer des interlocuteurs d'un poids suffisant face à une Chine désormais 'grande puissance' » (22).

Dans cette même logique, à partir de la Grèce et de l'Europe centrale, Pékin mise beaucoup sur des pénétrantes ferroviaires comme vecteurs principaux des routes de la soie, même si Pékin n'abandonne pas l'idée d'un rail maritime traversant le détroit de Gibraltar pour remonter vers l'Atlantique Nord et l'Arctique. Toujours est-il qu'aujourd'hui Chinois et Russes s'imposent comme des puissances méditerranéennes avec lesquelles il faut compter ! Et leurs marines ne resteront pas cantonnées en Méditerranée orientale ; elles multiplient déjà les transits par le canal de Suez et le détroit de Gibraltar.

Initialement, la Chine ne devait pas posséder son propre quai dans le port de Djibouti. L'ensemble des infrastructures, d'appareillage/acostage, devait rester sous l'entière souveraineté de la RDD. C'est du moins ce que les autorités djiboutiennes nous confirmaient encore en mars 2017. Intransigeantes en matière de souveraineté nationale, les autorités locales ont passé des accords avec la France et les Etats-Unis excluant en principe toute présence russe. Cependant, l'indépendance de Djibouti n'est-elle pas en train d'être remise en cause par des contraintes financières ? La clef de cette équation militaro-portuaire repose sans doute sur l'évolution de la dette et, en parallèle, du développement économique de l'Etat portuaire.

Entre 2014 et 2017, l'endettement djiboutien envers les bailleurs de fonds chinois est passé de 40% à 80%. Pékin a investi à Djibouti 14 milliards de dollars en infrastructures : chemin de fer, ports, routes, mais aussi écoles, bâtiments administratifs et Institut Confucius (sans compter la location du terrain qui abrite la base chinoise : 100 millions de dollars par an payés par Pékin, à comparer aux 60 millions de dollars pour les Etats-Unis). A elle seule, la Banque chinoise d'import-export finance huit des grands projets d'infrastructures, dont le *pipeline* d'eau qui vient d'Ethiopie (322 millions de dollars), la ligne de chemin de fer Addis-Abeba-Djibouti (490 millions de dollars), le nouvel aéroport de Bicidley (450 millions de dollars) et le port de Doraleh (590 millions de dollars).

La Chine a promis 60 milliards de dollars d'investissements à l'Afrique et mille autres milliards de dollars dans le cadre des nouvelles routes de la soie qui passeront pour partie par le continent, notamment par Djibouti : des sommes colossales, qui s'accompagnent de la présence en Afrique de plus de dix mille entreprises chinoises et de plus d'un million d'expatriés.

Très habilement, Djibouti a créé une *holding* pour privatiser et coter en bourse ses emprunts, afin de désengager partiellement l'Etat qui mise, par ailleurs, sur la poursuite d'un taux annuel de croissance de plus de 7%. Ce dispositif sera-t-il efficace pour faire face aux échéances de remboursements

(22) Alice EKMAN, « La Chine en Méditerranée – Un nouvel activisme », *Politique étrangère*, n°4, 2016.

qui doivent commencer courant 2018, sous les regards attentifs du Fonds monétaire international (FMI) et des experts des Nations unies ? Rien n'est moins sûr et l'Etat djiboutien risque bien de devoir accepter les conditions de son principal bailleur de fonds...

C'est là tout l'enjeu du *potlatch* sino-russe (23), du jeu contraint de don et contre-don stratégique (24) des deux puissances : dans la mesure où les Russes accueillent désormais des navires chinois à Tartous en Méditerranée, les experts militaires de la zone estiment – qu'à terme et en retour – les Chinois accueilleront des bateaux russes dans leur port de Djibouti, alors qu'ils en étaient exclus jusque-là, en raison d'accords secrets passés avec les puissances occidentales.

C'est dans ce « glissement stratégique », dans cette interface entre *hard* et *soft power*, que se joue la partie subtile de Xi Jinping et son plan d'une Chine hyper-puissante à l'horizon 2049. Et on voit bien, à partir de l'exemple de Djibouti, comment les Chinois déploient leurs routes de la soie et colliers de perles : d'abord par le commerce, les affaires et des coopérations économiques élargies, avant d'afficher une présence, sinon de réelles prétentions, militaire(s) (25).

Dans ce contexte, la base chinoise de Djibouti est désormais opérationnelle, avec 400 soldats, qui ont déjà effectué plusieurs exercices à balles réelles. Ses capacités d'accueil sont de plusieurs milliers d'hommes et pourront monter jusqu'à un format de 10 000 soldats(26). Trois cents mètres de quais supplémentaires pourraient être concédés à la Chine dans le nouveau port de Doraleh, alors qu'une nouvelle zone industrielle de 48 hectares a été mise en chantier à l'automne 2017, dans le prolongement des installations militaires.

A quoi va servir cette base chinoise ? Sa première mission consistera à sécuriser les flux maritimes vitaux pour l'économie chinoise. L'autre fonction, plus hypothétique, viserait « *la formation des armées de la région* », avancent les autorités de Pékin : les forces djiboutiennes et d'autres contingents de l'AMISOM ; les forces spéciales des armées éthiopienne et kenyane éventuellement. Comme le dit un proverbe mandarin : « le bœuf est lent et la terre est patiente ». Ces missions sont appelées à se transformer dans le temps et en fonction des évolutions stratégiques régionales et internationales.

(23) Roxana CRISTEA, « Tribulations chinoises en Méditerranée... », *Sécurité globale – Horizons stratégiques*, n°11, aut. 2017.

(24) Marcel MAUSS, « Essai sur le don – Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », *L'Année sociologique*, 1924-1925, t. I.

(25) La Chine a été marquée par l'évacuation, en 2011, de ses 30 000 ressortissants de Libye. Une opération de grande envergure qui avait mis en lumière les limites de la présence militaire chinoise dans la zone. Leçons en partie tirées en 2015, avec l'évacuation de plus de 600 ressortissants chinois du Yémen. Tous ont transité par Djibouti avant de retourner en Chine.

(26) Plus de 2 500 militaires chinois servent ainsi sous la bannière de l'ONU en Afrique. En 2015, le Président chinois s'était engagé à contribuer à hauteur de 8 000 soldats supplémentaires, soit un cinquième des Casques bleus déployés dans le monde. Avec 1 052 soldats au Soudan du Sud, 666 au Liberia et 402 au Mali, la Chine est déjà très présente sur le continent.

Toujours est-il que, contrairement aux Américains qui vivent en vase clos dans leur base, les Chinois commencent à apparaître dans le paysage djiboutien. Comme les 1 500 militaires français, qui vivent avec leur famille en immersion dans la société djiboutienne, les Chinois sont de plus en plus visibles dans les restaurants, commerces de la cité portuaire et le reste du pays. L'ouverture de plusieurs Instituts Confucius est annoncée, tandis que la radio francophone *RCI (Radio Chine Internationale)* joue à plein sa fonction d'influence et de *soft-power*. En comparaison, *Radio France Internationale (RFI)*, qui confond trop souvent information et militantisme droit-de-l'homme, n'est plus captable à Djibouti...

Surtout, le symptôme le plus parlant des tribulations chinoises est certainement l'ouverture de la *Silk-Road-Bank* – la Banque de la Route de la soie –, qui permet désormais échanges et fluidité directe du franc djiboutien au yuan chinois. La construction de la zone de libre-échange de Doraleh, dont les investisseurs sont majoritairement chinois, esquisse un avenir qui se projette différemment selon les intérêts des uns et des autres.

Les Djiboutiens rêvent de transformer leur pays en un *hub* de puissance globale – dont ils resteraient les maîtres –, une espèce de Dubaï alliant la prospérité économique à la sécurité locale et régionale. Ce n'est sans doute pas l'optique des Chinois, qui visent plutôt le modèle de Hong-Kong ou Macao : c'est-à-dire une plate-forme conçue non seulement comme l'une des nouvelles perles de leur collier stratégique, mais aussi comme un *hub* de projection de puissance visant l'ensemble de l'Est africain et ses prolongements méditerranéens. Certes, l'avenir n'est pas écrit... et la mer est patiente !

CONSOLIDER L'INFLUENCE DE LA FRANCE

Si la Méditerranée n'est plus exclusivement occidentale, elle demeure néanmoins une mer vitale pour les pays européens, dont la France. Après la quasi-disparition de la VI^e Flotte américaine et les décrochements capacitaires britanniques successifs, la Marine nationale demeure la seule à être réellement opérationnelle et crédible en Méditerranée (27). En l'occurrence, cette capacité opérationnelle dépend du continuum stratégique qui s'étend de la Méditerranée à l'océan Indien. Djibouti – qui, en dépit des réductions successives de ses moyens, demeure la première base militaire française à l'étranger (28) – constitue le pivot stratégique de cet ensemble maritime de défense, de sécurité et de développement.

D'avantage que la base française d'Abou Dhabi ouverte pour des raisons commerciales et politiques – il s'agissait notamment d'affirmer

(27) La marine italienne reste opérationnelle, pouvant déployer 9 FREMM et un aéronef. Cependant, elle se cantonne à des missions de proximité ou aux opérations de lutte contre la piraterie maritime financées par l'Union européenne.

(28) Bastien ALEX / Didier BILLION / Alain COLDEFY / Richard LABÉVIÈRE, « Ambitions stratégiques américaines, britanniques et russes en Méditerranée », STRATPOL/Marine nationale, oct. 2013.

une coopération militaire avec les Etats du Golfe face à l'Iran voisin –, le dispositif de Djibouti se situe à la convergence de flux économiques et militaires globaux.

Pour la France, la Méditerranée fait partie d'un arc de crises qui s'étend de la Mauritanie à l'Afghanistan ; elle constitue une zone prioritaire, non seulement pour des raisons de sauvegarde maritime mais aussi pour la projection de forces. Cette capacité concerne l'ensemble d'un espace maritime français très distendu, confronté à des menaces composites et en perpétuelle reconfiguration, de Clipperton, aux Antilles, du Mozambique jusqu'à Saint-Pierre-et-Miquelon.

En ce qui concerne plus précisément la proximité méditerranéenne, quelles sont les missions de la Marine nationale en Méditerranée ? D'abord les missions du « quotidien », celles de l'action de l'Etat en mer. La fonction de sauvegarde des côtes occupe le quart de son activité : lutte contre les pollutions, les trafics de stupéfiants, l'immigration clandestine, notamment. La protection face au terrorisme maritime a été étendue aux navires transportant des passagers depuis le 1^{er} août 2016. Simultanément à ces missions du quotidien s'ajoutent les opérations non permanentes conduites à partir et à l'intérieur du bassin méditerranéen – missions dont le poids tend à augmenter en nombre et en durée – depuis l'opération Harmattan en 2011, les opérations Serval, puis Barkhane et, enfin, l'opération Chammal en 2016, centrée sur la lutte contre l'organisation « Etat islamique » en Iraq et en Syrie.

Les différentes opérations menées dans le cadre de l'Union européenne (UE) face à la crise migratoire, avec les opérations de Frontex puis l'opération Sophia (juin 2015), avant l'inauguration, le 6 octobre 2016, de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, posent passablement de questions quant à leur format et leur pertinence. Les mécanismes Schengen ont volé en éclats et l'UE peine à afficher une détermination commune et cohérente face à une crise qui concerne non seulement les Etats membres de l'UE, mais aussi ceux de l'Union africaine, sinon ceux de la Ligue arabe.

Avec 35% de ses navires et 14% de ses aéronefs basés sur la façade méditerranéenne, l'efficacité opérationnelle de la Marine nationale repose sur le triangle Toulon-Djibouti-présence française dans l'océan Indien. Et sa pertinence dépend de la consolidation des trois pointes de ce triangle (29).

Par conséquent, l'arrêt des réductions continues des moyens de la base française de Djibouti doit être prioritaire et doit faire place au renforcement de l'ensemble de ses capacités opérationnelles. Corollaire de cette nécessité stratégique : le renforcement du poste diplomatique de la France dans toutes ses composantes. En novembre 2017, un Groupe d'affaires franco-djiboutien a vu le jour afin d'associer les entrepreneurs français historiques de Djibouti aux nouvelles perspectives de développement, notamment en

(29) Ce constat est souligné plusieurs fois par la *Revue stratégique* déjà citée.

matière d'eau, d'infrastructures routières et de transport. En liaison avec ce Groupe d'affaires, une attention particulière est portée sur la formation – en France – de doctorants, d'ingénieurs et de techniciens djiboutiens, tenant mieux compte des besoins de l'économie djiboutienne. Exemple : le Conservatoire national des arts et métiers, l'École supérieure des géomètres et topographes et d'autres écoles d'ingénieurs ont été sensibilisés.

L'influence, particulièrement la francophonie (menacée par la multiplication d'écoles enseignant en anglais, arabe ou ture), ne doit pas être oubliée. Plus concrètement, il s'agit de soutenir, avec plus de moyens, les établissements scolaires francophones ainsi que l'Institut français de Djibouti (30), lieu de culture, d'intelligence et de débats. L'endroit est aussi très fréquenté par les enfants des écoles. L'un des signes de la remise à flot de la relation Paris-Djibouti serait, en outre, d'élaborer avec *RFI* un nouveau cahier des charges pour que la « *radio française du monde* » retrouve toute sa place dans le paysage audio-visuel djiboutien.

Une telle approche des enjeux djiboutiens pour les intérêts de la France était déjà celle du rapport des sénateurs Lorgeoux et Trillard, *La maritimisation du monde – La France face à la nouvelle géopolitique des océans* (31), qui date du 18 juillet 2012. Le port-monde de Djibouti concentre toutes les dimensions de la mondialisation exponentielle : la montée en puissance de la Chine, les tentatives occidentales d'endiguement de cette nouvelle hyperpuissance et la militarisation des relations régionales et internationales.

Dans cette nouvelle *Weltanschauung*, mers, océans et ports-monde façonnent l'horizon. Et chacune des puissances maritimes s'efforce de sauvegarder, de valoriser, sinon d'agrandir sa Zone économique exclusive (ZEE). Les élites politiques et administratives françaises ont fait de cette géographie une espèce de « carte du Tendre ». A quoi sert de se vanter de la possession de 11 millions de kilomètres carrés de ZEE – deuxième espace maritime mondial – si on n'en fait rien, si on ne conçoit pas sa défense comme une opportunité exceptionnelle de croissance et de développement ?

(Article rédigé en novembre 2017)

(30) Institut Français-Djibouti, B.P. 64 - Salines Ouest, Djibouti.

(31) Rapport d'information de MM. Jeanny Lorgeoux et André Trillard, fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, n°674 (2011-2012), 17 juil. 2012.

ENJEUX ET PROBLÉMATIQUES D'UNE GOUVERNANCE DE LA HAUTE MER

PAR

JEAN-PAUL PANCRACIO (*)

Parce qu'il est un patrimoine naturel essentiel de l'humanité et qu'il pèsera lourd dans la survie de cette dernière, les raisons ne manquent pas d'appeler à une gouvernance intégrant tous les aspects des activités humaines qui ont pour cadre ce milieu physique qu'est l'océan : perspective d'une exploitation future des grands fonds marins ; réalité de la surpêche et de destruction progressive de nombreuses espèces ; pollution grandissante du milieu maritime et de ses formes insidieuses (micros plastiques, grands vortex de détritrus, chute quotidienne de conteneurs à la mer, *etc.*) ; augmentation continue du trafic maritime alliée au phénomène du gigantisme naval ; perspectives de développement infini de la pose de câbles sous-marins à fibre optique ; effets du changement climatique sur les océans et les littoraux, notamment l'élévation certaine du niveau des mers, les submersions littorales et insulaires et la fonte des glaces de mer ; atteintes à la sécurité de la navigation ; développement des trafics illicites ; puissance des flux maritimes d'immigration clandestine et des réseaux de trafiquants qui s'y adonnent.

Une litanie qu'on peut clore avec la perspective de nouvelles formes d'occupation des espaces maritimes facilitées par des avancées technologiques, comme celle des îles artificielles flottantes de grande envergure, mais aussi par la perspective de nouvelles technologies telles, entre autres, que les navires sans équipage et la cybercriminalité visant les navires.

Aborder la question d'une gouvernance de la haute mer, c'est aussi s'inscrire dans l'esprit d'une gouvernance de l'océan dans sa globalité et donc à l'échelle planétaire d'un point de vue géophysique et à l'échelle universelle du point de vue des Etats. La nécessité d'une cohérence normative fera nécessairement rétroagir les dispositions adoptées pour la haute mer sur les zones sous juridiction nationale. L'établissement d'un tel régime de gouvernance est dans l'air du temps. Les prochaines négociations majeures qui doivent s'ouvrir sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 2018 en vue d'un accord sur la protection et une gestion raisonnable des ressources biologiques des espaces maritimes

(*) Professeur émérite de l'Université de Poitiers (France) et chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

hors juridiction nationale sont d'ores et déjà considérées comme devant en être le principal pilier.

Ce chemin vers une gouvernance de ces espaces maritimes internationaux que nous appellerons pour simplifier « gouvernance de la haute mer », puisqu'il s'agit essentiellement d'elle, constitue un lourd défi à relever. Cependant, dans cette voie difficile quand on place les ambitions à l'échelle universelle, des avancées ont déjà été réalisées ou sont en voie de l'être.

LES DÉFIS D'UNE GOUVERNANCE DE LA HAUTE MER

Affronter le morcellement spatial et juridique

La première des difficultés à laquelle se heurte tout projet normatif en vue de faire progresser la gouvernance de l'océan est celle de l'existant. Il faut en effet travailler sur un droit international de la mer qui n'a eu de cesse que de morceler l'espace maritime planétaire en une multitude de zones structurant aussi bien la surface et la colonne d'eau que les fonds et au sein desquelles s'échelonnent des compétences variées reconnues aux Etats. A ces zones et à leurs ressources sont associés des régimes juridiques différents (1).

Le morcellement spatial

La Convention de Montego Bay, que d'aucuns ont qualifiée, avec une pointe d'exagération, de « constitution des océans » – ce qui n'a guère de sens en droit international –, est cependant le traité majeur autour duquel s'organise le droit de la mer contemporain. Si, comme on le verra, elle est loin de constituer à elle seule un code du droit de la mer, elle est toutefois le texte central. Ce sont ses dispositions et uniquement elles qui établissent le découpage de l'océan mondial en zones spatiales et en définissent les statuts au plan juridique : eaux maritimes intérieures, mer territoriale, zone économique exclusive à l'intérieur de laquelle se trouve la zone contiguë, eaux archipélagiques, zones englobantes de souveraineté et de droits souverains archipélagiques.

Le morcellement des régimes juridiques applicables

Avec le morcellement des zones maritimes, sévit un phénomène de différenciation des régimes juridiques entre surface, colonne d'eau et fonds marins. Le type même en est offert par la zone économique exclusive, mais aussi par la haute mer.

La zone économique exclusive est un espace dans lequel l'Etat côtier exerce non sa souveraineté, mais des droits souverains, sur l'exploration, la gestion, la conservation et l'exploitation des ressources naturelles

(1) Pour une très belle et récente étude en termes de complexité d'une approche globale de la gouvernance des espaces maritimes, cf. Nathalie Ross, « La gouvernance des mers et des océans, entre mythes et réalités juridiques », *Journal du Droit International*, juil.-août-sept. 2017, pp. 757-812.

biologiques et non biologiques, de toutes autres formes d'exploitation économique de cet espace, de même que sa juridiction en matière de protection et de préservation du milieu marin, de recherche scientifique et d'installation d'ouvrages (îles artificielles, plates-formes, *etc.*). Pour autant, et c'est la raison pour laquelle il ne s'agit pas d'une souveraineté de l'Etat côtier, la navigation et le survol y sont libres comme ils le sont dans l'espace international de haute mer, de même qu'est libre la pose de câbles et pipe-lines sous-marins (article 58 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ou CNUDM). A cette conjugaison de droits de l'Etat côtier et des Etats tiers qui, les uns et les autres, doivent « *tenir dûment compte* » (articles 58§ 3 et 87§2), dans leurs diverses activités, de leurs droits et obligations respectifs, vient s'ajouter le régime juridique du plateau continental, qui concerne les fonds de la zone économique exclusive (ZEE). Enfin, en surface, vient s'intégrer dans la zone économique exclusive, une zone contiguë qui s'étend sur 12 milles marins à partir de la limite externe de la mer territoriale.

La dissociation des régimes juridiques apparaît encore plus flagrante dans ce que nous appellerons l'espace global de haute mer. Si l'ensemble est considéré comme espace international, la surface et la colonne d'eau ainsi que leurs ressources sont placées sous un régime de liberté, tandis que les fonds marins répondant à la dénomination prosaïque de *Zone*, sont placés, de même que leurs ressources, sous le régime de patrimoine commun de l'humanité (article 136 CNUDM). Ce régime est exclusif de toute souveraineté étatique et le principe de non-appropriation s'y applique. Tous les droits sur les ressources – par ailleurs inaliénables – de ces fonds sont détenus par l'Autorité internationale des fonds marins (article 137§2 CNUDM). Cela n'en interdit pas en soi l'exploration et l'exploitation, mais elles ne peuvent être menées que sous l'égide de l'organe international indépendant qu'est l'Autorité et aux conditions fixées par elle dans le cadre des codes miniers qu'elle établit et des licences qu'elle accorde. La dissociation est encore accentuée par le fait que les Etats côtiers qui s'y considèrent éligibles sont en droit de demander une extension de leur plateau continental au-delà de la limite externe de droit commun des 200 milles marins, sans aller au-delà des 350 milles. Il leur faut pour cela démontrer devant les experts de la Commission des limites du plateau continental, sur la base de données scientifiques, que leur marge continentale se prolonge au-delà des 200 milles. Cette extension empiète par conséquent sur le domaine des fonds marins internationaux de la Zone et introduit, sous la colonne d'eau de haute mer et son régime de liberté, un espace de fonds marins soumis aux droits souverains d'Etats côtiers.

Affronter la dispersion normative et organique

La dispersion du corpus normatif

Les conventions internationales dont on peut dire qu'elles ont complété sur des domaines particuliers la Convention de Montego Bay ont été finalement assez nombreuses. On pourrait même dire que, pour identifier les failles de la Convention de Montego Bay, il suffirait de lister les domaines dans lesquels sont intervenues des conventions spécifiques, entre 1982 et aujourd'hui, qui ont trait au droit international de la mer, ce qui ne prend pas en compte celles qui sont intervenues dans le champ du droit maritime, comme la Convention du travail maritime adoptée sous l'égide de l'Organisation internationale du Travail (OIT) le 23 février 2006, entrée en vigueur le 20 août 2013, ou le Code polaire adopté par l'Organisation maritime internationale (OMI) en novembre 2014.

Ces conventions complémentaires sont les suivantes :

- 1986 : la Convention des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires (7 février 1986), pas appliquée par manque de ratifications ;

- 1988 : la Convention de Rome du 10 mars 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, avec son protocole annexé, qui a trait à la répression d'actes illicites contre la sécurité des plateformes fixes situées sur le plateau continental – convention de lutte contre les actes de terrorisme maritime et non la piraterie ;

- 1990 : la Convention de Londres sur la pollution par les hydrocarbures (30 novembre) ;

- 1991 : le Protocole de Madrid du 4 octobre 1991, entré en vigueur le 14 janvier 1988, et ses six annexes, protocole à la Convention de Washington de 1959 sur l'Antarctique qui consacre l'Antarctique comme étant une « *réserve naturelle consacrée à la paix et la science* », énonce le principe selon lequel un régime de protection globale de l'environnement en Antarctique et des écosystèmes relève de l'intérêt de l'humanité tout entière et consacre des règles environnementales strictes ;

- 1992 : la Convention d'Oslo relative aux opérations d'immersion (15 février 1992) ;

- 1992 : la Convention sur la diversité biologique (CDB) qui, signée à Rio de Janeiro (juin 1992), comporte des dispositions qui font porter son champ d'application sur les zones maritimes sous juridiction des Etats côtiers, c'est-à-dire jusqu'à la limite extérieure de la ZEE et du plateau continental ;

- 2000 : la Convention de Palerme du 15 décembre 2000, convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (entrée en vigueur le 25 décembre 2003), avec ses trois protocoles annexés, dont le Protocole III contre le trafic illicite de migrants par terre, air et

mer, adopté par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale et entré en vigueur le 28 janvier 2004, qui oblige les Etats parties à ériger ce trafic en infraction pénale mais ne vise que les trafiquants et passeurs agissant en groupes organisés ;

- 2001 : Convention de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) sur la protection du patrimoine archéologique subaquatique (6 novembre 2001) ;

- 2009 : la Convention de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) INN, entrée en vigueur le 6 juin 2016 et dont l'intitulé complet est celui d'Accord relatif aux mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

La dispersion des organes de gouvernance

Du point de vue de la gouvernance internationale des océans au plan universel, ce qui frappe, c'est la vacuité institutionnelle : l'absence d'organisation intergouvernementale à caractère universel dédiée à cela. Pour ne s'attacher qu'à l'universel, il y a bien l'Organisation maritime internationale (OMI), dont le siège est à Londres, mais elle traite essentiellement des questions relatives au transport maritime, le *shipping*, sous ses multiples aspects. Pour le reste et sans négliger l'intérêt de ce qui est en place, la gouvernance internationale des océans est actuellement caractérisée par sa faiblesse et ses cloisonnements thématiques : l'Autorité internationale des fonds marins (pour la gestion de la Zone) qui, cela dit, fait un travail magnifique ; la Commission des limites du plateau continental ; INMARSAT ; les commissions régionales de pêche (au nombre de 35 rien que pour la haute mer), qui n'ont pas été regroupées ni dotées de pouvoirs d'en contrôler l'application par les Etats. Puis, dans le cadre de l'administration de l'ONU, la Division des affaires maritimes et du droit de la mer, un rapport annuel du Secrétaire général de l'ONU suivi d'un débat, quelques recommandations de l'Assemblée générale.

Le défi d'une liberté de la haute mer encore largement héritée de Grotius

Le grand paradoxe

Avec son principe dérivé, l'exclusivité de juridiction de l'Etat du pavillon fait des océans une vaste zone grise. La conjonction de ces deux principes génère une fiction juridique : celle de police des mers exercée par chaque Etat envers son propre pavillon, alors même que très peu d'Etats ont une marine de haute mer. Elle laisse en fait la police des mers (Haute mer et ZEE), par exemple en matière de lutte contre le narcotrafic, en matière de migrations clandestines, à la bonne volonté de coopération de l'Etat du pavillon avec l'Etat intercepteur.

Le principe juridique qui est dérivé de cet axiome de liberté est le principe d'exclusivité de juridiction de l'Etat du pavillon. En termes de juridiction sur la navigation, il s'applique encore de nos jours avec une force pratiquement inentamée dans ce qui représente, haute mer et zones économiques exclusives confondues, 90% des océans. La navigation de plaisance au large n'existait pas : n'étaient sur la mer que des navires de guerre, de commerce ou de pêche, battant pavillon de quelques puissances maritimes seulement (Angleterre, Pays-Bas, pays scandinaves, France, Espagne, Portugal, Venise et cités italiennes, empire Ottoman, puis les jeunes Etats-Unis). Considérons que guère plus d'une dizaine d'Etats se partageaient ainsi l'activité maritime océanique, c'est-à-dire de haute mer.

De nos jours, le même principe s'applique à près de 200 Etats, car tous ont le droit d'accéder à la haute mer et le droit au pavillon maritime, y compris ceux qui, comme la Mongolie, sont parmi les plus éloignés d'un littoral. Or bien peu disposent d'une marine de guerre océanique capable d'exercer un contrôle en mer sur les unités qui arborent leur pavillon.

Il y a là un héritage séculaire dans lequel le droit de la mer continue de s'inscrire, alors que 60 000 navires de tous pavillons sillonnent les mers, que la pêche illicite et les trafics les plus divers s'y développent et qu'une minorité infime d'Etats disposant d'une marine de guerre océanique est capable de faire régner le droit sur la mer en contrôlant le seul pavillon national. La possibilité qu'ont leurs unités navales d'obtenir un droit ponctuel d'arraisonner un navire étranger suspecté d'activité illicite est un processus contraignant et aléatoire. La parade consistant en des pouvoirs de contrôle et de rétention accrus reconnus à l'Etat du port, notamment en matière de rétention de navires sous normes et de lutte contre la pêche INN, n'est pas suffisante : parlons ici d'une gouvernance aléatoire. Proposant une conception très largement utilitariste des activités humaines en mer, elle livre également l'espace international qu'est la haute mer aux pulsions prédatrices des Etats.

Une gouvernance faible, essentiellement fondée sur l'incitation à coopérer

L'Etat au XXI^e siècle, au moyen de sa souveraineté, est plus que jamais nécessaire à une bonne multilatéralisation du monde, dans le cadre de laquelle la souveraineté prend une dimension différente, de plus belle envergure.

Cependant, la question est aujourd'hui bien plus vaste que celle d'une simple sécurité des Etats au regard des activités illicites qui se développent sur l'espace maritime derrière le paravent de la liberté des mers et de son dérivé, le principe de l'exclusivité de juridiction de l'Etat du pavillon. Elle est celle de la survie du milieu marin et des défis de solidarité que nous allons tous devoir affronter dans les années à venir, si tant est que ces questions ne soient déjà là, pour faire face avec cohérence et intelligence aux effets du changement climatique planétaire. Or, au regard de ce gigantesque défi, la Convention de Montego Bay ne crée pour ce qui est

du relationnel entre Etats qu'une invitation à coopérer, une sorte de *soft obligation* à l'intérieur de la notion générale de *soft law*, qui se situe sur le plan de la bonne conduite, non au plan d'une obligation contraignante (2).

Toutes les sections de la Convention de Montego Bay appellent les Etats à coopérer pour assumer les grandes fonctions maritimes : sécurité internationale contre le narcotrafic, lutte contre la piraterie maritime, gestion internationale des pêches, sauvegarde de la vie en mer, prévention des pollutions, protection du patrimoine culturel subaquatique, exploitation des fonds marins internationaux, gestion des espèces migratrices et chevauchantes, *etc.* Si tous les pays décidaient de mettre réellement en œuvre, dans un esprit pragmatique, les processus prévus par la Convention, ce ne serait déjà pas si mal en termes de gouvernance des océans (3).

Est-ce qu'une gouvernance de l'océan mondial digne de ce nom peut se satisfaire de cette option volontariste ? Sans négliger ce que peut apporter la coopération, elle n'est essentiellement efficace qu'en présence d'un nombre limité d'Etats et lorsque leurs intérêts sont suffisamment convergents. Simple principe relationnel, elle n'est pas un mode opératoire efficient à l'échelle universelle.

Le défi des nouveaux risques

La révolution technologique en cours se projette sur les espaces maritimes et n'est pas sans laisser présager des risques nouveaux pour la sûreté et la sécurité internationale. La cybercriminalité, la perspective de navires sans équipage, la prolifération déjà engagée des câbles sous-marins à fibre optique, l'usage de drone marins (non assimilables à des navires sans équipages), tout cela impactera nécessairement le droit international de la mer tout autant que le droit maritime et fera probablement évoluer le principe de juridiction exclusive de l'Etat du pavillon et, par conséquent, la conception actuelle de liberté de la haute mer.

Trouver le chemin vers une vraie gouvernance : fonctions et obligations en droit international de la mer

Le défi posé par le droit de la mer contemporain au regard de l'exigence pressante d'une gouvernance qui ne soit pas limitée à la seule question de la haute mer mais étendue, avec les nuances nécessaires, à l'espace océanique dans son ensemble, est de concevoir sur le plan théorique un dispositif normatif qui soit à même de transcender les cloisons tant géographiques que statutaires qui le fractionnent aujourd'hui, tout en les respectant. Cela ne peut se faire qu'en élevant au rang de standards juridiques généraux les principales obligations internationales des Etats, lesquelles correspondent

(2) Cf. Jean-Paul PANCRACIO, *Droit de la mer*, Dalloz, Paris, 2010, p. 109.

(3) Cf. à cet égard, sur l'émergence d'une obligation internationale coutumière de conservation de la biodiversité dans les zones maritimes internationales, la récente thèse pour le doctorat en Droit soutenue devant l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I, France) par Mme Pascale RICARD, *La Conservation de la biodiversité dans les zones maritimes internationales*, 9 déc. 2017, 642 p.

au demeurant à des fonctions essentielles qu'ils ont à assumer dans l'océan mondial.

La souveraineté est inhérente au statut de l'Etat en droit international et à sa personnalité juridique internationale qui en est l'élément fondamental : elle garantit l'indépendance de l'Etat et ainsi son autonomie politique tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières. C'est ainsi à la souveraineté de l'Etat, plus précisément à la rencontre positive de l'ensemble des souverainetés, qu'implicitement le droit international fait appel pour assurer son propre développement et l'adaptation de ses normes aux besoins de la société internationale. Cela commence par l'édition de normes juridiques adaptées aux défis à affronter et se prolonge par leur respect. Dans l'inhérence de sa souveraineté, garante de son autonomie et de son indépendance, l'Etat a ainsi à assumer pleinement la capacité d'action internationale que lui confère ce statut en mettant celle-ci au service de l'humanité tout entière.

A travers l'idée d'inhérence de la souveraineté dans le statut de l'Etat, Serge Sur fait surgir cette fonction universelle qu'il a la charge d'assumer : « *Seule institution à disposer de compétences territoriales, l'Etat assure la répartition des espaces étatiques et la protection des espaces internationaux. Il est un acteur organique des relations internationales, une institution internationale par lui-même en quelque sorte et la première des institutions internationales. La souveraineté est ainsi une fonction internationale aussi bien sous son aspect interne que dans sa dimension extérieure. C'est pourquoi elle n'entrave pas le développement du droit international mais le permet.* »(4)

Il y a ainsi une double finalité – interne et internationale – à toute compétence reconnue à l'Etat sur un espace maritime, même sur tout espace quel qu'il soit. Pour être efficiente sur l'espace maritime, en termes de gouvernance, la norme de droit international doit être adaptée à l'unité physique de cet espace et de son milieu. Ce qui peut changer en revanche, ce sont les modalités de mise en œuvre en fonction des compétences que les Etats détiennent dans les différentes zones. Il s'agit donc de définir des obligations majeures susceptibles de s'appliquer, selon des modalités diverses, mais en tous lieux de l'espace océanique mondial, avec des normes renforcées pour la protection des espaces internationaux et la régulation des activités qui s'y déroulent.

On trouve déjà dans la Convention de Montego Bay l'énoncé de toutes les fonctions majeures que les Etats ont à assumer en haute mer, mais aussi dans les zones maritimes placées sous leur emprise et qu'elle traduit en obligations internationales plus ou moins contraignantes en fonction des zones maritimes considérées et du degré d'emprise qu'y ont les Etats : obligation de garantir la liberté des mers (accès aux ports, droit de passage

(4) Serge SUR, « La créativité du droit international. Cours général de droit international public », RCADI, vol. 363, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publisher, 2014, pp. 103-104.

inoffensif dans la mer territoriale, droit de libre transit archipélagique, droit de libre transit dans les détroits internationaux, libre navigation en haute mer ; recherche scientifique ; pose de câbles et pipe-lines) ; l'obligation de protection et de gestion raisonnée du milieu marin et de sa biodiversité (dans les zones économiques exclusives, sur les plateaux continentaux, en matière de pêcheries maritimes) ; l'obligation de sûreté, de sécurité et de sauvegarde de la vie en mer sur l'ensemble des espaces maritimes.

La notion de fonction perçue comme le fondement d'obligations et de compétences assumées par l'Etat sur les espaces maritimes a ceci de positif qu'elle est globalisante, transgressive du zonage juridique des océans, sans pour autant le supprimer. Elle permet de mieux concevoir la dimension universelle des compétences que les Etats sont appelés à assumer sur les espaces maritimes. Elle fait mieux comprendre l'unité essentielle du milieu marin, la puissante interactivité qui relie toutes les formes d'action qui y sont menées, la nécessité d'un droit international de la mer qui mette en cohérence par ce biais les régimes juridiques des différentes zones maritimes, enfin la solidarité objective des Etats et de leurs peuples dans sa gouvernance.

LES AVANCÉES DANS LA GOUVERNANCE DE LA HAUTE MER

Une inversion des perspectives

Le droit international de la mer actuel n'est pas celui de l'océan mondial considéré dans sa globalité, mais celui d'un océan divisé. Cette division trouble et rend plus difficile la perception par le droit de la réalité de l'océan planétaire en tant qu'écosystème dans lequel de multiples interactions sont à l'œuvre. Les réflexions et progrès en cours dans le domaine de la gouvernance de la haute mer ne pourront pas ne pas avoir de puissantes répercussions sur l'ensemble des espaces maritimes. Ce qui se décidera pour la haute mer, dans le cadre nécessaire d'une vision écosystémique de sa gouvernance, ne produira pleinement ses effets qu'en étant mis en relation cohérente avec ce que font ou doivent faire les Etats dans les zones maritimes intermédiaires entre la haute mer et les espaces terrestres.

On a toujours eu pour habitude depuis plusieurs siècles de penser la mer et son droit en les inscrivant dans une perspective terrestre. Cet effet de projection a atteint son plus haut degré lors des négociations qui ont eu pour cadre la 3^e Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1973-1982) d'où est issue la Convention de Montego Bay. La souveraineté et les droits souverains ont projeté l'emprise des Etats, certes plus ou moins forte, plus ou moins dégradée, sur des espaces maritimes considérables. Il en a résulté un partage entre espaces maritimes internationaux et espaces

sous emprise d'Etats côtiers équivalent à 60% des mers pour les premiers et 40% pour les seconds.

Aujourd'hui, ce sont les pressants impératifs de protection et de gestion régulée des espaces maritimes internationaux qui inversent les perspectives. On est, si on peut dire, au centre, dans le grand large, d'où on regarde vers les marges terrestres. Paradoxalement, cette nouvelle vision peut aider la société internationale à voir l'océan non plus essentiellement comme un objet d'emprise et de prédation, mais comme une entité écosystémique fragile dont les déséquilibres auront des répercussions majeures sur l'humanité dans son ensemble.

Un véritable dispositif de gouvernance de la haute mer devrait ainsi permettre d'établir à rebours, sur l'espace maritime global, des standards universels conçus comme des fonctions maritimes assumées dans le cadre d'obligations adaptées au régime juridique de chacune des zones maritimes concernées et au droits qu'y ont les Etats côtiers.

Vers un régime protecteur des ressources biologiques de la haute mer

La gageure d'un régime protecteur « à droit constant »

Pour certains, il s'agit de la plus grande négociation internationale entreprise depuis la 3^e Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer entre 1973 et 1982. Elle vise à élaborer, « *dans le cadre de la Convention, un instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale* ». Ce qu'on désigne communément comme l'« Accord BBNJ » (*Biology Beyond National Jurisdiction*) est ainsi d'emblée conçu pour entrer dans la catégorie des accords dits « d'application de la CNUDM », dont on sait qu'il en existe déjà deux (5). Cependant, on peut émettre quelques doutes sur son appartenance réelle à cette catégorie pour autant qu'on veuille réellement s'attacher à établir un véritable dispositif de protection des ressources biologiques des zones maritimes internationales.

Sans doute, de telles négociations ne pouvaient-elles être lancées qu'à la condition d'émettre ce genre de réserve et d'euphémisme dans l'expression de l'objectif poursuivi : l'accord ne devrait pas viser à amender la Convention de Montego Bay (selon l'une des deux procédures prévues par les articles 312 à 316, partie XVII de la Convention), mais seulement à en préciser certaines modalités d'application.

(5) Cf. les précédents de 1994 et 1995 : l'accord du 29 juillet 1994 « relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer » relativement à l'exploitation de la Zone ; puis l'Accord du 4 août 1995 « aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs ».

Le mandat confié en 2015 par l'Assemblée générale de l'ONU au Comité préparatoire – dit *PrepCom* – était particulièrement réducteur. Il était demandé à ce Comité de travailler dans le respect des compétences des organismes déjà créés et des dispositions des conventions existantes, en d'autres termes de ne pas toucher aux compétences dévolues aux organes internationaux agissant en haute mer ni au régime juridique des zones maritimes existantes.

Cependant, sauf à ne pas aborder réellement les difficultés, il sera bien difficile de s'en tenir à cette réserve compte tenu des quatre domaines à traiter : 1) la protection, l'accès et le partage de l'utilisation des ressources génétiques marines ; 2) la gestion des outils de zones (les aires marines protégées à créer en haute mer) ; 3) les études d'impact sur l'environnement ; 4) le renforcement des capacités (aide au pays en développement).

Si on sait bien ce que sont des ressources biologiques, à savoir tout le vivant, la biomasse que contiennent les océans (poissons, mammifères marins, coraux, végétaux...), il est plus délicat de définir la notion de « ressources génétiques marines », qu'on a jusqu'à présent incorporées à la catégorie très générale des ressources biologiques marines, mais qui ont leur spécificité. L'article 2 de la Convention sur la diversité biologique signée à Rio de Janeiro le 5 juin 1992 (complétée par le Protocole de Nagoya du 29 octobre 2010, qui lui est désormais annexé, « portant sur l'accès aux ressources génétiques marines et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation ») les définit comme le « matériel génétique d'origine végétale, animale ou microbienne ou autre contenant des unités fonctionnelles de l'hérédité ayant une valeur effective ou potentielle ». En effet, depuis qu'on a découvert le séquençage du génome du vivant, la constitution génétique héréditaire de chaque élément du vivant (ressources zoogénétiques (RZG), ressources phytogénétiques (RPG)...) a acquis une valeur évidemment scientifique en termes de connaissances, ainsi qu'une valeur en tant que ressource naturelle exploitable d'un point de vue commercial (fabrication de nouveaux médicaments à partir de molécules découvertes sur ces êtres, fabrication d'aliments, amélioration de la production agro-alimentaire, etc.), d'où également le développement de leur brevetage en termes de propriété industrielle.

Or, en matière de protection et d'exploitation des ressources génétiques marines dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale, la Convention de Montego Bay ne fournit aucune règle, si bien que c'est le principe « premier arrivé, premier servi » qui prévaut jusqu'à présent. Trois Etats (Etats-Unis, Allemagne, Japon) détiennent 70% des brevets déposés sur des organismes marins découverts et susceptibles d'être exploités sur le plan génétique en vue de fabriquer des médicaments ou encore des produits cosmétiques. La même carence existe quant à la possibilité d'instaurer dans ces mêmes zones des aires marines protégées (AMP), qui sont des dispositifs particulièrement efficaces de gestion et de

protection du milieu marin dans sa globalité et tout spécialement en ce qui concerne ses ressources biologiques.

Des problématiques complexes à résoudre

Ces problématiques concernent les deux premiers et principaux domaines à appréhender prévus par le mandat de 2015.

Il s'agira en premier lieu de traiter avec cohérence la difficulté issue de ce que les ressources biologiques, en particulier génétiques, se trouvent aussi bien dans la colonne d'eau de haute mer que sur le sol et dans le sous-sol de la Zone, qui relèvent du patrimoine commun de l'humanité. Or, en ce qui concerne les ressources biologiques qui relèvent de ces fonds internationaux, il paraît difficile de ne pas les faire bénéficier du statut de patrimoine commun de l'humanité – lequel s'applique pour l'heure exclusivement aux ressources minérales –, d'autant que l'article 136 de la Convention de Montego Bay stipule en une formule générale et englobante que « *la Zone et ses ressources sont le patrimoine commun de l'humanité* ». Il s'agit donc potentiellement de toutes les ressources car, lors de l'élaboration de la Convention dans la décennie 1970, on ne pouvait penser qu'aux ressources minérales, ne se doutant pas encore de l'existence d'une imposante biodiversité vivant dans les grands fonds marins, dont l'apport et le bénéfice pour l'humanité sont potentiellement bien supérieurs à ce que pourront lui apporter les premières. De là naît cependant une autre difficulté : celle de la disparité de statut qu'il y aurait avec ces mêmes ressources situées dans la colonne d'eau de haute mer, espace maritime qui n'a pas plus que ses ressources, la qualité de patrimoine commun de l'humanité. Peut-on imaginer que la génétique des fonds ait, grâce à ce statut et à l'action de l'Autorité internationale des fonds marins, une protection supérieure à la génétique de la colonne d'eau ?

La solution sera peut-être alors dans l'adoption d'un statut commun aux ressources biologiques des deux zones et qui ne serait pas celui de patrimoine commun de l'humanité – que rejette en l'occurrence un certain nombre d'Etats –, mais une notion intermédiaire à créer, qui pourrait être celle de « ressources d'intérêt commun » à toute l'humanité.

La question de la création d'aires marines protégées dans les zones maritimes internationales semble de ce fait moins complexe. Toutefois, ce n'est qu'une apparence. Les Etats devront d'abord s'entendre sur le principe de la création d'AMP en haute mer, puis décider quelles sont les régions de l'espace de haute mer qui bénéficieront de ce statut, quelles seront les contraintes à la libre navigation qui y seront associées, puis à quel organisme confier leur gestion et leur surveillance, quel en sera le financement. Enfin, lorsqu'une AMP sera créée au-dessus d'un plateau continental étendu, quels seront les droits et obligations de l'Etat côtier disposant du domaine sous-jacent ?

La question de l'impact des dispositions de l'accord sur le régime juridique des autres zones

La question est ici de savoir si, en travaillant sur la question ciblée de la protection et de la gestion de la biodiversité de la haute mer, on ne va pas trouver le champ initial des négociations trop étriqué pour pouvoir légiférer efficacement. Un précédent existe, non des moindres : celui qui, parti d'un comité préparatoire institué par l'Assemblée générale de l'ONU en vue d'une future convention sur le statut des fonds marins internationaux en 1967, a fini par déboucher sur la convocation de la 3^e Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et au final sur la Convention de Montego Bay.

L'avenir le dira. Pour l'heure la résolution 72/249 adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 24 décembre 2017 sous l'intitulé « Instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale » est en elle-même un pas considérable. Elle autorise le Secrétaire général des Nations Unies à convoquer une conférence diplomatique universelle au plus tard pour le dernier trimestre 2018 avec, pour échéance ultime, l'adoption de l'accord, la fin du premier semestre de l'année 2020.

Une référence possible : les progrès réalisés dans la gouvernance de l'espace maritime antarctique

La gestion internationale de l'océan austral relevant de la Convention de Washington de 1959, base de l'internationalisation de ce continent, à savoir le vaste domaine maritime englobant celui-ci et situé en deçà du 60^e parallèle de latitude sud, offre un assez bon exemple de ce que peut être une gouvernance internationale d'un espace maritime hors juridiction nationale. Certes, il s'agit d'un cas un peu particulier en ce qu'il prend appui sur un solide corpus conventionnel fait de trois traités principaux et de deux autres qui s'attachent à la protection d'espèces spécifiques :

- la Convention de Washington sur l'Antarctique instituant l'internationalisation du 6^e continent (1^{er} décembre 1959) ;
- la Convention de Canberra sur la conservation de la faune et de la flore marines antarctiques (ou CCAMLR), spécifique au milieu marin (20 mai 1980) ;
- le Protocole à la Convention de Washington relatif à la protection globale de l'environnement en Antarctique (Madrid, 4 octobre 1991) ;
- la Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique (Londres, 1^{er} juin 1972) ;
- l'Accord de protection des albatros et pétrels (Canberra, 19 juin 2001).

Le cas est également particulier en ce qu'il concerne un nombre relativement restreint d'Etats, celui formé par les parties consultatives à la

Convention de Washington – entendons par là les Etats parties originels – et les autres Etats qui ont été cooptés pour faire partie de ce que nous appellerons le « club antarctique ». Il ne s'agit donc pas de prétendre calquer sur l'espace de haute mer de l'océan mondial des dispositions de gouvernance développées dans cet espace régional spécifique, mais à tout le moins de s'en inspirer dans la mesure du possible.

La Convention de Canberra et la Commission pour la conservation de la faune et de la flore en Antarctique (CCAMLR)

Les Etats ont été incités à élaborer cette convention par l'accentuation des visées de certains d'entre eux sur une exploitation des ressources vivantes des mers australes, notamment le krill et la légine. Comme l'indique clairement son intitulé, la Convention de Canberra, à l'inverse de celle de Washington, ne porte que sur les mers antarctiques, à l'exclusion du continent lui-même. Il s'agit d'une convention qui a pour fonction fondamentale de doter l'Antarctique de son propre droit de l'environnement marin. Il n'y a pratiquement que dans le milieu marin que l'Antarctique dispose d'une faune et d'une flore.

L'article III de la Convention, relatif aux activités en Antarctique, renvoie simplement aux articles I et V de la Convention de Washington, dont on rappellera qu'ils interdisent toute autre activité que pacifique sur le continent ainsi que toute activité nucléaire.

Les parties consultatives de la Convention de Washington, qui ont été les promotrices de la Convention de Canberra, ont également considéré que la conservation de la faune et de la flore marines de cet océan international exigeait une coopération qui soit reliée à celle qui existait déjà dans le cadre de la convention de 1959 et ont estimé qu'elle devait impliquer « *la participation active de tous les Etats ayant des activités de recherche ou de capture dans les eaux de l'Antarctique* » (préambule). Les parties consultatives se sont en outre reconnu des responsabilités particulières quant à la protection et à la préservation du milieu naturel antarctique, par une référence expresse à l'article IX§1-f de la Convention de Washington qui prescrit aux parties consultatives de se concerter pour adopter des mesures « *relatives à la protection et à la conservation de la faune et de la flore dans l'Antarctique* ». La Convention de Canberra étant plus ouverte que celle de Washington, tout en maintenant une hiérarchie entre les Etats parties, son article V prend la précaution de prescrire que les parties contractantes qui ne sont pas parties à la convention de 1959 « *reconnaissent les obligations et les responsabilités particulières des parties consultatives au traité sur l'Antarctique quant à la protection et à la préservation de l'environnement dans la zone de ce traité* » Parties consultatives et autres parties contractantes se voient, ensemble, attribuer un droit de réprimande sur les Etats non parties à la Convention et qui

développeraient néanmoins des activités illicites ou non réglementées dans l'espace maritime international de l'Antarctique (articles XXII et X-1).

Création et action de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore en Antarctique (CCAMLR)

Là, la Convention de Canberra se démarque nettement de celle de Washington, qui était des plus laconiques sur la structure dite « réunion » des parties consultatives destinée à assurer son application, en ne prévoyant qu'une coopération entre Etats parties, pour laquelle il n'instituait aucun organe doté de la personnalité juridique (6). La convention de 1980 consacre au contraire l'essentiel de ses dispositions à cette commission et, de façon significative, c'est à travers les dispositions instituant et définissant les compétences de celle-ci que sont déterminés véritablement les objectifs de la convention elle-même.

Au demeurant, l'institutionnalisation de la gouvernance de l'océan Antarctique qui ressort de la Convention de Canberra, laquelle a le mérite d'exister, reste dans un format *a minima* : une petite organisation internationale ayant son siège à Hobart, dans la province insulaire australienne de Tasmanie, et pour objet statutaire la conservation du milieu maritime antarctique, grâce à un comité scientifique et un secrétariat.

La Convention définit sa composition en son article VII : chaque partie contractante qui a pris part à l'élaboration et à l'adoption de la Convention y dispose d'un siège de plein droit ; chaque Etat qui adhère ensuite dispose également d'un siège, pour autant qu'il respecte les obligations établies par la Convention en matière de protection de la faune et de la flore marine ; enfin, peuvent également en être membres, les organisations d'intégration économique régionale. La Commission prend ses décisions sur les questions de fond selon la méthode du consensus. Ses fonctions sont relativement détaillées par l'article IX de la Convention, laquelle les expose en huit points qui font de la Commission un observatoire du milieu maritime antarctique. Le septième point met d'ailleurs ce rôle en évidence en affirmant que la commission met en œuvre un système de contrôle et d'observation de l'espace marin antarctique, dont le détail est lui-même précisé à l'article XXIV. A ce titre, elle peut disposer d'« observateurs et inspecteurs » qui sont habilités à monter à bord des navires se livrant à la recherche scientifique ou à la capture d'espèces vivantes dans sa zone géographique de compétence. Elle dispose également du pouvoir d'appeler l'attention de tout Etat qui n'est pas partie à la Convention sur les activités de ses ressortissants et navires qui iraient à l'encontre de ses objectifs. Pour le reste, « *il semble que l'abondance des renvois aux dispositions du traité de 1959 par la convention de 1980 maintienne largement le nouveau système dans l'esprit d'utilisation pacifique et scientifique de l'Antarctique*

(6) Daniel VIGNES se demandait alors avec raison : « Toute vraie internationalisation, quand elle commande une action, ne requiert-elle pas une institutionnalisation ? », *Annuaire français de droit international*, 1980, p. 754.

même s'il permet avec prudence une certaine exploitation des ressources de la faune et de la flore » (7).

La Commission a pour objectif global de protéger la biodiversité marine, sans en exclure cependant une exploitation raisonnée. Dans cette optique, elle a pour mission d'adopter :

- des mesures de conservation qui peuvent porter sur l'ouverture ou la fermeture de zones, secteurs ou sous-secteurs à des fins d'étude scientifique ou de conservation, y compris celles de zones spéciales destinées à la protection et à l'étude scientifique : sur cette base, la Commission adopte régulièrement, depuis 1985, des mesures de conservation visant à limiter ou interdire la pêche dans certaines zones ;

- des mesures de conservation pour des sites particuliers afférents au programme de contrôle de l'écosystème qui, institué en 1985, tend à détecter et relever tous changements importants dans l'écosystème antarctique et a également pour fonction de distinguer les modifications dues à l'exploitation des espèces commerciales de celles dues aux variations tant physiques que biologiques du milieu.

Depuis 2005, des travaux et réflexions sont menés au sein de la CCAMLR sur la mise en place d'un réseau d'aires marines protégées dans l'océan Austral. La première AMP a ainsi pu être créée sur le vaste espace de la mer de Ross. On peut donc dire qu'il s'agit de la première AMP créée dans un espace maritime international. Des discussions sont actuellement en cours au sein de la commission pour étendre ce premier élément de réseau par la création d'une seconde AMP, mais n'ont pu encore aboutir.

Le Protocole de Madrid (4 octobre 1991)

Il s'agit d'un protocole à la Convention de Washington de 1959. Il consacre l'Antarctique – espace terrestre et espace maritime – comme « *réserve naturelle consacrée à la paix et la science* ». Il consacre également l'idée selon laquelle le développement d'un régime de protection globale de l'environnement en Antarctique et des écosystèmes dépendants et associés est non seulement nécessaire mais relève de l'intérêt de l'humanité tout entière.

Il consacre dès lors des règles environnementales strictes. Tout lancement d'une quelconque activité dans l'espace océanique antarctique doit faire l'objet d'une évaluation environnementale préalable. Les Etats parties sont soumis à d'importantes obligations en matière de protection de la biodiversité maritime, qu'ils doivent intégrer dans leur législation nationale. Les Etats doivent ainsi exercer leurs compétences et leur juridiction sur toutes activités menées par leurs ressortissants dans l'ensemble de l'espace antarctique, quelle qu'en soit la localisation.

En témoignage la loi française n°2003-347 du 15 avril 2003 relative à la protection de l'environnement en Antarctique. Elle fait porter le contrôle

(7) *Ibid.*, p. 761.

préalable et la juridiction de la France en termes d'application des règles internationales relatives à la protection de l'environnement sur les ressortissants français et étrangers auteurs d'activités en Antarctique au titre de sa compétence territoriale dans son secteur de la Terre Adélie, y compris les navires et aéronefs ; et envers les ressortissants français au titre de sa compétence personnelle en dehors de ce secteur sur l'ensemble du domaine terrestre et maritime international.

Un décret en Conseil d'Etat est intervenu pour fixer les modalités d'application du régime de déclaration préalable et d'autorisation des projets d'activités pouvant à ce titre concerner la France, aussi bien les personnes physiques que les personnes morales (8). Cela porte entre autres sur : l'identification des autorités compétentes pour la délivrance des autorisations et la procédure à suivre ; le contenu et les modalités de mise en œuvre de l'étude d'impact préalable. De telles dispositions ont notamment le mérite de décourager les tours opérateurs de se placer sous pavillon de complaisance dans l'espoir d'échapper à la rigueur des conventions sur l'Antarctique et des lois nationales en découlant.

Dans le domaine des activités touristiques, conformément à la résolution 3 (2011), la Réunion consultative du traité sur l'Antarctique (RCTA) a adopté les lignes directrices générales tendant à éviter d'éventuelles incidences négatives sur l'environnement ou les valeurs scientifiques et esthétiques de l'Antarctique. Les tours opérateurs qui organisent des croisières en Antarctique doivent adhérer à l'organisme professionnel qu'est l'Association internationale des organisateurs de voyages dans l'Antarctique (IAATO), laquelle bénéficie du statut d'invitée à la Réunion consultative du traité sur l'Antarctique (RCTA).

Le Protocole prévoit en outre deux catégories d'aires maritimes protégées pour l'Antarctique : les zones spécialement protégées de l'Antarctique (ZSPA) et les Zones gérées spéciales de l'Antarctique (ZGSA). Ces zones peuvent concerner toute partie terrestre ou maritime de l'espace antarctique. Lorsqu'elles concernent des espaces maritimes, le Protocole

(8) La France a eu l'occasion d'être le premier pays à exercer sa juridiction civile et répressive en Antarctique à l'encontre d'un de ses ressortissants avec le jugement du tribunal correctionnel de Paris du 6 février 2014 relatif à la conduite d'activités non gouvernementales non autorisées dans la zone du Traité de Washington et aux dégradations commises sur le SMH n°62 *Wordie House*. Les contrevenants étaient un skipper français et son client. Ils ont séjourné en Antarctique du 4 au 11 janvier 2010. Ils avaient tout d'abord omis pour cela de demander une autorisation, ce qu'ils auraient dû faire soit auprès des TAAF (Bureau de Saint-Denis-de-la-Réunion, où siège le préfet des Terres australes et antarctiques françaises ou TAAF), soit auprès de tout autre Etat ayant le statut de partie consultative du Traité de l'Antarctique. De plus, à l'occasion d'un débarquement à terre, ils ont saccagé un ancien abri situé à proximité de leur mouillage, la cabane *Wordie House*, qui avait été édifée par les premières expéditions britanniques et était inscrite sur la liste des sites historiques protégés au titre du Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement en Antarctique (cf. infra) signé le 4 octobre 1991 et annexé à la Convention de Washington. Cette infraction a été considérée comme ayant eu un impact sur l'environnement. C'est le Foreign Office qui avait, le 27 janvier 2010, informé les autorités françaises de la présence en Antarctique de ces deux ressortissants et des faits commis par eux. Ils avaient été découverts dans la cabane par des opérateurs du United Kingdom Antarctic Heritage Trust (UKAHT). Le tribunal a condamné le 6 février 2014 le skipper à une amende de 10 000 euros, sur le fondement de l'article L.173-1 du Code de l'Environnement.

prévoit de recueillir au préalable l'accord de la commission CCAMLR (article 6§2, Annexe V du Protocole).

Une Zone spécialement protégée de l'Antarctique peut être créée en vue de protéger des valeurs environnementales, scientifiques, historiques, esthétiques exceptionnelles ou l'état sauvage de la nature ou toute combinaison de ces valeurs ou encore toute recherche scientifique en cours ou programmée. L'accès à une ZSPA est interdit à toute personne non munie d'un permis délivré.

Une région où des activités sont conduites ou susceptibles d'être conduites dans l'avenir peut être désignée comme une Zone gérée spéciale de l'Antarctique (ZGSA) pour faciliter la planification et la coordination des activités, éviter d'éventuels conflits, améliorer la coopération entre les parties et réduire au maximum les répercussions sur l'environnement.

Et un signe venu du Nord

Ajoutons un autre signe favorable à la gouvernance de la haute mer, venu du pôle opposé : la décision prise par les cinq principaux Etats riverains de l'océan Arctique (Etats-Unis, Canada, Russie, Norvège et Danemark pour le Groenland) et cinq des principaux Etats pêcheurs (Chine, Japon, Corée du Sud, Islande), ainsi que l'Union européenne, le 30 novembre 2017, d'instaurer à titre de précaution un moratoire de 16 ans sur la pêche dans l'ensemble de l'espace de haute mer de cet océan, aujourd'hui encore recouvert par la banquise, y compris durant l'été, mais qui pourrait ne plus l'être dans les prochaines décennies. Ce délai, qui pourrait être prolongé à échéance, est destiné à permettre aux scientifiques d'affiner la compréhension de l'écosystème arctique.

La zone concernée représente un cercle de 200 km de rayon à partir du Pôle, équivalent à la superficie de la Méditerranée. La portée d'un tel accord, négocié depuis plusieurs années, est beaucoup plus importante qu'il n'y paraît si on prend en compte le fait qu'à l'heure actuelle 800 espèces halieutiques d'intérêt commercial migrent progressivement vers les eaux polaires, tout spécialement celles de l'Arctique, poussées par le changement climatique. Cette migration de masse progresse en moyenne de 26 km par an.

* *
*

Il est grand temps de mettre sur pied la gouvernance internationale de la haute mer, digne de ce nom, et, par projection vers les espaces maritimes côtiers, sur l'ensemble de l'océan mondial.

Les standards internationaux qui seront adoptés pour la haute mer lors des prochaines négociations qui seront menées sous l'égide des Nations Unies ne doivent pas simplement ambitionner de combler une lacune de la Convention de Montego Bay relative à cet espace, aussi étendu soit-il, mais doivent avoir un effet rétroactif envers les Etats jusque dans la gestion

de leurs zones économiques exclusives, leurs plateaux continentaux, mais aussi leurs espaces littoraux (mer littorale et zone côtière terrestre), dont on sait qu'ils concentrent l'essentiel des sources de pollution du milieu marin global.

Tout en veillant à respecter et garantir la liberté des mers, cette gouvernance sera, dans les temps de changement climatique qui s'annoncent, un garant essentiel de solidarité et de paix. Avec elle, c'est à une nouvelle phase de croissance en humanité que nous sommes appelés.

DÉFENSE ET DOCTRINES DE SÉCURITÉ

Yves BOYER

Introduction

Olivier ZAJEC

La présidence Trump et l'OTAN.

*Paradoxes et évolutions de la défense collective du continent européen
à l'heure de 'l'Amérique d'abord'*

Abdelwahab BIAD

Le Traité d'interdiction des armes nucléaires.

Un instrument ambitieux à l'avenir incertain

INTRODUCTION

PAR

YVES BOYER (*)

2017 a été marquée par l'arrivée au pouvoir de l'administration Trump alors même que nombre de commentateurs ne pariaient pas cher sur le candidat républicain si atypique. Ses positions sur la Russie, sur les alliés européens et japonais de l'Amérique, sur l'Alliance atlantique semblaient indiquer que se dessinait une inflexion assez sensible de la politique extérieure des Etats-Unis. Dans les mois qui ont suivi l'arrivée de D. Trump à la Maison-Blanche, les inflexions ont été davantage marquées à l'égard de l'Asie : durcissement de l'attitude américaine vis-à-vis de la dictature nord-coréenne ; retrait de l'Accord de partenariat transpacifique (Trans-Pacific Partnership ou TPP) pourtant favorable aux intérêts géopolitiques américains ; et hésitations marquées quant à l'attitude à adopter à l'égard de la Chine. La première rencontre entre le président Trump et son homologue chinois, dans la résidence privée de Trump, Mar-a-Lago, avait paru pourtant se dérouler dans un climat positif.

Globalement, dans sa première année, la présidence Trump a semblé davantage préoccupé par les questions intérieures (enquête du procureur Mueller sur l'éventuelle implication russe dans l'élection présidentielle, questions liées à l'immigration, *etc.*), dont l'évolution conditionne l'avenir politique de D. Trump, que par la géopolitique internationale. Pourtant, le nouveau locataire de la Maison-Blanche avait annoncé qu'il allait changer les lignes de la politique étrangère. Il entendait renouer le dialogue avec Moscou, défier la Chine, contenir l'Iran, damer le pion à la Corée du Nord, rebattre radicalement les cartes au Proche-Orient, demander aux alliés de payer davantage pour leur défense, se retirer d'accords internationaux aussi importants que l'Accord de Paris sur le climat et celui sur le nucléaire iranien. Une partie de ce programme a été réalisé ; en même temps, le Président est un *businessman* qui instinctivement réagit d'une façon assez pragmatique. Il n'est pas unilatéraliste mais il scande « *America first* ». Il n'est pas isolationniste : à Davos, en janvier 2018, il appela les investisseurs à venir sur le marché américain et souligna qu'une Amérique plus soucieuse de ses intérêts n'était pas une Amérique isolée. La ligne ainsi suivie tranche d'avec ses prédécesseurs et oriente l'Amérique sur un cours tel qu'un retour en arrière est difficilement possible. Gary

(*) Professeur émérite de l'Ecole polytechnique (France) et directeur scientifique du Forum du Futur.

Cohn, le directeur du National Economic Council, et le général McMaster, Conseiller pour les affaires de sécurité nationale (NSC), avaient indiqué, en mai 2017, quelques semaines après l'investiture présidentielle, dans un article paru dans le *Wall Street Journal*, l'attitude de l'administration sur la scène internationale : « *le monde n'est pas une communauté globale mais une arène où s'affrontent les Etats, les acteurs non étatiques et les grands groupes industriels et financiers pour rechercher leur avantage maximal* ». Dans cette perspective, les partenaires de l'Amérique peuvent changer en fonction des intérêts du moment.

En matière de défense, la démesure marque de son empreinte les dépenses militaires américaines. Démesure qui doit sans doute davantage à la mauvaise gestion et à l'appétit sans bornes des armées poussées par le complexe militaro-industriel qu'à l'existence de menaces pressantes et de risques imminents contre la sécurité des Etats-Unis. Néanmoins, le document sur la stratégie de défense publié au tout début de 2018 mentionne, la Chine, la Russie et la Corée du Nord comme adversaires représentant une menace contre les intérêts américains. La Corée du Nord est un cas à part où, malgré les rodomontades américaines, amplement justifiées, et le durcissement des mesures d'embargo à l'égard de Pyongyang, soutenues par la totalité des pays, la guerre semble improbable, hormis le cas d'une agression irréfléchie de la Corée du Nord. De la même façon, les Américains n'ont aucune raison ni intérêt à durcir au-delà d'un certain seuil la confrontation avec Pékin sur les espaces maritimes en mer de Chine. Encore que, comme le souligne Graham Allison dans son dernier ouvrage, dans ce moment de transition de l'ordre international, le recours à la guerre, « le piège de Thucydide », entre une puissance dominante et une puissance ascendante l'une et l'autre dans l'impossibilité de maintenir des rapports équilibrés reste malheureusement possible. En Europe, la Russie semble assurer à l'OTAN de beaux jours devant elle. La « menace russe » est présentée sous des aspects multiples, depuis les cyberattaques jusqu'à ses forces armées, auxquelles on prête sans doute beaucoup plus qu'elles ne peuvent assumer. En réalité, cela est largement un théâtre d'ombres. L'OTAN vieillit mal. Il lui faut trouver des raisons d'être. Désormais, elle participe aussi au combat pour l'émancipation des femmes, comme l'annonçait un article paru dans *The Guardian* à la fin de 2017, co-signé par le Secrétaire général de l'organisation, Jens Stoltenberg et l'actrice Angelina Jolie ! La menace russe continue en même temps à être agitée tel un épouvantail. A cet égard, les mesures de réassurance données aux petits pays Baltes et à l'Europe centrale et orientale restent bien trop modestes pour croire sérieusement à une attaque russe. D'ailleurs, il est fort probable qu'en réalité, dans beaucoup de capitales, à commencer par Paris, on estime que la vitalité de l'Alliance est très affaiblie et qu'il faut préparer la voie d'une normalisation des relations avec la Russie. Après le projet avorté de visite du Président russe à l'occasion de l'inauguration, à la fin de 2016, de l'église orthodoxe de la Sainte Trinité, dans le 7^e arrondissement de Paris,

une visite du Président français se prépare pour le printemps 2018, après la réélection de Vladimir Poutine à la présidence, mais l'opinion n'étant pas prête à un revirement brusque, on continue à faire comme si la Russie était un clone de l'Union soviétique.

LA PRÉSIDENTENCE TRUMP ET L'OTAN

PARADOXES ET ÉVOLUTIONS DE LA DÉFENSE COLLECTIVE DU CONTINENT EUROPÉEN À L'HEURE DE « L'AMÉRIQUE D'ABORD »

PAR

OLIVIER ZAJEC (*)

« *Haberman: What does [‘America first’] mean to you?*
Trump: Meaning we are going to take care of this country first before we worry about everybody else in the world » (1).

Au cours de la dernière campagne présidentielle américaine, laquelle s’achève en novembre 2016 par sa victoire inattendue, le candidat Donald Trump répète à qui veut l’entendre que l’Organisation du Traité de l’Atlantique Nord (OTAN) est « *obsolète* ». À ses yeux, l’alliance militaire forgée aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale pour assurer aux Européens de l’Ouest l’appui de l’Amérique coûte « *une fortune* » aux États-Unis (2) : « *Nous payons 80% de la facture de l’OTAN. Peut-être même plus. [...] Donc je vais vous dire une chose : ça les aide sacrément plus que cela ne nous aide, nous. Vous saisissez ?* » (3) Pour le nouvel homme fort de la politique américaine, le défaut le plus rédhibitoire de l’Alliance est bien de représenter un rapport coût-bénéfice déséquilibré. Interrogé en juillet 2016 sur ce que serait sa réaction en cas d’attaque hypothétique de la Russie dirigée contre les États baltes, celui qui n’est alors que le candidat républicain à la Maison-Blanche déclare ainsi sans sourciller outre mesure

(*) Maître de conférences en Science politique à l’Université Jean Moulin (Lyon III, France) et chercheur au laboratoire « Francophonie, relations internationales et mondialisation » (EA 4586) et à l’Institut de stratégie comparée (ISC, Paris).

(1) « Transcript: Donald Trump on NATO, Turkey’s coup attempt and the world », *New York Times*, 21 juil. 2016, disponible à l’adresse Internet www.nytimes.com/2016/07/22/us/politics/donald-trump-foreign-policy-interview.html.

(2) Philip RUCKER / Robert COSTA, « Trump questions need for NATO, outlines noninterventionist foreign policy », *Washington Post*, 21 mars 2016.

(3) Ce chiffre de 80% est utilisé par Donald Trump tout au long des années 2016 et 2017, qu’il soit candidat ou président en fonction. La citation présente est extraite d’un discours tenu à sa base électorale à Pensacola, en Floride, le 8 décembre 2017. Cf. Fred KAPLAN, « The free world’s landlord », *Slate*, 12 déc. 2017, disponible sur le site Internet www.slate.com/articles/news_and_politics/war_stories/2017/12/trump_went_back_to_nato_bashing_in_pensacola_speech.html.

qu'il interviendrait seulement si les Baltes « *remplissent leurs obligations envers [les Etats-Unis]* » (4). Fortement approuvés par sa base électorale, ces appels à faire davantage payer les alliés pour leur sécurité sont d'abord traités par le mépris en Europe. Puis, la victoire de Trump acquise, la condescendance laisse place à une franche consternation, voire à une certaine panique, en particulier dans les capitales européennes considérées comme les plus atlantistes. Le début de l'année 2017 se trouve ainsi placé pour l'OTAN sous le signe d'une angoissante expectative, encore aggravée par les politesses qu'échangent Donald Trump et le président de la Fédération de Russie Vladimir Poutine.

En mai 2017, néanmoins, les nuages semblent se dissiper : la visite du Président américain au quartier général de l'Organisation à Bruxelles, si elle lui est une occasion de réitérer ses charges contre les « *passagers clandestins* » du budget otanien, le voit en fin de compte prononcer les paroles qu'attendaient la plupart de ses interlocuteurs continentaux : l'OTAN n'est pas « *obsolète* » et l'Amérique continuera à garantir la sécurité du continent européen. Même si, au cours de cette visite, Donald Trump n'a pas insisté sur l'automatisme de l'article 5 du Traité de Washington autant que l'auraient souhaité les pays de l'est de l'Europe, la crise de confiance semble être confinée à un niveau acceptable (5). L'influence des poids lourds de l'administration tels James Mattis, Secrétaire à la Défense, Rex Tillerson, Secrétaire d'Etat, ou Herbert McMaster, qui dirige le Conseil national de sécurité (National Security Council), semble avoir joué en faveur d'un recentrage sur une ligne de diplomatie sécuritaire plus traditionnelle.

Pour certains observateurs de la politique de défense transatlantique, ce calme après la tempête était prévisible : « *l'intérêt des Etats-Unis pour conserver l'OTAN en vie [...] affaiblit la crédibilité de la menace de Donald Trump de mettre fin à l'Alliance* », estiment Peter Viggo Jakobsen et Jens Ringsmose. Selon ces deux spécialistes danois des affaires de défense, les « *passagers clandestins* » de l'Alliance peuvent en quelque sorte dormir tranquille : « *les Etats membres européens dépensent moins de 2% [de leur PIB ont] l'opportunité de poursuivre en ce sens à l'avenir. Ils continueront ainsi et les Etats-Unis continueront à s'en plaindre. Mais les Etats-Unis ne partiront pas, car les Européens consentiront suffisamment d'efforts pour que les Américains restent* ». Par conséquent, concluent-ils, *s'il existe, l'effet Trump semble voué à n'être qu'éphémère* » (6). De même, à suivre des analyses complémentaires orientées selon une logique similaire, l'incertitude sécuritaire transatlantique générée par l'administration Trump ne saurait déboucher sur un quelconque effet d'éviction entre l'OTAN et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne (UE). Pour Shannon Togawa Mercer, la PSDC ne devrait pas inquiéter les défenseurs

(4) « Transcript: Donald Trump on NATO, Turkey's coup attempt and the world », *op. cit.*

(5) Michael D. SHEAR / Marl LANDLER / James KANTER, « In NATO speech, Trump is vague about mutual defense pledge », *New York Times*, 25 mai 2017.

(6) Peter VIGGO JAKOBSEN / Jens RINGSMOSE, « Le partage du fardeau au sein de l'OTAN : l'effet Trump ne durera pas », *Défense et sécurité internationale*, hors série n°57, janv. 2018, p. 47.

de la centralité de l'OTAN, y compris durant la présidence Trump, tout simplement parce que les Européens seraient, selon elle, foncièrement incapables d'organiser par eux-mêmes une défense collective efficace : « *la raison de la modestie [de la PSDC] est simple. C'est qu'il y a une chose qui lui fait défaut, ainsi qu'à l'Union européenne, et qui est centrale dans le succès de l'OTAN : les Etats-Unis* » (7).

En somme, il suffirait d'attendre patiemment que la tempête politique populiste soulevée par Donald Trump passe pour retourner aux affaires courantes. Ces jugements semblant diagnostiquer un relatif *statu quo* transatlantique à moyen terme sont-ils cependant aussi fondés qu'ils le paraissent ? La présidence Trump n'aurait-elle pas plutôt commencé à modifier très profondément les structures mêmes de l'Alliance, augurant de recompositions politiques et stratégiques bien plus importantes qu'on ne le croit généralement ? Cet article suggère que cela pourrait bien être le cas. Bien que la prudence doive être de mise en la matière, nous étairions l'hypothèse d'un changement structurel d'ores et déjà à l'œuvre dans les relations transatlantiques en établissant dans un premier temps que la position de Donald Trump à l'égard de l'OTAN, loin de constituer une anomalie, est en réalité partagée assez largement par les responsables de la sécurité nationale américaine, cela depuis fort longtemps. Cela infirme peut-être le secret espoir entretenu, de Varsovie à Riga en passant par Copenhague, qu'un retour soit possible à une hypothétique lune de miel entre l'OTAN et Washington, une fois l'actuel Président retourné au *management* de son groupe immobilier. Dans une seconde partie, nous suggérons que l'orientation future de la relation transatlantique en matière stratégique dépendra en réalité non pas exclusivement des adaptations conjoncturelles des Européens aux embardées d'une Amérique génératrice d'incertitudes géopolitiques, mais bien des recompositions géopolitiques structurelles à l'œuvre au sein même de l'Union européenne post-Brexit.

DONALD TRUMP ET L'OTAN :
EVOLUTIONS ET CONTINUITÉS D'UN REGARD AMÉRICAIN
SUR L'INTÉRÊT DE LA RELATION TRANSATLANTIQUE

Aux Etats-Unis, l'OTAN fait traditionnellement l'objet de ce qu'on pourrait appeler une « attention pleine de désintérêt ». « Attention », quoi qu'il arrive, car si l'OTAN n'a jamais été au cœur de l'architecture mondiale de sécurité américaine, elle demeure un très puissant vecteur d'influence des Etats-Unis vis-à-vis de leurs alliés, que ce soit en matière militaire (doctrines stratégiques, normes d'interopérabilité, standards capacitaires (8)) ou diplomatique (rassemblement de soutiens étatiques individuels en cas de crise sécuritaire opposant Washington à des puissances non occidentales).

(7) Shannon TOGAWA MERCER, « No, Europe isn't ambushing NATO », *Foreign Policy*, 3 janv. 2018.

(8) Cf. Olivier ZAJEC, « Le paradigme ROVER : paradoxes de la standardisation en coalition », *Défense et sécurité internationale*, fév. 2010.

« Désintéret », cependant, ou plutôt mépris poli, car nul, au Pentagone ou au Département d'Etat, ne s'illusionne sur un possible *military build-up* de la part des membres européens de l'Alliance dans son ensemble, que ce soit à court ou moyen terme. Depuis la fin de la Guerre froide, les membres européens de l'OTAN ont réduit leurs budgets de défense de 20%, tandis que leur PIB augmentait en moyenne de 55%, le cas de l'Allemagne étant sans doute le plus emblématique de ce découplage (9). A l'exception de la France et du Royaume-Uni, les membres de l'Alliance atlantique semblent donc incapables, aux yeux des Américains, de bâtir volontairement des modèles d'armées complets, comportant des forces entraînées et prêtes à se battre en nombre dans des engagements de haute intensité et de longue durée. Pour compenser, les responsables politiques américains demandent depuis longtemps aux alliés, en termes peu voilés, de consacrer une part de leurs budgets d'acquisition à l'achat de capacités militaires américaines, de consentir à des mutualisations capacitaires (*pools*) entrant dans le cadre de la « *smart defense* » définie à l'occasion du Sommet de Chicago en mai 2012 ou encore de se spécialiser dans certaines fonctions opérationnelles utiles à l'architecture globale de forces de l'OTAN.

La demande centrale en la matière renvoie aux 2% du PIB que les Etats membres de l'Alliance s'engagent depuis 2002 à consacrer à leurs budgets de défense respectifs. En 2016, cinq des 28 membres de l'OTAN – qui sont à présent 29 depuis l'intégration du Montenegro en 2017 – atteignaient ce seuil des 2% : les Etats-Unis (3,6%), la Grèce (2,4%), le Royaume-Uni (2,2%), l'Estonie (2,2%) et la Pologne (2%). Cela n'a pas manqué d'être souligné par Donald Trump lors de sa visite en Europe en mai 2017 (10). Pour autant, les alliés, dans la foulée des événements de Crimée, se sont pour la première fois engagés en 2014, au Sommet de Newport, à donner à ce critère des 2%, jusqu'ici largement incantatoire, une nature politique plus contraignante, doublée d'un calendrier de réalisation plus précis, en l'occurrence 2024. L'effort n'est pas mince, comme le rappelle Camille Grand, secrétaire général adjoint de l'OTAN chargé des investissements de défense : « [En 2017], ce sont, d'après nos estimations, près de 25 alliés qui vont augmenter leurs dépenses de défense en termes réels. Au total, ce sont 46 milliards de dollars de plus qui ont été dépensés depuis 2014 par rapport à un effort de défense qui serait resté constant. [...] Par ailleurs, nous avons mis en place en 2017 un système de suivi des plans nationaux par lesquels les alliés partagent leur programmation nationale pour parvenir aux 2% en 2024 » (11). Ce n'est cependant pas assez pour le Président américain, qui demeure extrêmement agressif sur cette question, et martèle que le seuil des 2% est pour lui un « *minimum* ». La nouvelle *National Security*

(9) Vincent Charles KEATING : Jan RUZICKA, « Confiance, obligation et réciprocité au sein de l'OTAN », *Défense et sécurité internationale*, hors série n°57, janv. 2018, p. 55.

(10) « Trump calls on NATO members to contribute 'their fair share' », *Deutsche Welle*, 25 mai 2017.

(11) Camille GRAND, « *Smart defense*, investissements : quel avenir capacitaire pour l'OTAN ? », *Défense et sécurité internationale*, hors série n°57, janv. 2018, p. 49.

Strategy, publiée par la Maison-Blanche le 18 décembre 2017, a, il est vrai, introduit un peu de diplomatie dans la sémantique de l'administration Trump relative aux alliés de l'Amérique : « *Nous reconnaissons, insistent ses rédacteurs, les avantages incalculables que nous apporte notre relation forte avec nos alliés et nos partenaires* » (12). Le document n'en souligne pas moins la demande d'un effort renouvelé de la part des alliés défendus par l'Amérique, s'ils souhaitent voir les garanties sécuritaires de cette dernière demeurer au même niveau de crédibilité et de probabilité : « *L'alliance de l'OTAN deviendra plus forte lorsque tous ses membres y assumeront une plus grande responsabilité et lorsqu'ils paieront leur juste quote-part pour protéger nos intérêts mutuels, notre souveraineté et nos valeurs* » (13).

La question du seuil des 2%, pour centrale qu'elle soit, ne résume pas les différences actuelles d'appréciation entre Américains et Européens quant à la portée, l'utilité et les perspectives futures de l'OTAN. L'une des problématiques soulevées par les discours récents du président Trump renvoie en effet au symbole qu'est l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, dit Traité de Washington, signé le 4 avril 1949 par les 12 membres fondateurs de l'OTAN – cette dernière étant elle-même formellement mise sur pied en avril 1951. Cet article est vu par certains comme la pierre angulaire de l'OTAN : « [son effet] *est de lier les Etats-Unis à défendre l'Europe. Tout agresseur qui attaque l'un des alliés de l'OTAN – qu'il s'agisse de l'Estonie, du Canada ou de la Grèce – sait qu'il devra également entrer en guerre avec les Etats-Unis* » (14). Une telle interprétation, relativement répandue dans le « grand public » stratégique et parfois même chez les spécialistes du sujet, est relativement incorrecte. L'article 5 est en effet, d'abord et avant tout, le garant de « *l'exigence de base de la liberté d'action de la puissance impériale* » (15) et non pas une garantie automatique de défense collective armée. Il n'existe juridiquement, il faut bien le répéter, aucune riposte automatique prévue par l'article 5 en cas d'agression contre l'un des membres de l'OTAN. L'article stipule simplement que « *si une attaque armée se produit contre l'une ou plusieurs de ses parties, elle sera considérée comme une attaque contre toutes les parties et [que] chacune d'entre elles assistera la ou les partie(s) ainsi attaquée(s) en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée* ». Lors de la création de l'Alliance atlantique, les Etats-Unis ne souhaitaient aucunement être entraînés dans des conflits étrangers sans pouvoir décider de l'opportunité ou non de s'y investir militairement et au niveau qui leur conviendrait. L'article 5 leur permettait, comme en 1939-1941, d'envoyer de l'aide aux alliés agressés sans intervenir, du moins dans un premier temps.

(12) National Security Strategy of the United States of America, déc. 2017, p. 2.

(13) *Ibid.*, p. 48.

(14) « What is Nato, what is article 5 and how does it keep Europe safe? », *The Telegraph*, 9 nov. 2016.

(15) Hervé COUTAU-BÉGARIE, *L'Amérique solitaire ? Les alliances militaires dans la stratégie des Etats-Unis*, *Economica*, Paris, 2010, p. 80.

Le site officiel de l'OTAN, dans sa notice historique relative au processus de rédaction du Traité de l'Atlantique Nord, est d'ailleurs tout à fait clair concernant le rapport de force à l'œuvre à ce moment décisif du pacte sécuritaire transatlantique : « *Les pays européens, de leur côté, voulaient s'assurer que les Etats-Unis leur apporteraient de l'aide en cas d'attaque de l'un d'eux. Les Etats-Unis refusèrent de prendre cet engagement, estimant qu'ils n'auraient pas le soutien de leur opinion publique. Ils proposèrent donc une solution qui permettrait à chaque pays membre de prêter assistance aux autres signataires comme il le jugerait nécessaire. En d'autres termes, aucun membre ne se retrouverait automatiquement dans l'obligation de déclarer la guerre ou de s'engager militairement. L'action jugée nécessaire serait laissée à l'appréciation de chaque pays membre. Le point de vue des Etats-Unis sur la défense collective finit donc par l'emporter* » (16).

Avec le temps, cependant, les conditions initiales de rédaction de l'article 5 ont fini par s'estomper dans la mémoire de bien des commentateurs de la politique de défense transatlantique, au point que tout se passe aujourd'hui – en particulier dans certains pays de l'est de l'Europe – comme si ledit article se réduisait à sa première partie (« *si une attaque armée se produit contre l'une ou plusieurs de ses parties, elle sera considérée comme une attaque contre toutes les parties* »). C'est la raison pour laquelle les déclarations de Donald Trump tendant à laisser penser qu'il ne viendrait au secours d'un allié attaqué qu'au cas où ce dernier serait en règle avec ses obligations en termes de participation budgétaire à l'effort global de l'OTAN ont autant choqué. Il s'agit bien là d'un malentendu culturel majeur, aggravé par le procès en « égoïsme » fait au Président américain par un grand nombre d'éditorialistes et de spécialistes de politique étrangère non seulement en Europe, mais également aux Etats-Unis.

Pourtant, cela sans remonter à la période de la Guerre froide, le président Trump, une fois encore, n'est pas à l'origine du *linkage* contemporain qu'établissent les Etats-Unis entre les garanties sécuritaires qu'ils représentent aux yeux de nombre d'Etats européens et les investissements capacitaires qu'ils exigent de ces derniers pour entretenir la maison commune otanienne. Qu'on en juge en lisant les mots suivants : « *Je voudrais partager avec vous quelques remarques [...] au sujet de l'état du projet de sécurité transatlantique, à présent vieux de plus de 60 ans [...]. Par le passé, je me suis inquiété ouvertement de l'évolution de l'OTAN vers une structure bipolaire, divisée entre des membres qui se spécialisent dans les opérations humanitaires, de développement, de maintien de la paix et de dialogue, toutes de basse intensité, et d'autres membres qui conduisent de véritables missions de combat. Entre ceux qui veulent et qui peuvent payer le prix et soutenir le fardeau des engagements d'une alliance et ceux qui profitent des bénéfices de l'appartenance à cette même alliance*

(16) Cf. le site Internet www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_67656.htm?selectedLocale=fr.

[...] *mais sans en supporter ni les risques ni les coûts [...] Nous en sommes là aujourd'hui. Et c'est inacceptable* » (17). Quel responsable américain s'adresse ainsi à ses interlocuteurs du tout-OTAN réunis à un colloque du Security and Defense Agenda à Bruxelles, en choisissant soigneusement ses mots pour fustiger leur incapacité à faire face à leurs obligations d'Etats membres de l'Alliance ? Nullement Donald Trump, dont personne, en ce 10 juin 2011, ne s'imagine alors que l'hôte de la Maison-Blanche pourra un jour emprunter les traits atypiques. L'auteur est l'un des représentants les plus indiscutables du consensus diplomatique américain en matière de défense et de sécurité transatlantique. Au moment où il prononce d'un ton grave son adresse bruxelloise, Robert M. Gates est à la veille de quitter ses fonctions de Secrétaire à la Défense de l'administration Obama, qu'il assure depuis l'élection du 44^e Président des Etats-Unis, en 2008. Il a rempli exactement les mêmes fonctions de décembre 2006 à novembre 2008 sous l'administration du 43^e Président, George W. Bush.

Républicain compatible avec les démocrates sur le plan de la sécurité et de la défense, ancien directeur de la Central Intelligence Agency de 1991 à 1993, docteur en Histoire spécialiste de la Russie et de l'Union soviétique, membre du Council on Foreign Relations, Gates est un *Cold Warrior* historique, incarnation du *bipartisanship* dès lors qu'il s'agit des intérêts sécuritaires et stratégiques supérieurs de l'Amérique. Il connaît parfaitement les rouages de la relation transatlantique et l'état réel de l'OTAN. Derrière le slogan ronflant et un peu vain « *l'alliance militaire la plus formidable de l'histoire* », il sait que se cachent des faiblesses structurelles majeures et des divergences d'intérêts féroces. Si ce discours du 10 juin 2011 a marqué l'histoire de l'OTAN, c'est parce qu'il est bien loin de se réduire à l'initiative isolée d'un Secrétaire à la Défense sur le départ, et se permettant pour cela des remarques plus libres et plus franches. « *Je suis, précise Gates à la fin de sa philippique, le dernier d'une longue lignée de secrétaires à la Défense [américains] à demander aux membres de l'OTAN, privément et publiquement, souvent avec exaspération, le respect des standards otaniens en matière d'investissements de défense* ». Ainsi, non seulement Trump n'est-il pas le premier responsable américain de premier plan à s'adonner au « NATO-bashing », mais il n'est peut-être pas le plus violent. Les menaces proférées ce jour-là par Robert Gates furent en effet précises et prennent aujourd'hui les allures d'une prophétie. Il n'est pas inutile, dans le contexte actuel, d'en citer de nouveau une partie un peu substantielle.

« *Comme vous le savez tous, la situation financière grave des Etats-Unis exerce des pressions sur notre budget de la défense [...] En ce qui concerne l'Europe, pendant la majeure partie des six dernières décennies, il y a eu relativement peu de doutes ou de débats aux Etats-Unis sur la valeur et la*

(17) « Remarks by Secretary Gates at the Security and Defense Agenda, Brussels, Belgium, June 10, 2011 », News Transcript, Press Operations, US Department of Defense.

nécessité de l'Alliance transatlantique. [...] Ainsi, pendant la majeure partie de la Guerre froide, les gouvernements américains pouvaient justifier des investissements [...] qui représentaient environ 50% de toutes les dépenses militaires de l'OTAN. Mais quelque deux décennies après l'effondrement du Mur de Berlin, la part des dépenses de défense de l'OTAN aux Etats-Unis a grimpé à 75% du total [...]. La réalité est qu'il y aura un appétit et une patience amoindris au Congrès américain – et dans le corps politique américain – pour dépenser des fonds de plus en plus précieux au nom de nations qui ne sont apparemment pas disposées à consacrer les ressources nécessaires ou à apporter les changements nécessaires pour être des partenaires sérieux et fiables en ce qui concerne leur propre défense. Des pays apparemment désireux que les contribuables américains assument un fardeau sécuritaire croissant à mesure qu'augmentent les baisses des budgets de défense européens. En réalité, si les tendances actuelles du déclin des capacités de défense européennes ne sont pas stoppées et inversées, les futurs dirigeants politiques américains – ceux pour qui la Guerre froide n'a pas été l'expérience formatrice qu'elle a été pour moi – pourraient bien considérer que le retour sur investissement [de l'OTAN] n'en vaut pas le coût ».

Ainsi qu'on peut le constater, Robert Gates, agissant en tant que Secrétaire à la Défense de l'administration Obama, évoque bien en 2011 le coût des garanties sécuritaires du pacte transatlantique. C'est bien, en creux – et déjà – de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord qu'il s'agit, c'est-à-dire de ce que certains, on l'a vu, considèrent comme la pierre de touche de l'OTAN. En 2016 et 2017, certains analystes et hauts fonctionnaires américains ont précisément reproché à Donald Trump d'avoir transgressé un tabou en remettant en question l'automatisme de ce même article, qui garantit selon eux la défense collective du continent européen (18). Cependant, aux yeux du nouvel occupant de la Maison-Blanche, comme à ceux d'une très large portion de l'opinion américaine – et cette dernière n'est pas confinée au *desk* du *New York Times* –, l'article 5, en sus de ne garantir nullement l'automatisme d'une réponse armée à l'agression d'un des membres, ne possède pas réellement le caractère que lui prêtent encore la plupart des alliés européens, soit celui d'un symbole sacro-saint – au sens commun : « *auquel on tient plus que tout, avec un respect exagéré* » (19). L'attitude de Donald Trump à l'égard de l'OTAN ne ramène pas en la matière à un isolationnisme total, mais fait plutôt penser à la vision qu'exprimaient les Républicains de retour au pouvoir aux Etats-Unis en 1920. Opposés aux garanties de sécurité collective prévues par le *Covenant* de la Société des Nations (SDN), ils définissaient leur politique étrangère comme un compromis entre indépendance et coopération. Charles Evans Hughes, alors Secrétaire d'Etat, le précise clairement à l'époque : « *Indépendance, ce qui ne veut pas dire et n'a jamais voulu dire isolement.*

(18) Carole MORTIMER, « Former US ambassador to Nato in withering criticism of Donald Trump », *The Independent*, 19 mars 2017.

(19) Définition du TLFi (Trésor de la langue française informatisé).

Coopération, ce qui ne veut pas dire et n'a jamais voulu dire alliances ou engagements politiques » (20).

Aujourd'hui comme hier, la constante de la politique étrangère américaine à l'égard des pactes de défense et de sécurité semble bien être un utilitarisme assumé. Qu'il soit exprimé dans des termes brutaux – et même parfois grossiers – par l'actuel Président américain ne fait pas de lui le premier à considérer l'OTAN pour ce qu'il est au fond : un *deal* géostratégique profitable jusqu'en 1991 et largement questionnable depuis lors. En 2010, dans *L'Amérique solitaire ?*, Hervé Coutau-Bégarie note avec justesse que « *les Etats-Unis ont une conception utilitariste qui fait qu'un pacte doit être respecté lorsqu'il est signé mais qui n'interdit pas, qui commande même, d'une part de chercher à en tirer tout le profit possible, d'autre part, de le répudier lorsqu'il n'est plus profitable* » (21). De ce point de vue, Donald Trump n'est pas l'iconoclaste qu'il semble être vis-à-vis de l'OTAN et singulièrement de l'article 5 – ou du moins pas totalement. Au cours de la période post-Guerre froide, le constat d'une caducité latente de l'article 5 a souvent été posé, par exemple en 2007 par Christopher Chivvis, professeur à la Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS) de Washington : « *On peut avoir du mal à l'admettre : d'une certaine manière, l'article 5 reste bien au cœur de l'Alliance, écrit-il alors, mais chacun sait qu'il n'a plus le même sens que pendant la Guerre froide et qu'il est devenu aujourd'hui un engagement plutôt politique et presque symbolique. Une attaque contre un membre de l'Alliance ne provoquerait pas automatiquement une réplique militaire, et ce, d'autant moins qu'il est devenu difficile de qualifier précisément ce que signifie une attaque* » (22).

Bien entendu et en l'espèce, le *decoupling* entre le fond et la forme est d'une importance capitale en matière de politique transatlantique de défense. C'est dans ce dédain pour la forme que se situe le grand péché de Trump selon les représentants traditionnels de la politique étrangère américaine et qu'apparaît aussi la différence la plus choquante avec le discours des administrations précédentes. D'un certain côté, l'actuel Président exprime

(20) Cf. Warren F. KUEHL / Lynne DUNN, *Keeping the Covenant: American Internationalists and the League of Nations, 1920-1939*, Kent State University Press, 1997, pp. 128-138.

(21) Cité in Hervé COUTAU-BÉGARIE, *op. cit.*, p. 29.

(22) Christopher S. CHIVVIS, « Visions américaines de l'OTAN », *Politique étrangère*, vol.III, aut. 2007, p. 637.

au fond ce que pensent bien des membres de l'*establishment* américain concernant les capacités militaires européennes (23).

Toutefois, de même que les Européens n'apprécient guère de se voir aussi grossièrement – et véridiquement – rappeler la réalité de leur incurie capacitaire générale, les défenseurs de la politique libérale-interventionniste américaine traditionnelle, côté démocrate comme républicain, ne trouvent aucunement à leur goût le ton du « *NATO-bashing* » trumpien, qu'ils jugent inutilement brutal dans la forme et en fin de compte contre-productif dans le fond (24). Ils se rallient en l'espèce à l'opinion de Zbigniew Brzezinski : les Européens sont certes des « *tributaires* », comme l'écrit avec cynisme ce dernier dans *Le Grand Echiquier* en 1997, au moment où l'Amérique semble avoir les mains totalement libres au niveau international. Pourtant, comme le même le précise aussi avec lucidité en 2004 dans *Le Vrai Choix*, au moment où la politique de George W. Bush prend un tour unilatéral marqué, « *il n'y aura pas d'engagement européen si l'Amérique s'attribue la direction exclusive de l'Alliance. [...] Moins traumatisés par le 11 septembre, les Européens ont une meilleure appréciation de la situation. Pour cette même raison, tout effort conjoint de la communauté atlantique devra se fonder sur un large consensus stratégique quant à la nature de l'objectif poursuivi* » (25). Bien entendu, la précision est largement rhétorique et Brzezinski en est conscient : la « *direction exclusive de l'Alliance* », de facto, a toujours appartenu aux Etats-Unis. Il estime cependant qu'il n'est pas opportun pour ces derniers de dire trop brutalement – et surtout trop publiquement – ce que chacun peut constater. Cette « retenue », à long terme, ne peut que prévenir l'opinion publique des pays alliés en faveur du *leadership* bienveillant de Washington. Un raisonnement de ce type explique le fondement de la résolution « *réaffirmant solennellement l'engagement des Etats-Unis au principe de défense collective de l'OTAN tel qu'énoncé dans l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord* », poussée et votée le 27 juin 2017

(23) En juillet 2017, dans les colonnes de *Foreign Policy*, une publication assez peu suspecte de trumpisme, Mark Galeotti donne le ton avec un titre provocateur : « Trump avait raison : l'OTAN est obsolète ». Selon lui, les demandes américaines adressées aux alliés européens pour que ces derniers dépensent davantage pour leur défense en atteignant les 2% du PIB sont justifiées. Après tout, l'administration Obama ne faisait-elle pas la même demande ? Néanmoins, l'OTAN doit se servir de cet électrochoc pour comprendre que, si le degré de l'effort est important, la nature des investissements l'est tout autant. Selon M. Galeotti, le plus urgent n'est pas forcément de se doter d'avions et les chars en nombre plus conséquents, mais de cibler des moyens permettant de faire face aux « nouvelles » guerres : « *A présent que la 'guerre' porte moins sur les batailles de chars que sur les cybermenaces, la subversion, l'espionnage et les informations faussées ('fake news'), l'Occident doit davantage [...] dépenser dans le domaine de l'hybridité : services de police, services de contre-espionnage, etc.* ».

(24) Stanley R. SLOAN, « A message to Europe: let's stick together », *The New Atlanticist Newsletter*, The Atlantic Council, 21 mars 2017. On notera que la *National Security Strategy* du 18 décembre 2017, bien que l'acronyme de l'OTAN n'y apparaisse que 6 fois en 56 pages, tient à rappeler que « *les Etats-Unis demeurent engagés envers l'article 5 du Traité de Washington* » (cf. *National Security Strategy of the United States of America*, op. cit., p. 48).

(25) Zbigniew BRZEZINSKI, *Le Vrai Choix. L'Amérique et le reste du monde*, Odile Jacob, Paris, 2004, pp. 99-100.

à la Chambre des représentants américaine sous l'égide des Républicains pour compenser les silences ambigus de Donald Trump sur le sujet (26).

Pour autant, il faut bien souligner que cette question de l'objectif stratégique soulevée par Brzezinski – le « pourquoi » de l'alliance – est bien plus importante, à vrai dire, que les problématiques annexes du partage du fardeau », du respect des 2%, du niveau de la standardisation otanienne ou même de l'automatisme de l'article 5 – qui ressortissent toutes à la question du « comment ». Pour les Européens, la définition de l'objectif stratégique est même la seule priorité qui vaille à l'avenir. Elle est en effet de nature politique et renvoie à la volonté de l'Union européenne de ne plus être un simple objet, mais un véritable sujet des relations internationales. De ce point de vue, la présidence Trump agit comme un révélateur, en éclairant un certain nombre de recompositions d'ordre tectonique qui ont commencé bien avant 2016 et qui continueront sans doute à se développer après le passage de l'actuelle administration républicaine.

LES EUROPÉENS
ET L'ADAPTATION AUX MODIFICATIONS STRUCTURELLES
DES ÉQUILIBRES SÉCURITAIRES TRANSATLANTIQUES
SOUS L'ÈRE TRUMP

Donald Trump, nous l'avons rappelé, n'est pas le premier à se préoccuper de la problématique du « partage du fardeau » sécuritaire transatlantique. Les reproches faits aux alliés européens quant à leur participation militaire effective à l'OTAN ont existé tout au long de la Guerre froide. Pour éviter un désinvestissement complet des Européens en matière de défense, l'article 3 du Traité de Washington prévoyait d'ailleurs que chaque membre de l'Alliance continuerait à pourvoir aux nécessités de sa défense propre (27). Cette préoccupation a été constante du côté américain. On rappellera ici l'affaire de la résolution déposée en 1969 par le sénateur démocrate du Montana Michael Mansfield, qui souhaitait marquer la volonté du Congrès de contrôler plus directement la politique étrangère américaine. La résolution, d'abord approuvée puis annulée sous la pression de l'administration Nixon, demandait le retrait de 40% des soldats américains d'Allemagne occidentale. L'un des amendements à cette résolution, repoussé lui aussi, était particulièrement significatif : déposé par les sénateurs Evan Bayh et William B. Saxbe, il demandait en effet une

(26) Cf. H. Res.397 « Solemnly reaffirming the commitment of the United States to the North Atlantic Treaty Organization's principle of collective defense as enumerated in Article 5 of the North Atlantic Treaty, 115th Congress (2017-2018) ». Le texte complet, très instructif compte tenu du fait qu'il a été rédigé sous les auspices du républicain Paul Ryan, est disponible à l'adresse Internet www.congress.gov/115/bills/hres/397/BILLS-115hres397eh.pdf.

(27) Traité de l'Atlantique Nord, 4 avr. 1949, art. 3 : « Afin d'assurer de façon plus efficace la réalisation des buts du présent Traité, les parties, agissant individuellement et conjointement, d'une manière continue et effective, par le développement de leurs propres moyens et en se prêtant mutuellement assistance, maintiendront et accroîtront leur capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée ».

réduction de troupes en Allemagne d'ici la fin de l'année 1972, à moins que les alliés européens de l'OTAN ne s'engagent à assumer une part plus importante de l'entretien des troupes américaines en Europe (28). Un demi-siècle avant Donald Trump, il s'agissait déjà de ce qu'on pourrait appeler un chantage à la protection stratégique.

Néanmoins et de manière générale, le risque incarné par l'Union soviétique de 1947 à 1991 – et l'intérêt stratégique subséquent que représentait l'OTAN dans cette conjoncture – concourait à repousser ces questions financières au second rang. Cela était naturellement vrai pour les Européens, modernes « *Graeculi* » (Raymond Aron), qui profitaient à moindre coût d'une dissuasion conventionnelle relativement efficace face aux ambitions hypothétiques de Moscou. Ce l'était aussi pour les Américains, établis au cœur du continent et du marché européen et qui en contrôlaient de fait, fût-ce à grands frais, les équilibres stratégiques et – en grande partie – politiques et économiques – comme en témoigne l'orientation donnée à l'article 2 du Traité de Washington (29).

Après 1989, néanmoins, la chute du Mur de Berlin et la fin de la menace à la fois militaire et idéologique représentée par l'Union soviétique ne pouvaient que réactiver la question du partage du fardeau. L'OTAN fait alors face à une formidable crise de légitimité (30). Certains pays européens – la France, essentiellement – y voient l'occasion éventuelle de sortir l'Europe de la Défense de ses limbes politiques et capacitaires. D'autres pays, à l'est de l'Europe en particulier, réagissent de manière diamétralement opposée. Ils considèrent l'OTAN comme la priorité politique leur garantissant la sécurité dont a joui l'Europe de l'Ouest durant la Guerre froide, car la prospérité de l'Union européenne, à leur yeux, est bien la résultante de la garantie sécuritaire américaine incarnée dans l'OTAN. Leur adhésion à ces deux ensembles ne saurait donc être divisée.

Pourtant et malgré ces appels à « plus d'OTAN » dans la majorité des pays européens confrontés à la fin de la Guerre froide, le débat est réel aux Etats-Unis sur l'utilité de l'architecture de sécurité transatlantique. Les partisans du maintien et de l'extension de l'Alliance, comme le sénateur Sam Lugar, finissent par l'emporter. Non cependant sans poser leurs conditions aux alliés européens. Lugar lui-même, avec sa formule célèbre « *hors zone ou hors-jeu* » – « *the future of NATO is out of area, or out of*

(28) Cf. Pierre MÉLANDRI, *Une incertaine alliance : les Etats-Unis et l'Europe, 1973-1983*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1988, p. 83.

(29) Traité de l'Atlantique Nord, 4 avr. 1949, art. 2 : « Les parties contribueront au développement de relations internationales pacifiques et amicales en renforçant leurs libres institutions, en assurant une meilleure compréhension des principes sur lesquels ces institutions sont fondées et en développant les conditions propres à assurer la stabilité et le bien-être. Elles s'efforceront d'éliminer toute opposition dans leurs politiques économiques internationales et encourageront la collaboration économique entre chacune d'entre elles ou entre toutes. »

(30) Yanan SONG, *The US Commitment to NATO in the Post-Cold War Period*, Springer, 2016.

business » (31) –, exprime très clairement les conditions du nouveau *deal* stratégique qui permet à l'OTAN de perdurer en l'absence de menace crédible de la part d'une Russie en pleine convalescence. En somme, les alliés européens doivent faire les efforts nécessaires pour augmenter la déployabilité de leurs forces, afin de contribuer aux expéditions militaires intéressant la puissance américaine en dehors du continent européen. Le mouvement se concrétise à partir des « Engagements capacitaires » du Sommet de Prague en novembre 2002, suivis par les objectifs d'employabilité du Sommet d'Istanbul en 2004 et du Sommet de Riga de 2006. Renouvelée par les Etats-Unis, l'OTAN devient « globale » (32) au prix d'une application théoriquement plus pointilleuse d'un *linkage* entre garanties et contributions – *linkage* auquel les Européens s'empressent dans l'ensemble de souscrire, tout en espérant éviter au possible de s'y conformer, de près ou de loin.

La question des contributions financières et capacitaires ne doit cependant pas occulter les modifications plus profondes qui affectent l'OTAN à partir des années 1990. Dès cet instant commence en effet à se poser la question du découplage entre les intérêts politiques internationaux des Européens et ceux de Washington. Le pivot vers le Pacifique, on l'oublie parfois, date de la présidence Clinton, non de celle de Barack Obama, même si sa conceptualisation aura attendu 2011 pour être formalisée (33). Puissance politique et économique globale, les Etats-Unis estiment avoir vocation à intervenir dans le monde entier au nom de valeurs et d'intérêts que sont censés partager et promouvoir leurs alliés. Puissance économique mondiale mais acteur politique régional, l'Europe dans son ensemble n'a pas le même regard sur les évolutions du monde. Cette différence ne va pas cesser de s'accroître. Elle se manifeste avec éclat après le 11 septembre 2001, lorsque la France et l'Allemagne s'opposent à l'invasion de l'Iraq par les Etats-Unis. Par ailleurs, les Européens savent que l'OTAN, en son fondement même (article 6), a une nature défensive limitée au continent européen et qu'elle ne saurait, fût-ce sous le prétexte d'un élargissement de la défense collective à la sécurité collective, se muer en opérateur central de gestion de crise, que ce soit au Moyen-Orient, en Afrique ou en Asie, sans distordre profondément ses équilibres fondateurs. A ce titre, les aventures expéditionnaires afghane et iraquienne ont été considérées, dès l'origine, comme un risque majeur pour la crédibilité même de l'OTAN. « Une défaite en Afghanistan, de l'avis de la plupart des experts à Washington, signifierait en effet l'enterrement de l'Alliance et impliquerait donc des changements profonds dans les structures transatlantiques », estime

(31) Richard G. LUGAR, « NATO: out of area or out of business », Remarks delivered to the Open Forum of the US State Department, 2 août 1993.

(32) Ivo DAALDER / James GOLDGEIER, « Global NATO », *Foreign Affairs*, vol. LXXXV, n°5, sept.-oct. 2006, pp. 105-113.

(33) Hillary CLINTON, « America's pacific century », *Foreign Policy*, 11 oct. 2011.

ainsi Christopher Chivvis en 2007 (34). « *La mort de l'Alliance, annoncée par quelques analystes au début des années 1990, se profilerait alors à l'horizon, ajoute-t-il. Peut-être pas immédiatement, mais il y aurait sans doute un retour inévitable aux attitudes anti-européennes du Pentagone du temps de Donald Rumsfeld* ».

D'une certaine façon, sans forcément que cela apparaisse immédiatement, cette analyse posée dix ans avant l'élection de Donald Trump dit quelque chose d'essentiel sur le pari risqué que constituait l'avènement d'une OTAN globalisée. Il est en effet possible d'admettre que quelque chose s'est effectivement cassé entre les Américains et les Européens à la suite de l'échec stratégique finalement constaté à l'issue de la séquence irako-afghane de 2001-2014. En 2013-2014, le retour en force de la Russie à l'est de l'Europe a certes constitué une occasion de remobilisation qui a permis de recentrer l'OTAN sur sa mission première de défense collective du continent européen. Cependant, cette évolution récente n'efface pas la dérive des continents qui, en matière d'objectifs stratégiques internationaux, affecte en profondeur la relation transatlantique depuis plus de deux décennies. En ce sens, les débuts de la présidence Trump ne sont pas le déclencheur, mais peut-être plus exactement et simplement le révélateur à retardement d'une crise de confiance qui dépasse largement la personnalité clivante du 45^e Président américain.

Depuis les travaux sur la théorie des jeux de von Neumann et Morgenstern, on sait – du moins les Européens auraient-ils avantage à s'en rappeler – que les coalitions se forment politiquement sur la base des notions économiques de rentabilité ou d'efficacité (35). Certes, des travaux comme ceux de Gamson ont ensuite souligné l'importance des préférences non utilitaires des acteurs – soit leurs préférences idéologiques – dans la mise en place des coalitions ou des alliances (36). Stephen Walt fera plus tard référence à la même logique en listant les raisons qui expliquent la formation des « *alliances par affinité* » dans le cadre d'une substitution de l'équilibre classique de la puissance (« *balance of power* ») par un équilibre des menaces (« *balance of threats* ») (37). C'est à ce type de proximité ou d'affinité autour de « *valeurs* » communes que les partisans de l'Alliance atlantique ont fait référence pour justifier la pérennité de l'OTAN après la Guerre froide. On pourrait d'ailleurs dire que, sous cet angle, ce n'est

(34) Christopher S. CHIVVIS, « Visions américaines de l'OTAN », *op. cit.*, p. 641.

(35) Johann VON NEUMANN / Oskar MORGENSTERN, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, Princeton, 1944.

(36) William GAMSON, « A theory of coalition formation », *American Sociological Review*, vol. XXVI, 1961, pp. 373-382.

(37) Stephen WALT, *Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca, 1987. On notera que S. Walt pensait à l'époque que les alliances formées en temps de guerre se désagrégeaient lorsque l'ennemi commun était vaincu, hypothèse à laquelle la survie de l'OTAN allait apporter un assez fort démenti. Pour une excellente – quoique ancienne – synthèse sur ces questions théoriques, cf. Vincent LEMIEUX / Namatié TRAORÉ / Nathalie BOLDUC, « Coalitions, alignements et alliances interétatiques », *Etudes internationales*, vol. XXV, n°2, 1994, pp. 237-258.

pas l'article 5, mais bien l'article 2 du Traité de Washington, bien moins souvent commenté, qui a permis à l'OTAN de perdurer entre 1991 et 2014, pendant cette longue période où son utilité stratégique foncière était rien moins qu'évidente en l'absence de menace crédible de nature étatique envers le continent européen. Ce n'est en effet qu'à partir de 2014, en ce qui concerne l'OTAN, que le modèle par affinité – solution par défaut – compose de nouveau avec le modèle de l'équilibre de force. Le retour de la Russie, suscité en partie par l'extension de l'Alliance atlantique, a permis ce rééquilibrage.

On notera, cela posé, que les Etats européens actuels ont significativement tendance à réagir à la crise transatlantique occasionnée par l'administration Trump en mettant en avant les « *valeurs* » partagées des deux côtés de l'Atlantique, faisant ainsi primer le principe d'appartenance – ou d'affinité – d'une part sur le principe d'équilibre des forces et d'autre part sur le principe d'efficience. Le dernier n'est effectivement pas à leur avantage, tandis que le premier présente l'intérêt de n'être sujet à aucun engagement capacitaire exprimé en termes de pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Ce recours à l'argument des affinités – l'OTAN envisagée prioritairement comme une communauté de pays démocratiques et libéraux – s'explique par une méfiance envers les retournements stratégiques qui pourraient affecter à l'avenir la vision externe des Etats-Unis. Du point de vue de la Norvège, du Danemark, de la Pologne ou des pays baltes, le *reset* engagé par Barack Obama en 2008 avait constitué une première alerte : il n'était pas garanti à long terme que les Etats-Unis continuent à considérer la Russie comme une menace existentielle. « *Il faut empêcher le sentiment d'encerclement russe, proposer une politique d'inclusion de la Russie dans les structures de sécurité occidentales* », assure encore en 2009 Strobe Talbott, président de la Brookings Institution et chargé des relations avec la Russie au Département d'Etat sous Bill Clinton, en approuvant cette tentative de « *redémarrage* » (38). La remobilisation de 2014 et la politique de réassurance à l'est de l'Europe n'ont pas dissipé les inquiétudes des pays européens structurellement méfiants envers Moscou. Ces derniers constatent en effet qu'après Obama, un autre président américain – qui plus est républicain – semble laisser entendre que la Russie, quoique demeurant un concurrent régional préoccupant pour l'Amérique, est moins inquiétante à long terme que la Chine ou que le djihadisme international.

Pour autant, ce recours des Européens aux affinités transatlantiques, qui vise à restaurer la défense collective nord-atlantique sans abandonner la « *sécurité collective démocratique* » des années 1990-2010, comporte des limites objectives. C'est toute la question des « *valeurs* » mises en avant dans le discours transatlantique habituel. L'importance des préférences non utilitaires des acteurs d'une coalition ne saurait en effet être

(38) Laure MANDEVILLE, « Washington-Moscou : une relation à redéfinir », *Le Figaro*, 6 mars 2009.

surestimée dès lors qu'il s'agit d'évaluer la pérennité de cette dernière. Avant de reposer sur la confiance ou le partage de valeurs idéologiques communes – des éléments certes importants –, une alliance repose plus fondamentalement sur la notion d'intérêts partagés. Cela peut tout à fait être compatible avec le facteur des préférences non utilitaires, à condition que le processus de prise de décision et d'influence dans une coalition ou une alliance donnée ne soit pas trop déséquilibré en faveur d'un petit nombre de parties prenantes, voire d'un seul acteur. Or c'est justement le problème auquel se trouve confronté l'OTAN. Les intérêts à long terme des Etats-Unis coïncident-ils avec ceux de l'Europe sur le plan politique ? La réponse, on le comprend bien, occasionnera des analyses fort diverses. Dans l'hypothèse où cette conjonction d'intérêts ne serait plus tout à fait aussi « naturelle », non seulement en matière expéditionnaire, mais en Europe elle-même, l'acceptation de l'asymétrie de contrôle de l'Alliance demeurerait-elle l'investissement stratégiquement et économiquement rentable qu'elle a constitué durant 60 ans aux yeux de la plupart des pays européens ?

Que la France ait posé les termes de ce dilemme il y a fort longtemps est un élément bien connu : dans son rapport consacré à l'OTAN en 2012, l'ancien ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine résumait avec clarté les préoccupations françaises en la matière : « *Il faut le dire clairement : l'OTAN restera une alliance autour de la première puissance militaire du monde, les Etats-Unis, avec laquelle nous partageons des valeurs fondamentales, mais dont les orientations et les politiques peuvent varier dans des proportions considérables, tous les deux ou quatre ans, ce qui peut nous placer en opposition, [...] ce à quoi notre politique étrangère doit être prête à réagir* » (39). La nouveauté, cependant, est que cette réflexion commence à être considérée, en des termes similaires, dans un nombre croissant de pays européens.

La manifestation la plus frappante de cette prise de conscience est la déclaration de la chancelière allemande Angela Merkel aux lendemains du G7 de Taormine, le 28 mai 2017. Selon elle, « *les temps où nous pouvions totalement nous reposer sur d'autres sont en partie révolus [...]* ». La convergence de vue et l'unité d'action avec les Américains – et les Britanniques – est ici en cause. « *Nous, les Européens, conclut-elle, nous devons vraiment prendre en main notre propre destin* » Le plus significatif dans la déclaration de la Chancelière est la mise apparente sur le même pied des puissances anglo-saxonnes et de la Russie : « *Bien sûr, nous devons rester amis avec les Etats-Unis, le Royaume-Uni, en bons voisins, là où cela est possible, ainsi qu'avec la Russie. Mais nous devons le savoir : nous devons lutter nous-mêmes, en tant qu'Européens, pour notre avenir et notre*

(39) Hubert VÉDRINE, *Rapport pour le Président de la République française sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense*, 14 nov. 2012, p. 18.

destin » (40). On pourrait croire, en l'espèce, que la déclaration d'A. Merkel a été tirée des conclusions du rapport Védrine de 2012, déjà cité : « *La mutation de la politique étrangère, et de défense, américaine et l'évolution incertaine du monde multipolaire instable, constatait en effet ce dernier, rendent plus nécessaire et moins impossible un rôle accru des Européens pour leur propre défense en attendant qu'ils l'assument un jour, pour l'essentiel, par eux-mêmes, tout en restant alliés des Américains* » Le revirement est d'autant plus grand qu'il émane de la dirigeante d'une droite allemande traditionnellement atlantiste. C'est dans ce cadre et pas seulement dans celui d'une obtempération-réflexe au froncement de sourcil américain qu'il faut comprendre la décision de l'Allemagne d'atteindre à moyen terme le seuil de 2% de son PIB consacré aux dépenses de défense, un niveau qui, en augmentant de 21 milliards d'euros son budget actuel, ferait de Berlin, avec 70 milliards d'euros de budget annuel, la première puissance militaire d'Europe – bien que la détention d'une dissuasion nucléaire autonome place la France dans un compartiment stratégique plus élevé (41). Ces dépenses allemandes – au sujet desquelles la classe politique outre-Rhin reste il est vrai très divisée – profiteront par destination à l'OTAN, mais elles sont également – et très consciemment, ce qui représente également une nouveauté – destinées au renforcement des moyens d'action et de la crédibilité de la PSDC.

Pour l'analyste américain George Friedman, « *l'approche adoptée par Trump à l'égard de l'OTAN a été causée par le comportement des Européens et elle serait remise sur la table si le président était différent. [...] Que ce soit une tragédie ou une comédie, le sujet peut être résumé de la manière suivante : les Européens se demandent si les Etats-Unis vont quitter l'OTAN ; les Etats-Unis, eux, se demandent si les Européens vont se décider à l'intégrer* ». Selon Friedman, le déséquilibre peut difficilement durer : « *Les intérêts ont divergé. L'OTAN n'est plus adaptée aux réalités de l'époque, et les relations des Etats-Unis avec les Etats européens diffèrent selon chaque partenaire, de la même façon que chaque Etat européen a des relations différenciées avec les Etats-Unis* » (42). Cette vision, qui peut être jugée pessimiste, semble traduire une réalité incontestable au vu des développements des deux dernières années. Les intérêts des pays baltes ou de la Pologne, concernés jusqu'à l'obsession par le risque géopolitique russe, ne correspondent plus exactement – en tout cas pas en permanence – à ceux de la France ou de l'Allemagne, lesquelles, sans pour autant pécher par naïveté envers la politique brutale de Moscou, envisagent les intérêts géopolitiques et géo-

(40) « Angela Merkel : « *Nous, les Européens, devons prendre en main notre propre destin* », *Le Monde* (avec AFP), 29 mai 2017, disponible à l'adresse Internet www.lemonde.fr/europe/article/2017/05/29/angela-merkel-nous-les-europeens-devons-prendre-en-main-notre-propre-destin_5135183_3214.html.

(41) « Chancellor Angela Merkel backs 2 percent of GDP NATO contribution », *Deutsche Welle*, 25 fév. 2017, disponible sur le site Internet www.dw.com/en/chancellor-angela-merkel-backs-2-percent-of-gdp-nato-contribution/a-37716593.

(42) George FRIEDMAN, « *Nato and the United States* », *Geopolitical Futures*, 28 janv. 2017, disponible à l'adresse Internet geopoliticalfutures.com/nato-and-the-united-states-3/.

économiques du continent à long terme et considèrent, par-delà les crises avec le Kremlin, que l'évolution politique interne du partenaire majeur qu'est et que restera la Russie ne saurait être facilitée par une « *guerre froide 2.0* » entretenue à plaisir par des nostalgiques de la structure binaire de la dispute (43) entre le « monde libre » et un nouvel Empire du mal.

Ainsi que l'exprime encore Hubert Védrine en 2012, « *la politique française (et d'autres pays) envers la Russie ne devrait pas découler d'une sorte d'engrenage contraint, mais être définie en tant que telle* » (44). De fait, il est permis de considérer que plus les hommes du passé continueront à tenir les commandes de la Strategic Communication de l'OTAN sans voir leurs options critiquées de manière constructive sur la forme comme sur le fond, plus leurs homologues russes pourront imposer de l'intérieur du Kremlin un discours obsidional et paranoïaque tout aussi passéiste, voyant dans toute avancée politique américaine l'élément d'un complot mondial dirigé contre les intérêts de la Russie. Il n'est pas évident que cette situation continue à perdurer indéfiniment, quoi qu'il en soit de la crise ukrainienne actuelle. Les différences de culture stratégique entre la France et l'Allemagne – puisque, depuis le Brexit, c'est de ce couple qu'il s'agit au fond en priorité – ne sauraient certes être sous-estimées, comme l'analyse avec lucidité Thierry Tardy (45). Il n'empêche que jamais, en cinquante ans, l'incidence du regard stratégique n'a été si partagée des deux côtés du Rhin. Cette jonction est encore fragile. Elle peut cependant produire de grands effets. En la matière, quoi qu'il en soit, « *on aura les conséquences* », pour reprendre la formule qu'appliquait à des développements moins positifs un observateur relativement clairvoyant des équilibres stratégiques européens anciens (46).

* *
*

L'exemple des évolutions allemandes vis-à-vis de l'OTAN montre que le futur de la relation transatlantique de défense dépend désormais non pas prioritairement des adaptations résignées des Européens aux embardées diplomatiques américaines, mais d'une volonté de changement interne, dépendante à moyen terme de l'équilibre des forces à long terme entre trois groupes d'alliés européens aux intérêts relativement spécifiques. En premier lieu, les atlantistes, pour qui la vassalisation stratégique consentie à l'égard des Etats-Unis est depuis longtemps un calcul rémunérateur et qui feront effectivement tout pour que cette situation confortable ne

(43) L'expression est de Jean-Louis Martres. Cf. J.-L. MARTRES, « De la nécessité d'une théorie des relations internationales : l'illusion paradigmatique », *Annuaire français des relations internationales*, vol. IV, 2003, p. 35.

(44) Hubert VÉDRINE, *op. cit.*, p. 6.

(45) Thierry TARDY, « Europe et défense : indispensable et fragile couple franco-allemand », *Questions d'Europe*, n°55, Fondation Robert Schuman, 11 déc. 2017.

(46) Cf. Jacques BAINVILLE, *Les Conséquences politiques de la paix*, Nouvelle Librairie nationale, Paris, 1920.

change pas, y compris en s'accommodant, au détriment de leur dignité, d'une administration américaine aussi vindicative que peut l'être celle de D. Trump. Ensuite, les « attantistes » – si l'on nous pardonne ce néologisme –, qui sentent les équilibres sécuritaires globaux du monde multipolaire se modifier et qui étudient la manière dont l'Europe pourrait s'y adapter, mais qui ne prendront aucune initiative anticipée pour ne pas s'aliéner trop tôt l'allié américain. Enfin, les volontaristes, qui désireraient prendre les devants en renouvelant dès à présent l'architecture de sécurité continentale, fût-ce en s'émancipant plus clairement de Washington, sans bien entendu couper les ponts avec le partenaire américain. Leur objectif est, à terme, d'incarner plus efficacement une « souveraineté stratégique » véritablement européenne.

Le phénomène le plus intéressant mis en lumière par l'approche américaine actuelle de l'OTAN est peut-être le passage de l'Allemagne du camp des « attantistes » à celui des volontaristes – un camp jusque-là peu peuplé, où la France elle-même rencontrait de plus en plus de difficultés à se maintenir, mais dont les analyses semblent désormais retenir davantage l'attention des autres Européens. Cette évolution, si elle est certainement accélérée par le comportement de Donald Trump, ne s'explique certainement pas en vertu de ce seul facteur. Bien que l'OTAN demeure essentielle à moyen terme pour les pays européens « volontaristes », que ces derniers soient anciennement convaincus – c'est le cas de la France – ou fraîchement convertis (Allemagne), leurs perceptions prospectives les forcent à considérer avec un regard neuf et sans préjugés l'ensemble des évolutions de leur voisinage, ainsi que ceux de leurs partenaires, de leurs concurrents et de leurs potentiels adversaires. De ce point de vue et compte tenu des évolutions en cours à Berlin et Paris, il n'est pas certain que l'option du *statu quo* structurel soit forcément la plus probable pour l'OTAN dans le futur.

L'article 13 du Traité de Washington prévoit qu'un Etat membre peut tout à fait quitter l'OTAN, à partir du moment où l'Organisation dépasse deux décennies d'existence. Il est improbable que cette possibilité puisse être utilisée : elle n'est aucunement dans l'intérêt immédiat d'un quelconque pays européen, à commencer par la France, dont les arguments en faveur du « pilier européen » sont davantage écoutés depuis la réintégration de 2009 – à défaut d'être toujours entendus). L'article 12, en revanche, prévoit quant à lui que le Traité peut être révisé (47). Cette possibilité ne devrait pas être négligée. Il est d'ailleurs étonnant que Donald Trump ne l'ait pas encore mentionnée. La relation transatlantique étant ce qu'elle est actuellement – et compte tenu de ce qu'elle pourrait être à l'avenir –,

(47) Traité de l'Atlantique Nord, 4 avr. 1949, art. 12 : « *Après que le Traité aura été en vigueur pendant dix ans ou à toute date ultérieure, les parties se consulteront à la demande de l'une d'elles, en vue de réviser le Traité, en prenant en considération les facteurs affectant à ce moment la paix et la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord, y compris le développement des arrangements tant universels que régionaux conclus conformément à la Charte des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales* ».

il n'est pas totalement incongru d'imaginer, bien que cette occurrence dérange les analyses habituelles, que l'un ou l'autre des pays européens précède la présidence américaine dans cette voie, afin de prendre en main l'évolution nécessaire de l'OTAN sur le plan du contrôle politique et non plus seulement sur le plan, nécessaire mais étroit, du seul partage du fardeau capacitaire entre les passagers clandestins militaires de la *Kleinstaaterei* européenne.

LE TRAITÉ D'INTERDICTION DES ARMES NUCLÉAIRES

UN INSTRUMENT AMBITIEUX A L'AVENIR INCERTAIN

PAR

ABDELWAHAB BIAD (*)

Le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN) adopté le 7 juillet 2017 par 122 pays participants à une conférence des Nations Unies (1) convoquée à cet effet enjoint aux Etats de ne pas développer, tester, produire, fabriquer, acquérir, posséder, stocker et utiliser ou menacer d'utilisation ces armes. Il constitue le premier traité multilatéral de désarmement total concernant la dernière catégorie d'armes de destruction massive qui n'ait pas encore fait l'objet d'une interdiction, depuis le Traité sur les armes bactériologiques (1972) et la Convention sur les armes chimiques (1993).

Le Traité a été ouvert à la signature au siège des Nations Unies à New York le 20 septembre 2017 pour une durée indéterminée, permettant le même jour à 50 Etats, dont le premier fut le Brésil, d'apposer leurs signatures au bas du document, tandis que trois autres le ratifièrent immédiatement (Guyana, Thaïlande et Vatican) (2).

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU), António Guterres, a salué une « *étape historique* » vers l'objectif universel d'« *un monde sans armes nucléaires* », en précisant toutefois que « *la route serait difficile* » pour arriver à leur élimination. « *Le monde attend ce moment depuis 70 ans* », se réjouissait l'Ambassadeur de l'Equateur aux Nations Unies (3). « *Nous avons frappé un coup de plus sur l'enclume de l'Histoire, en accomplissant la prophétie d'Isaïe, apologiste de la paix* », déclarait quant à lui le représentant du Vatican aux Nations Unies (4). « *Honnêtement, je n'avais jamais pensé que je vivrais suffisamment longtemps pour connaître*

(*) Maître de conférences à l'Université de Normandie (Rouen, France).

(1) C'est à la demande de ce pays que l'adoption du traité fit l'objet d'un vote car il était initialement prévu d'être adopté par consensus. Le représentant du Chili a estimé que « *nous aurions voulu que ce traité ne soit pas mis aux voix mais cela ne mine en rien sa portée juridique* » et il a cité comme précédent la Déclaration universelle des droits de l'homme qui avait été adoptée par vote à l'Assemblée générale, lors d'une intervention à la Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017.

(2) Alicia SANDERS-ZAKRE, « *Fifty states sign nuclear weapons ban* », *Arms Control Today*, oct. 2017.

(3) Assemblée générale (AGNU), Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017.

(4) *Ibidem*. Le pape François fut en première ligne, déclarant à la tribune de l'Assemblée générale, le 25 septembre 2015, qu'il était temps de « *s'engager pour un monde sans armes nucléaires* ». Le Vatican a dépêché des représentants aux sessions de négociation du traité. Dans un message à la conférence d'adoption du TIAN mars 2017), le Pape estimait que la seule voie possible est un engagement pour « *un monde sans armes nucléaires* », un engagement qui représente « *un défi et un impératif moral et humanitaire* ».

ce moment », s'émouvait la lauréate du prix Nobel de la Paix 2017, Setsuko Thurlow, une « *hibakusha* » – survivante de la bombe d'Hiroshima – invitée d'honneur de la Conférence au titre de la société civile (5).

Une pure coïncidence a voulu que ce traité intervienne dans un contexte de grave tension entre Washington et Pyongyang, sur fond de menaces de frappes nucléaires proférées à la tribune de l'ONU par Donald Trump et la réplique promise par Kim Jong-Un. Une crise qui suscita l'inquiétude de la Communauté internationale consciente qu'un échange nucléaire entre les deux protagonistes ne serait pas circonscrit à leurs territoires respectifs mais affecterait de nombreux pays, avec des effets catastrophiques au plan humanitaire à l'échelle de la planète.

Cette tension internationale semble être au contraire un argument pour les opposants au traité. Ainsi, dans une déclaration commune, les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni ont énoncé leurs griefs à l'encontre du TIAN : « *une interdiction prétendue des armes nucléaires qui ne tient pas compte des problèmes de sécurité qui continuent de rendre la dissuasion nucléaire nécessaire ne peut entraîner l'élimination d'aucune arme nucléaire et ne renforcera la sécurité d'aucun Etat, ni ne contribuera à la paix et la sécurité internationales* » (6). Cette position est partagée, à quelques nuances près, par les neuf Etats possédant l'arme nucléaire, ce qui crée ainsi une alliance *de facto* entre des puissances parfois rivales, lesquelles se retrouvent ainsi dans la défense du privilège de détenir la « bombe ».

Avec l'adoption d'un traité à l'objectif ambitieux – bannir l'arme nucléaire –, c'est la rupture au sein de la Communauté internationale entre « pro » et « anti », entre « réalistes » et « idéalistes » qui semble consommée. Aucune arme n'a suscité autant la polarisation entre Etats et à l'intérieur des Etats, comme l'illustre l'implication croissante des sociétés civiles dans l'entreprise du désarmement.

Le TIAN est le fruit d'un processus de négociation mené par une « coalition de volontaires » (Etats et organisations non gouvernementales) visant à délégitimer l'arme nucléaire sur des fondements éthiques et moraux, en s'inspirant des précédents qui ont conduit à la stigmatisation et à l'interdiction des armes bactériologiques et chimiques. Cependant, l'objectif ambitieux, affiché par l'instrument, d'être le cadre du désarmement nucléaire tranche avec des éléments de faiblesse donnant le sentiment d'une construction fragile mais perfectible. Négocié « à l'arraché » contre la volonté des puissances concernées, avec l'espoir de créer un nouveau rapport de force, le TIAN voit sa mise en œuvre compromise par l'opposition de ces puissances à son effectivité.

(5) *Ibidem*.

(6) Cf. la Déclaration de presse des représentants permanents des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France auprès des Nations Unies à la suite à l'adoption d'un traité d'interdiction des armes nucléaires, New York, 7 juil. 2017, disponible à l'adresse Internet onu.delegfrance.org/Adoption-d-un-traite-d-interdiction-des-armes-nucleaires.

UN TRAITÉ INSCRIT
DANS LA DÉLÉGITIMATION DE L'ARME NUCLÉAIRE

Le TIAN est le fruit d'une stratégie de rupture par rapport aux négociations multilatérales sur le désarmement visant à délégitimer l'arme nucléaire. Pour ses partisans, il s'agit d'établir une nouvelle norme internationale renforçant l'*opinio juris* contre les armes nucléaires en s'inspirant des précédents des armes chimiques et bactériologiques, des mines antipersonnel et des bombes à sous-munitions, qui ont vu naître une pratique de non-emploi, y compris par les Etats non parties aux instruments pertinents. Cette norme aurait à terme un effet direct sur les Etats qui en deviendront parties, mais influencerait aussi la pratique des autres Etats qui n'en seraient pas parties. C'est cette logique qui est à la base de l'« agenda humanitaire ». Fruit d'une forte mobilisation au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies, le TIAN a été adopté à l'issue d'une négociation qui fut parmi les plus brèves de l'histoire des accords de désarmement.

L'« agenda humanitaire » au cœur de la délégitimation

L'origine du processus se situe après que la Cour internationale de Justice a rendu son avis consultatif du 8 juillet 1996 qui conduisit l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) à adopter chaque année, depuis 1997, une résolution de suivi intitulée « Suite donnée à l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires » (7). Bien que la Cour n'ait pas conclu de manière claire à l'illicéité de l'emploi de ces armes, elle n'en a pas moins considéré qu'un tel emploi « *serait généralement contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés, et spécialement aux principes et règles du droit humanitaire* » (8). Il s'agit ici en particulier du principe selon lequel le droit des parties à un conflit armé de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité, comme l'illustrent le principe de distinction, l'interdiction des attaques menées sans discrimination, les règles relatives à la proportionnalité et aux précautions dans l'attaque, l'interdiction de l'emploi d'armes de nature à causer des maux superflus ou des souffrances inutiles et les règles relatives à la protection du milieu naturel.

L'argumentaire contre l'arme nucléaire fait ainsi appel à l'éthique et au droit. Il est fondé sur l'inquiétude quant aux « *conséquences catastrophiques sur le plan humanitaire qu'aurait tout recours aux armes nucléaires* », y compris « *le risque d'explosion d'armes nucléaires résultant d'un accident d'une erreur d'appréciation, ou d'un acte intentionnel* », des conséquences qui « *transcendent les frontières nationales, ont des répercussions*

(7) C'est à l'initiative de la Malaisie que fut inscrit ce point, en 1996, à l'ordre du jour de la session annuelle de l'AGNU. Cf. la résolution 51/45 M (10 déc. 1996), puis les suivantes, sous le même intitulé.

(8) Cour internationale de Justice, Recueil 1996, « Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires », Avis consultatif, §105, 2E.

profondes sur la survie de l'humanité, l'environnement, le développement socioéconomique, l'économie mondiale, la sécurité alimentaire et la santé des générations actuelles et futures » (9).

L'agenda sur l'« impact humanitaire » des armes nucléaires a pour objectif de placer le respect du droit international humanitaire au cœur de la revendication de désarmement nucléaire. Il s'est d'abord traduit par une série de réunions intergouvernementales à Oslo (2013), à Nayarit (Mexique) et à Vienne (2014) permettant aux partisans de l'abolition d'étoffer leur argumentaire et d'engranger des soutiens dans la société civile. Ces conférences ont conclu sans surprise que les conséquences humanitaires d'une utilisation d'armes nucléaires seraient extrêmement importantes et inacceptables et qu'il n'existe aucune capacité de réponse humanitaire adaptée et efficace pour faire face à de telles conséquences. Dès 2015, les résolutions sur l'impact humanitaire des armes nucléaires introduites par l'Autriche et sponsorisées par une vingtaine d'Etats non dotés de l'arme nucléaire ou ENDAN (notamment l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Irlande, le Mexique, la Suède, la Suisse et la Nouvelle-Zélande) s'inscrivent dans ce cadre (10). La stratégie suivie, très habile, consiste à mobiliser les opinions publiques et à rassembler le maximum de soutiens d'Etats aux Nations Unies afin d'isoler les puissances détentrices de l'arme nucléaire. Elle s'inspire du processus ayant conduit à l'adoption de la Convention interdisant les mines antipersonnel (1997) et à celle de la Convention sur les armes à sous-munitions (2008), lorsque des pays pionniers, s'appuyant sur un réseau d'organisations non gouvernementales (ONG), parvint à neutraliser l'opposition de grands pays comme les Etats-Unis, la Russie, la Chine ou l'Inde, utilisateurs de ces armes.

Les représentants de la société civile (ONG, Eglises, académies et groupes d'experts) ont exercé une influence sur les positionnements de certains Etats comme les Pays-Bas, qui ont participé à la Conférence d'adoption du TIAN même s'ils se sont abstenus lors du vote de la résolution 71/258 du 23 décembre 2016 décidant sa convocation. C'est le *lobbying* des ONG qui a permis la prise en compte des témoignages des victimes des armes nucléaires et des essais de ces armes au cours du processus de concertation et d'élaboration du TIAN. C'est précisément en reconnaissance de sa contribution « à la prise de conscience des conséquences humanitaires de l'emploi d'armes nucléaires et à l'adoption du traité d'interdiction de ces armes » que le prix Nobel de la Paix 2017 a été décerné à la « Campagne internationale pour abolir les armes nucléaires » (ICAN), une coalition de 468 ONG provenant de 90 pays, prix partagé avec Setsuko Thurlow, une

(9) Préoccupations figurant au Préambule du Traité d'interdiction des armes nucléaires, alinéas 3 et 4.

(10) Cf. la résolution 70/47 (7 déc. 2015) sur les conséquences humanitaires des armes nucléaires, adoptée par 144 voix (dont l'Inde, EDAN), avec 18 voix contre et 22 abstentions, ou encore la résolution 70/48 portant « Engagement humanitaire en faveur de l'interdiction et de l'élimination des armes nucléaires », adoptée par 139 voix, avec 29 voix contre et 17 abstentions. Cf. également, sous le même intitulé, « Conséquences humanitaires », les résolutions 71/46 (5 déc. 2016) et 72/30 (11 déc. 2017).

« *hibakusha* » (11). C'est un signe fort adressé par l'Académie d'Oslo, qui a ainsi donné une légitimité et une visibilité à la société civile militant pour le désarmement nucléaire, rappelant un précédent, le prix Nobel 1997, décerné à la « Campagne internationale contre les mines antipersonnel », une autre coalition d'ONG ayant joué un rôle mobilisateur dans l'adoption du Traité d'Ottawa (12). La société civile a pris une part active au processus de négociations du TIAN en soumettant des documents de travail, une participation saluée par plusieurs délégations et par l'Assemblée générale (13).

L'Assemblée générale des Nations Unies « à la manœuvre »

L'AGNU adopte chaque année entre 20 et 30 résolutions consacrées à la question des armes nucléaires sous tous ses aspects (non-prolifération, essais, non-emploi et garanties de sécurité, dénucléarisation régionale et désarmement). L'Assemblée générale s'approprie l'agenda du désarmement nucléaire en se fondant sur le mandat découlant de l'article 11 de la Charte, qui porte sur ses fonctions et ses pouvoirs de discuter des questions et de faire des recommandations, y compris dans le domaine du désarmement. Elle incarne aussi la représentativité de la communauté des Etats dans son ensemble. Ce choix s'est imposé d'autant plus que l'organe multilatéral approprié, la Conférence du désarmement, est paralysée et que le Conseil de sécurité dominé par le P5 n'a pas manifesté d'intérêt particulier pour le désarmement nucléaire.

Deux agendas différents s'opposent dans le domaine nucléaire. Il y a celui des Etats dotés de l'arme nucléaire (EDAN), qui ont fondé leur doctrine de défense sur sa possession et son éventuel emploi (dissuasion) et, dans cette logique, continuent à perfectionner leurs arsenaux. S'ils acceptent l'objectif du désarmement nucléaire, ce dernier est conçu comme l'étape ultime d'un long processus supposant que soient remplies de nombreuses préconditions qu'ils n'ont pas définies avec précision. En revanche, pour la majorité des autres Etats non dotés (ENDAN), le désarmement nucléaire fait figure d'objectif réalisable parce que les EDAN doivent remplir leur part du contrat inscrit dans l'article VI du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP). Ces deux visions s'opposent régulièrement à l'occasion des conférences des Etats parties au TNP.

(11) La présidente du Comité Nobel norvégien, Berit Reiss-Andersen, a justifié ce choix du Nobel 2017 parce que l'ICAN a « apporté un changement de perspective dans un domaine où les positions et le débat s'étaient peut-être un peu figés. Le travail sur le désarmement nucléaire est en panne, et nous vivons dans un monde où les menaces d'utilisation d'une arme nucléaire se multiplient. C'est une combinaison inquiétante ».

(12) Ce prix Nobel 2017 vient en écho à ceux décernés à l'Association internationale des physiciens pour la prévention de la guerre nucléaire (1985), au physicien atomiste Joseph Rotblat et au mouvement Pugwash qu'il a fondé (1995), ainsi qu'à l'AIEA et à son directeur, Mohammed El Baradei, pour leurs efforts en vue de prévenir un conflit nucléaire et une diversion vers des fins militaires de l'énergie nucléaire.

(13) Cf. la résolution 71/258 (§3) du 23 décembre 2016 et les déclarations de l'Autriche, du Chili, de la Suède et de la Thaïlande (AGNU, Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017).

Au cours de la VI^e Conférence des Etats parties au TNP (2000), les cinq EDAN s'étaient engagés sans équivoque à parvenir à l'élimination complète de leurs armes nucléaires en acceptant à cet effet un plan en 13 étapes présentées comme un « *ensemble d'efforts progressifs et systématiques* » en vue d'appliquer l'article VI du TNP (14). Lors de la VIII^e Conférence des Etats parties au TNP (2010), un plan d'action définissant les mesures de suivi a pu être adopté. Ces décisions adoptées par consensus n'apportent toutefois rien de nouveau par rapport à l'obligation conventionnelle et ne comportent aucun engagement en termes de calendrier. Le problème est que ces mesures n'ont pas connu un début d'application. C'est lors de la IX^e Conférence d'examen (2015) que l'« agenda humanitaire » fut endossé par une majorité d'Etats participants, même s'il ne put être inscrit dans un document final, document que la réunion n'a pas été en mesure d'adopter.

Face aux désaccords aux conférences d'examen du TNP, à l'impasse de la Conférence du désarmement de Genève qui, depuis deux décennies, ne parvient pas à mener des négociations conformément à un programme de travail et aux difficultés de la Commission du désarmement de l'ONU, qui n'a pas obtenu de résultat concret depuis 1999, la question allait immanquablement revenir à la tribune de l'Assemblée générale et prendre la dimension d'un processus parallèle de négociation. Dans sa résolution 70/33 intitulée « Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire » adoptée le 7 décembre 2015 par 135 voix, l'Assemblée générale a réaffirmé que l'objectif universel visé par les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire restait l'avènement définitif d'« *un monde sans armes nucléaires* » ; elle a souligné que, pour ce faire, « *il importait de s'attaquer de manière exhaustive, inclusive, interactive et constructive aux questions liées aux armes nucléaires* » (§1). Elle a décidé dans la foulée de constituer un « *Groupe de travail* » à cet effet.

Du « Groupe de travail » à la « Conférence d'adoption » : une négociation-éclair

L'Assemblée générale a précisé dans sa résolution 70/33 le mandat du « Groupe de travail à composition non limitée chargé d'étudier sur le fond les mesures juridiques concrètes et efficaces et les dispositions et normes juridiques nécessaires à l'instauration d'un monde exempt à jamais d'armes nucléaires ». Elle prévoit que ce Groupe de travail « examinera également sur le fond les recommandations concernant d'autres mesures qui pourraient contribuer à faire progresser les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire, notamment mais non exclusivement : *a)* des mesures de transparence liées aux risques associés aux armes nucléaires existantes ; *b)* des mesures visant à réduire et à éliminer tout risque

(14) NTP/CONF.2000/28. Sur la IV^e Conférence d'examen du TNP (2000), cf. Abdelwahab BIAD, « Face à la perspective d'un bouclier antimissile : l'architecture de l'*Arms Control* et du désarmement en question », *Annuaire français du Droit international*, 2000, pp. 221-241.

d'utilisation de ces armes par accident, par erreur, sans autorisation ou à dessein ; c) des mesures supplémentaires visant à mieux faire connaître et comprendre la complexité et l'interdépendance des conséquences humanitaires très diverses qui résulteraient d'une explosion nucléaire » (15).

Les travaux du Groupe de travail se sont déroulés à Genève sous la présidence de Thani Thongphakdi (Thaïlande) en 2016 (16). A leur suite a été adopté un rapport final identifiant 21 éléments devant figurer dans le futur traité (17). Ce rapport « *recommande, avec le soutien d'un grand nombre de pays, la convocation en 2017 par l'Assemblée générale d'une conférence ouverte à tous les Etats et à laquelle participeraient et contribueraient les organisations internationales et la société civile, afin de négocier un instrument juridiquement contraignant interdisant l'arme nucléaire de manière à aboutir à leur totale élimination* » (18).

Le processus s'accélère ensuite, tandis que le mandat des négociations évolue vers l'objectif de mettre au point un instrument juridique contraignant à l'initiative de l'Assemblée générale. C'est sur la base d'un projet de résolution à la Première Commission intitulé « Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire » et parrainé par un groupe d'Etats déterminés à faire aboutir ce processus (Autriche, Mexique, Afrique du Sud, Irlande, Brésil et Nigeria) (19) que l'Assemblée adopte la résolution 71/758 (23 décembre 2016) par laquelle elle « *décide d'organiser, en 2017, une conférence des Nations Unies pour la négociation d'un instrument juridiquement contraignant visant à interdire les armes nucléaires en vue de leur élimination complète* » (§8). La résolution obtient le soutien de 133 Etats, tandis que 35 s'y opposent (dont l'Allemagne, l'Australie, le Canada, l'Espagne, les Etats-Unis, la Russie, la France, Israël, le Japon, la Corée du Sud, le Royaume-Uni, la Turquie) et que 13

(15) Résolution 70/33, §§2 et 3.

(16) Le Groupe de travail a tenu au total 30 séances de fond, du 22 au 26 février, du 2 au 4 et du 9 au 13 mai, ainsi que les 5, 16, 17 et 19 août 2016. Il a aussi tenu plusieurs séances informelles. Les travaux ont été organisés autour de tables rondes thématiques. Le rapport final n'a pu être adopté par consensus faute d'accords sur certaines questions et formulations.

(17) « Obligations et interdictions générales », « Définition des armes nucléaires », « Interdictions relatives à l'emploi ou à la menace de l'emploi d'armes nucléaires », « Interdiction de la mise au point et de la production », « Déploiement », « Visite, transit, survol, stationnement et déploiement », « Matières nucléaires », « Financement et fourniture de matières fissiles », « Aide, encouragement et incitation à la réalisation d'activités interdites », « Victimes et environnement », « Déclarations », « Phases d'élimination », « Vérification », « Droits et obligations des particuliers », « Respect des obligations et secrétariat », « Règlement des différends », « Mesures d'application au niveau national », « Protocole facultatif relatif à l'assistance en matière énergétique », « Coopération et assistance pour l'exécution des obligations découlant du traité », « Relation avec d'autres accords internationaux », « Coopération militaire ». Cf. AGNU, Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé de faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire, Document A/71/371, 1^{er} sept. 2016, Annexe II.

(18) AGNU, Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé de faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire, Document A/71/371, 1^{er} sept. 2016.

(19) Projet de résolution A/C.1/71/L.41, « Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire ».

ont opté pour l'abstention (dont la Chine, la Finlande, l'Inde, le Pakistan, les Pays-Bas, la Suisse) (20).

Deux sessions de négociation sont organisées sous la présidence d'Elayne Whyte Gomez (Costa Rica) au siège de l'ONU, à New York, permettant d'élaborer quatre versions du projet de traité. Lors de la première session des négociations en mars 2017, plus de 130 pays ont participé à la conférence et ont exposé des propositions initiales concernant le contenu des objectifs d'un traité potentiel, les interdictions de fond, et les détails concernant la mise en œuvre. Le 15 mai 2017, la présidente de la Conférence de négociation a publié un projet de texte de traité basé sur les discussions qui se sont déroulées en mars d'abord au sein de la 1^{re} Commission de l'Assemblée générale. Au cours de la seconde session des négociations (du 15 juin au 7 juillet 2017), le projet de texte a subi certaines modifications avant son adoption.

Les neuf puissances nucléaires ont brillé par leur absence pendant tout le processus, ignorant l'appel de l'Assemblée générale en faveur d'une large participation. Cette absence découle en toute logique de leur profond désaccord exprimé dans une déclaration commune des cinq membres permanents (P5) du Conseil de sécurité à l'égard d'un processus diplomatique visant un traité de désarmement nucléaire considéré comme une initiative méconnaissant le contexte stratégique global et menaçant le consensus autour du TNP (21). Cette opposition commune des puissances nucléaires a pour conséquence que le traité est finalement négocié sans leur participation, au motif que la question du désarmement nucléaire relève de la responsabilité de tous les pays car une guerre nucléaire affecterait toute la planète sans distinction de frontières. Les négociateurs du TIAN en tirent un droit et un devoir de tous les États de mettre en œuvre le désarmement nucléaire (22). Cette absence des principales puissances concernées, aussi paradoxale soit-elle, expliquerait en grande partie les lacunes de certaines dispositions du traité, indépendamment du problème crucial de son effectivité.

(20) AGNU, 71^e session, point 98 de l'ordre du jour, Document A/RES/71/258. Pour le détail des votes, cf. 68^e séance plénière, A/71/PV 68.

(21) Joint Statement from the Nuclear-Weapon States at the 2016 Washington, D.C. P5 Conference, 15 sept. 2016, §5.

(22) « *Le désarmement nucléaire est une tâche globale et une responsabilité collective. Comme Etat membre engagé dans le Traité de non-prolifération nucléaire, l'Autriche veut réaliser sa part pour atteindre les objectifs de ce traité* », comme l'a rappelé le ministre autrichien des Affaires étrangères, Kurz Sebastian, « *Paradigm shift in nuclear disarmament is overdue* », 13 fév. 2014. Le représentant du Costa Rica, Juan Carlos Mendoza-Garcia, abonde dans le même sens en estimant que « *le désarmement nucléaire incombe à tous les Etats et non aux seuls Etats dotés* », AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

UN TRAITÉ DONNANT UN SENTIMENT D'INACHEVÉ

Dans la résolution 71/758 (23 décembre 2016), l'Assemblée générale a fixé le cap : il s'agit de « *négoier un instrument juridiquement contraignant visant à interdire les armes nucléaires* » et, selon les recommandations de la Haute Représentante pour les affaires de désarmement, d'aboutir à un texte final à la fois « *solide sur le plan juridique, exact sur le plan technique et sage sur le plan politique* ». Qu'en est-il exactement ? Le produit final ne correspond pas fidèlement à l'objectif affiché. L'instrument est plutôt sommaire avec 21 articles. Il est essentiellement conçu comme un instrument pour mettre en œuvre le désarmement nucléaire, même si, à l'analyse, il révèle des insuffisances dans certaines de ses dispositions les plus importantes, en donnant un sentiment de « flou artistique » sur le lien avec le TNP.

Un instrument conçu comme cadre pour réaliser le désarmement nucléaire

Sur la forme, plusieurs formules correspondant à l'objectif fixé par l'AGNU d'« *un instrument juridiquement contraignant visant à interdire les armes nucléaires* » furent proposées : un accord-cadre qui comprendrait un ensemble d'instruments prévoyant la mise en œuvre progressive du désarmement nucléaire ; un protocole additionnel au TNP, qui pourrait être négocié comme un instrument distinct ; un accord général suivi d'accords subsidiaires ou de protocoles qui conduiraient progressivement à l'instauration d'un monde exempt d'armes nucléaires (23). C'est finalement cette dernière formule qui fut retenue.

Sur le fond, une certaine ambiguïté existait dès le début des négociations sur l'objectif de l'instrument. S'agissait-il d'interdire mais aussi de détruire les armes nucléaires ? Le mandat de la Conférence allait plutôt dans le sens d'un traité visant seulement à interdire les armes nucléaires. Au cours des négociations, le choix d'un instrument global sur l'interdiction et la destruction s'est imposé, en dépit du caractère complexe dans la mise en œuvre de cette double exigence. Cela s'est traduit par l'article 4 intitulé « Vers l'élimination complète des armes nucléaires ».

Le préambule s'ouvre par l'inquiétude à propos « des conséquences humanitaires catastrophiques qui résulteraient de toute utilisation d'armes nucléaire », ainsi que sur « la nécessité de faire tous les efforts pour s'assurer que les armes nucléaires ne soient jamais utilisées en aucune circonstance ». Ce préambule a été enrichi, passant de 14 à 24 alinéas, pour préciser les bases juridiques qui sous-tendent le futur traité (les principes des Nations Unies et du droit international humanitaire, le droit inaliénable

(23) Rapport du Groupe de travail, *op. cit.*, §33-§42. Cf. aussi l'étude de l'ILPI-UNIDIR, « A prohibition on nuclear weapons – A guide to the issues », 2016, notamment les chapitres 3 et 4 sur les différentes approches.

à l'énergie nucléaire, l'importance de la pleine participation des femmes au désarmement nucléaire et celle de l'éducation au désarmement).

L'article 1 décrit les obligations principales en vertu desquelles « chaque Etat partie s'engage à ne jamais, en aucune circonstance : a) mettre au point, mettre à l'essai, produire, fabriquer, acquérir de quelque autre manière, posséder ou stocker des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires ; b) transférer à qui que ce soit, ni directement ni indirectement, des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires, ou le contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs ; c) accepter, ni directement ni indirectement, le transfert d'armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires ou du contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs ; d) employer ni menacer d'employer des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires ; e) aider, encourager ou inciter quiconque, de quelque manière que ce soit, à se livrer à une activité interdite à un Etat partie par le présent Traité ; f) demander ou recevoir de l'aide de quiconque, de quelque manière que ce soit, pour se livrer à une activité interdite à un Etat partie par le présent Traité ; g) autoriser l'implantation, l'installation ou le déploiement d'armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires sur son territoire ou en tout lieu placé sous sa juridiction ou son contrôle ». Il s'agit d'interdictions qui couvrent un large spectre d'actions, sur le modèle des conventions sur les armes bactériologiques (articles 1 à 3) et sur les armes chimiques (article 1^{er}).

Au nombre des questions qui ont suscité le plus de discussions figurent en bonne places celles relatives à l'interdiction de l'« *emploi* » et de la « *menace* » d'emploi. L'alinéa (d) de l'article 1^{er} et l'alinéa 2 du préambule doivent être lus en combinaison et couvrent ainsi « *toute utilisation* » de l'arme nucléaire, ce qui inclut différentes situations telles que le conflit armé, l'acte terroriste ou tout emploi accidentel et non intentionnel. Le terme « *en aucune circonstance* » dans le préambule vise à écarter toute exception pouvant être invoquée pour exclure l'illicéité, telle la légitime défense dans le cadre des doctrines de dissuasion. A la demande de plusieurs délégations (Afrique du Sud, Brésil, Cuba, Egypte, Iran et Pérou), la question de la « *menace* » d'emploi fut ajoutée au titre des interdictions de l'article 1^{er}. Toutefois, en dépit des souhaits de l'Iran, le préambule ne se réfère pas à l'utilisation de l'arme nucléaire comme un « *crime contre l'humanité* », comme cela avait déjà figuré dans la résolution 1 653 (1961) de l'AGNU (24).

Les articles 2 à 5 sur les déclarations, les garanties, l'élimination totale des armes nucléaires et les mesures additionnelles sont ceux qui susciterent le plus de débats, en raison de leur caractère politiquement sensible et des

(24) AGNU, 16^e session, « Déclaration sur l'interdiction de l'emploi des armes nucléaires et thermonucléaires », A/RES/1653 (XVI), 24 nov. 1961, par 1 (b) et (d). La résolution fut adoptée par 55 voix, avec 20 voix contre et 26 abstentions.

questions techniques abordées. L'article 2 (« Déclaration ») dispose que l'Etat partie déclare, au plus tard 30 jours après l'entrée en vigueur du traité, s'il possède, détient ou contrôle ou accueille sur son territoire des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires. Il constitue une disposition majeure, s'adressant non seulement aux EDAN (alinéas *a*) et *b*), mais aussi aux ENDAN, sur le territoire duquel sont stationnées des armes nucléaires (alinéa *c*). Les discussions avaient notamment porté sur le statut des armes nucléaires stationnées sur le territoire d'ENDAN et sur la référence implicite aux ENDAN n'ayant pas signé d'accords de garanties globales avec l'Agence internationale à l'énergie atomique (AIEA).

L'article 3 sur les « *garanties* » fut l'objet d'une négociation complexe autour de l'obligation de négocier un accord de garanties généralisées avec l'AIEA (25) « *dans un délai de 180 jours après l'entrée en vigueur du présent Traité à l'égard de l'Etat partie concerné* ». A l'initiative de l'Autriche, la version finale ajoute un paragraphe 2 à l'article appelant les ENDAN ne l'ayant pas encore fait à conclure un tel accord.

L'article 4 sur l'élimination des armes nucléaires, qui prescrit à chaque Etat partie « *propriétaire d'armes nucléaires* » ou qui « *en possède ou en contrôle* » de négocier les modalités de leur destruction avec « *l'autorité internationale compétente* » (paragraphe 1 à 3) est celui qui a subi le plus de modifications. La version finale, tout en incluant un « *processus d'adhésion et de destruction* », offre désormais l'option à une puissance nucléaire d'adhérer au traité et de s'engager parallèlement dans un processus « *juridiquement contraignant et assorti d'échéances précises en vue de l'abandon vérifié et irréversible de son programme d'armement nucléaire* » (paragraphe 2). Il est précisé que l'Etat concerné dispose d'un délai de 60 jours après l'entrée en vigueur du traité à son égard pour présenter son plan de démantèlement à une « *autorité internationale compétente* ». Cet article s'adresse aussi à l'Etat partie disposant d'armes nucléaires « *sur son territoire ou en tout lieu placé sous sa juridiction ou son contrôle dont un autre Etat est propriétaire ou détenteur ou qu'il contrôle* » : il prévoit qu'un tel Etat « *veille au retrait rapide de ces armes dans les meilleurs délais, mais au plus tard à la date fixée à la première réunion des Etats parties* » (paragraphe 4). En permettant l'adhésion au traité des puissances nucléaires, l'article 4 peut s'avérer en contradiction avec l'interdiction de l'article 1^{er} alinéa *a*). Cependant, il y a un précédent, avec la Convention sur les armes chimiques qui interdit ces armes tout en prévoyant leur élimination par les Etats parties qui les possèdent déjà.

L'article 5 concerne les mesures supplémentaires d'application nationale et son paragraphe 2 est tout à fait conforme aux autres obligations assumées par les Etats au titre de la lutte contre le trafic de matières nucléaires par

(25) AIEA, Document [INFCIRC/153 (corrigé)].

des acteurs non étatiques, conformément à la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité (26).

L'article 6 se réfère à « *l'assistance aux victimes* » des essais et de l'utilisation des armes nucléaires, en matière de soins, de soutiens psychologiques, de réhabilitation et même d'insertion économique et sociale. L'article 6 reste toutefois assez vague sur les modalités de mise en œuvre de cette assistance (paragraphe 1), ainsi que sur les moyens pour réhabiliter un environnement contaminé (paragraphe 2). Cet article est complété par la disposition de l'article 7 sur la coopération internationale en faveur des victimes et la restauration de l'environnement, dont le paragraphe 3 souligne la responsabilité de tout « *Etat Partie qui a utilisé ou mis à l'essai des armes nucléaires ou tout autre dispositif explosif nucléaire de fournir une assistance suffisante aux Etats Parties touchés aux fins d'assistance aux victimes et de remise en état de l'environnement* » (27). Toutefois, à côté de ces « articles phares », coexistent d'autres dispositions qui révèlent des insuffisances notables.

Les lacunes des dispositions techniques

Les Etats avaient, pour la majorité d'entre eux, appuyé initialement le projet d'un instrument global qui établirait des modalités pratiques pour la réalisation d'un désarmement nucléaire irréversible, vérifiable et assorti de délais. Cependant, force est de constater que l'idée d'un programme d'élimination complète des armes nucléaires, assorti d'un calendrier précis dont la mise en œuvre repose sur un système de vérification, fut rapidement abandonnée faute d'accord et surtout de participation des Etats dotés et concernés. Le Traité ne prévoit par conséquent pas de phases de mise en œuvre des obligations prévues. C'est une faiblesse majeure de l'instrument pouvant affecter sa crédibilité. D'autres questions ne purent faire l'objet d'un consensus et restèrent sur la table, notamment à propos de la levée d'alerte des armes nucléaires (28), de la mise en place d'un Secrétariat du traité, de la modernisation des arsenaux (mentionnée sommairement à l'alinéa 14 du Préambule), du transit des armes nucléaires ou encore de la création d'un mécanisme de vérification spécifique.

(26) Cf. Serge SUR, « La résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques », *Revue générale de droit international public*, n°4, 2004, pp. 855-882.

(27) « *Cette disposition est particulièrement importante pour nous, qui avons fait l'objet de 67 essais entre 1946 et 1958* » et qui avons porté « *un fardeau plus lourd qu'aucun autre* », a déclaré la représentante des îles Marshall. Cf. AGNU, Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017. Ce pays avait déposé le 24 avril 2014 une requête à la Cour internationale de Justice contre les neuf puissances nucléaires en vue de leur rappeler leurs « Obligations relatives à des négociations concernant la cessation de la course aux armes nucléaires et le désarmement nucléaire », mais la Cour a déclaré son incompétence sur le fond. Cf. le site Internet www.icj-cij.org.

(28) Cf. Rapport du Groupe de travail, « De-alerting », document soumis par le Chili, la Malaisie, le Nigeria, la Nouvelle-Zélande, la Suède et la Suisse (« The de-alerting group »), A/AC.286/WP.18. Cette question est considérée par la Suisse comme « une importante et urgente mesure intermédiaire de désarmement nucléaire à prendre ». Cf. AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

Cela étant, l'une des lacunes la plus évidente réside dans l'absence de définition de l'« arme nucléaire » visée par l'interdiction. Ce n'est pas faute d'imagination. Le groupe de travail avait formulé une proposition de « *définition de l'arme nucléaire* » comme signifiant : « *tout dispositif capable de libérer de l'énergie nucléaire de manière non contrôlée qui possède un ensemble de caractéristiques permettant son emploi à des fins belliqueuses. Un engin qui pourrait être utilisé pour le transport ou la propulsion du dispositif n'est pas couvert par la présente définition s'il peut être séparé de ce dernier ou s'il n'en constitue pas un élément indivisible* » (29). Aucun accord n'a pu se dégager pour inclure cette définition dans le Traité compte tenu des divergences à propos de la distinction entre « *arme* » et « *dispositif explosif* » (30). Il y a des précédents en cela puisque ni le Traité de non-prolifération (TNP), ni le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) ne définissent l'arme nucléaire. Cependant, il existe des définitions juridiques de l'arme nucléaires dans le Traité de Tlatelolco (1967) (31), ainsi que dans le Traité de Bruxelles modifié et son Protocole n°3 (1955) (32).

De plus, le traité n'apporte pas de solution satisfaisante à la question de la vérification, en dépit des débats qu'elle a suscitée dans le groupe de travail et dans les sessions de négociation. Pour les opposants au traité (les puissances nucléaires), l'absence de mécanisme de vérification est la preuve que l'instrument n'est pas dans une logique d'effectivité. Le Groupe de travail avait proposé la « *création d'un organisme international chargé d'assurer la vérification et le respect des obligations, comprenant une conférence des Etats parties, un conseil exécutif et un secrétariat technique, ou l'attribution à l'AIEA d'un rôle actif dans la vérification du désarmement nucléaire* ». Il proposait dans cette perspective la « *mise en place de dispositifs de vérification, y compris des inspections de routine et des inspections par mise en demeure, de même que des mesures pour l'utilisation de capteurs sur les lieux, photographies par satellite, prélèvement d'échantillons de radionucléides et autres systèmes de télédétection, échange*

(29) Cf. Rapport du groupe de travail, *op. cit.*, élément n°2.

(30) La Suède a déposé le 10 mai 2017 un *working paper* sur la « Définition nucléaire » (A/CONF.229/2017/WP.5).

(31) L'article 5 du Traité de Tlatelolco définit l'arme nucléaire comme « *tout dispositif susceptible de libérer de l'énergie nucléaire de manière non contrôlée et qui possède un ensemble de caractéristiques propres à l'emploi à des fins belliqueuses. L'engin pouvant servir au transport ou à la propulsion du dispositif n'est pas compris dans cette définition, s'il peut être séparé du dispositif et ne fait pas partie intégrante de celui-ci* ».

(32) Le Traité de Bruxelles modifié et son Protocole n°3, annexe II, relatif au Contrôle des armements stipule que « *l'arme atomique est définie comme tout arme que contient ou est conçue pour contenir ou utiliser un combustible nucléaire ou des isotopes radioactifs et qui, par explosion ou autre transformation nucléaire non contrôlée ou par radioactivité du combustible nucléaire ou des isotopes radioactifs, est capable de destruction massive, dommages généralisés ou empoisonnements massifs. Est, en outre, considéré comme arme atomique, toute pièce, tout dispositif, toute partie constituante ou toute substance, spécialement conçu ou essentiel pour une arme définie [précédemment] au paragraphe (a).* »

d'informations avec d'autres organismes et communication de renseignements par des particuliers » (33).

En l'absence d'accord sur un mécanisme de vérification propre au traité, la vérification est abordée de manière pragmatique, en renvoyant les parties à en négocier les modalités avec « *l'autorité internationale compétente* », en pratique l'AIEA (34). La Suisse a fait des propositions en ce sens dans le cadre de l'initiative en vue d'un « *Partenariat international pour la vérification du désarmement nucléaire* » (35). A ce stade, il serait difficile de négocier des dispositions détaillées et techniquement crédibles qui permettent de vérifier la destruction des armes nucléaires sans la participation des Etats dotés.

D'autres questions sensibles relatives aux visites, transits et survols d'aéronefs ou de navires transportant des armes nucléaires n'ont pas fait l'objet de dispositions dans le traité, faute d'accord sur la formule proposée par le Groupe de travail, qui prévoyait l'« *interdiction d'autoriser des armes nucléaires sur le territoire national, y compris d'autoriser la présence de navires transportant des armes nucléaires dans les ports et les mers territoriales, d'autoriser des aéronefs porteurs d'armes nucléaires à entrer dans l'espace aérien national, d'autoriser le passage, le stationnement ou le déploiement d'armes nucléaires sur le territoire national* » (36). Plusieurs délégations ont regretté que l'article premier n'interdise pas explicitement le transit des armes nucléaires (37). Cette absence peut s'expliquer par le caractère complexe de la mise en œuvre et de la vérification d'une telle interdiction. Cette question s'est posée dans le cadre des instruments instituant des zones exemptes d'armes nucléaires et n'avait pas pu trouver de solutions satisfaisantes. Le constat est qu'il s'avère compliqué de vérifier le respect d'une disposition interdisant le transit à travers le territoire d'un Etat partie si ce dernier n'est pas informé de l'existence d'armes nucléaires traversant son territoire par voie maritime ou aérienne. En outre, la doctrine de dissuasion repose sur le secret et la dissimulation (sous-marins nucléaires).

Le débat fut tout aussi animé à propos de la « clause de retrait », classique et conforme à la Convention de Vienne sur le droit des traités. L'article 17 précise qu'un Etat Partie « *a le droit de se retirer du présent Traité s'il décide que des événements extraordinaires en rapport avec l'objet du Traité ont compromis ses intérêts suprêmes* » (§2). Cette décision devra être notifiée au dépositaire avec « *un exposé des événements extraordinaires dont l'Etat en question considère qu'ils ont compromis ses intérêts suprêmes* ». Le délai

(33) Rapport du Groupe de travail, *op. cit.*, Annexe II », « *Eléments proposés pour des mesures juridiques efficaces* », qui pourraient être inclus dans un instrument juridique international, Elément n°13.

(34) Cf. l'article 4§3.

(35) Assemblée générale, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

(36) Rapport du Groupe de travail, *op. cit.*, Annexe II, Elément n°6.

(37) Assemblée générale, Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017, Déclarations des représentants cubain et péruvien.

auquel le retrait prend effet après notification était initialement de trois mois dans les premières versions du texte, en s'inspirant du TNP, avant d'être rallongé à 12 mois (§3) à la demande de plusieurs délégations (Brésil et Mexique), les conditions de retrait se trouvant ainsi durcies. L'article envisage le cas où l'Etat qui se retire est engagé dans un conflit : dans cette circonstance, il « *reste lié par les obligations résultant du présent Traité et de tout protocole additionnel jusqu'à ce qu'il ne soit plus partie à aucun conflit armé* ». En dehors du délai de retrait et de la référence au conflit armé, la clause de retrait de l'article 17 du TIAN est assez similaire à celle du TNP (38).

Concurrent ou complémentaire du TNP ?

Pour les EDAN, le nouveau traité aura pour effet d'affaiblir le TNP en créant une structure parallèle, avec un régime de vérification insuffisant. D'où leur détermination à défendre le TNP : « *nous réitérons nos engagements au titre du TNP et réaffirmons notre détermination à préserver et à continuer de promouvoir son autorité, son universalité et son efficacité* » (39).

Au cours des négociations, la question du lien entre le TIAN et le TNP a été âprement discutée, certaines délégations souhaitant des dispositions fortes en ce sens (40), d'autres préférant une mention dans le nouveau traité des acquis en matière de non-prolifération et de désarmement. Suite aux recommandations du Groupe de travail soulignant « *l'importance du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et des engagements qui y sont énoncés* » et rappelant que l'instrument juridique à négocier devait « *compléter et renforcer le régime du désarmement nucléaire et de la non-prolifération, y compris les trois piliers du Traité* » (41), les rédacteurs du TIAN ont inséré une disposition dans le préambule (alinéa 18) se référant à « *la mise en œuvre intégrale et effective* » du TNP comme « *pièce angulaire du régime international de non-prolifération nucléaire et fondement essentiel pour la poursuite du désarmement nucléaire* » (42). L'article 18 sur les « *relations avec d'autres accords* » a suivi le même modèle que ceux des instruments sur les armes (notamment le Traité sur le commerce des armes), en stipulant que « *la mise en œuvre du présent Traité est sans préjudice des obligations souscrites par les Etats Parties au titre d'accords internationaux actuels auxquels ils sont parties, pour autant que ces obligations soient compatibles avec le présent Traité* ».

(38) L'article X du TNP mentionne que « *des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du présent Traité, ont compromis les intérêts suprêmes de son pays [...] Ladite notification devra contenir un exposé des événements extraordinaires que l'Etat en question considère comme ayant compromis ses intérêts suprêmes* ».

(39) Cf. la Déclaration de presse des représentants permanents des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France auprès des Nations Unies, 7 juil. 2017, *op. cit.*

(40) Le représentant des Pays-Bas souhaitait inscrire dans le nouveau traité une disposition présentant l'adhésion au TNP comme obligatoire. Cf. AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

(41) Rapport du Groupe de travail, *op. cit.*, Conclusions et recommandations, §66.

(42) Le préambule se réfère aux acquis constitués par le TICE et les traités régissant les zones exemptes d'armes nucléaires en tant que « *contributions [...] au renforcement du régime de non-prolifération nucléaire et à la réalisation de l'objectif du désarmement nucléaire* ».

Certaines délégations participantes à la négociation ont regretté que le nouvel instrument ne fasse pas suffisamment le lien avec le TNP et contribue ainsi à l'affaiblir (43). Cet argument est rejeté par la majorité des ENDAN, qui souligne que non seulement le TIAN est complémentaire du TNP, mais qu'il contribuera à le renforcer étant donné qu'une interdiction de l'arme nucléaire en tant que norme juridique est une voie complémentaire permettant la mise en œuvre du désarmement nucléaire.

Le schisme fut consommé au cours des négociations à propos de la notion de « *vide juridique* » (« *legal gap* »). Pour les tenants de l'« agenda humanitaire », le TIAN permettra de combler le « *vide juridique* » concernant l'absence d'interdiction générale du développement, de la possession et de l'utilisation des armes nucléaires telle qu'elle est établie dans des régimes d'interdiction d'armes comparables (44). Ce « *vide juridique* » ne peut être rempli par le TNP, qui a révélé son insuffisance et son inefficacité dans la mise en œuvre du désarmement nucléaire et qui, de surcroît, n'a pas empêché quatre autres États de se doter de l'arme nucléaire (Israël, Inde, Pakistan et Corée du Nord) en plus des cinq EDAN reconnus. L'argumentaire du « *vide juridique* » est contesté par les tenants de l'« approche progressive », un groupe de 24 pays qui invoque une base juridique suffisante pour négocier le désarmement nucléaire, base résidant précisément dans le TNP et d'autres instruments et cadres pertinents relatifs aux armes nucléaires (45). A ce propos, le Groupe de travail avait noté que le texte du TNP ne prévoyait pas de directives concrètes pour mettre en œuvre les mesures à prendre en application de l'article VI (46).

Si le TIAN vient en application de l'obligation de l'article VI du TNP, son entrée en vigueur ne rendrait-elle pas obsolète ce dernier, voire le TICE et les instruments instituant les zones exemptes d'armes nucléaires (Afrique, Amérique latine, Asie centrale, Asie du Sud-Est et Pacifique Sud) ? Dans les circonstances actuelles, rien ne permet d'envisager avec certitude les conséquences du TIAN sur le régime international de non-prolifération incarné par le TNP. Cela dépendra de l'entrée en vigueur du nouveau traité, qui semble compromise par l'attitude hostile des États détenteurs de l'arme nucléaire.

(43) La représentante des Pays-Bas a estimé que le nouvel instrument « *aurait dû compléter le TNP* », mais qu'il se présente plutôt comme « supérieur » à ce dernier ; quant à la représentante de la Suisse, elle a considéré qu'il « *aurait dû être plus ferme dans son engagement en faveur du TNP* ». Cf. AGNU, Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017.

(44) Cf. « The 'legal gap': recommendations to the Open-ended Working Group on taking forward nuclear disarmament negotiations », document déposé par 126 États, 4 mai 2016 (A/AC.286/WP.36) ; « The legal gap, the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and different approaches on taking forward nuclear disarmament negotiations », soumis par l'Autriche, 22 fév. 2016 (A/AC.286/WP36).

(45) Cf. « A progressive approach to a world free of nuclear weapons! revisiting the building blocks paradigm », document soumis par l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Croatie, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République de Corée, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Turquie, A/AC.286/WP.9/Rev.2.

(46) Cf. Rapport du Groupe de travail, *op. cit.*, §24.

L'OPPOSITION DES PUISSANCES NUCLÉAIRES,
OBSTACLE A SON EFFECTIVITÉ

Le large soutien d'une majorité significative d'Etats au TIAN est hypothéqué par l'opposition sans surprise des Etats possédant l'arme nucléaire. Comment peut-il en être autrement dès lors que l'instrument en vertu duquel ils devront renoncer à leur statut de puissance fut négocié et adopté en leur absence ? Une absence choisie et assumée jusqu'au bout du processus. Cette opposition sans concession des Etats possédants s'est traduite ainsi par une politique de la « chaise vide » tout au long du processus de négociations et par le rejet du traité une fois adopté, mais aussi par la mobilisation des ENDAN alliés sous « parapluie nucléaire » contre l'instrument, cela alimentant l'incertitude quant à son effectivité.

La politique de la « chaise vide » et le « front du refus » des possédants

L'essentiel des obligations du TIAN pèse bien évidemment sur les « *Etats possédants* », lesquels doivent, en vertu de l'article premier, renoncer à mettre au point, tester, produire, fabriquer, acquérir, posséder, stocker, employer ou menacer d'employer des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs et, au titre de l'article 4, procéder à « *l'élimination complète des armes nucléaires* » en leur possession. L'instrument donne la possibilité aux Etats possédant des armes nucléaires d'en être partie une fois leurs armes démantelées ou bien avant, en proposant des mesures efficaces de désarmement nucléaire à « *l'autorité internationale compétente* » ou à la conférence d'examen suivante (47).

C'est un véritable défi, qui paraît irréaliste compte tenu de la part que représente le nucléaire dans les doctrines de défense des Etats concernés. Divisés sur les autres questions internationales (conflits régionaux), les puissances nucléaires ont constitué tacitement un « *front du refus* » du traité. Ce refus traduit bien la crainte de délégitimation et de stigmatisation de l'arme nucléaire. Il met également les EDAN devant leur propre ambiguïté, laquelle consiste à souligner l'importance de l'arme nucléaire pour leur sécurité tout en dissuadant les autres Etats de la posséder.

Avant même l'adoption du TIAN, se sont exprimés trois membres permanents occidentaux du Conseil de sécurité (P3) : ils se disent « *consternés par le fait que le débat sur le désarmement ait pris une telle direction* » car « *négocier une prohibition internationale des armes nucléaires ne rapprochera aucunement de l'objectif d'un monde exempt d'armes nucléaires* » et « *n'améliora pas en soi la sécurité internationale* ». Le P3 exprime sa disponibilité en vue « *d'œuvrer en faveur d'une approche*

(47) Cf. l'article 4, alinéas 1 et 2.

progressive étape par étape » (48). Les positions des Etats-Unis (49), de la France (50) et du Royaume-Uni (51) mettent généralement l'accent sur les deux arguments suivants à l'encontre du TIAN : il affaiblirait moralement la dissuasion au moment où l'environnement sécuritaire est particulièrement imprévisible et il fragiliserait les régimes en vigueur de non-prolifération et de désarmement, en rendant plus difficile le consensus dans les cadres existants du TNP et de la Conférence du désarmement.

Les membres du P3, à l'instar de la Russie, ont pratiqué la politique de la « chaise vide » aux différentes étapes du processus de négociation du TIAN (les trois conférences sur l'impact humanitaire des armes nucléaires (52), le Groupe de travail à composition non limitée et les sessions de négociations à la Conférence d'adoption). La Russie défend une position proche de celles des pays du P3, ainsi que l'illustre son opposition à la résolution 71/258 et à l'ensemble du processus ; elle estime les armes nucléaires « *absolument légitimes* » et fustige le fait que « [la] *priorité accordée à l'interdiction des armes nucléaires serait un pur acte de propagande* » pouvant avoir des « *répercussions mortelles et destructrices qui porteraient atteinte au TNP si cette résolution était adoptée* » (53).

La Chine se démarque des autres EDAN, moins sur le fond que sur la forme. C'est le seul membre permanent du Conseil de sécurité à s'abstenir lors du vote de la résolution 71/258, en déclarant que « *les armes nucléaires devraient être totalement interdites et détruites afin de construire un monde sans armes nucléaires* ». Pour justifier son absence à la négociation du TIAN, Pékin a souligné sa préférence pour une approche progressive dans le cadre de la Conférence du désarmement : « *le désarmement nucléaire doit être poursuivi selon un processus dit d'étape par étape, sur la base du respect des principes du maintien de la stabilité stratégique mondiale et d'une sécurité sans entrave pour tous* » (54).

Les obligations du TIAN n'ont aucune conséquence sur la distinction juridique faite habituellement entre le statut d'« *Etat doté d'armes*

(48) Explication de vote de l'ambassadeur Alice Guitton au nom des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France, suite à l'adoption du projet de résolution A/C.1/71/L.41, « Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire », 27 oct. 2016, disponible sur le site de la Mission permanente de la France auprès de la Conférence du désarmement, à l'adresse cd-geneve.delegfrance.org/71eme-AGNU-Explications-de-vote-segment-armes-nucleaires-27-octobre-2016 (consulté le 14 janvier 2018).

(49) Cf. en particulier la déclaration de Robert A. Wood (Etats-Unis), AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

(50) Cf. la déclaration de la porte-parole du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères suite à l'adoption d'un traité d'interdiction des armes nucléaires, New York, 7 juil. 2017, disponible sur le site Internet du Quai d'Orsay à l'adresse onu.delegfrance.org/Adoption-d-un-traité-d-interdiction-des-armes-nucleaires. Cf. également les déclarations de l'ambassadeur Alice Guitton, 3 et 27 oct. 2016, et du Représentant permanent adjoint Louis Riquet, AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

(51) Cf. la déclaration de Matthew Rowland (Royaume-Uni), AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

(52) Les Etats-Unis et le Royaume-Uni avaient en revanche dépêché leurs délégations à la conférence humanitaire de Vienne (2014).

(53) AGNU, Transcription officielle de la déclaration de la Russie, débat général, 4 oct. 2016.

(54) Déclaration du président Xi, Conférence du désarmement, Genève, 18 janv. 2017.

nucléaires » découlant du TNP et les « *autres Etats possédants* ». Manifestement, Israël, l'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord ne soutiennent pas le TIAN mais font preuve d'une certaine discrétion, tout en observant les positions des cinq EDAN. L'Inde et le Pakistan s'étaient abstenus lors du vote de la résolution 71/258 et avaient participé à une première session informelle de négociation du TIAN (16 février 2017) avant de s'absenter par la suite. L'Inde, à l'instar de la Chine et de la Russie, a précisé que la Conférence du désarmement est, compte tenu de son mandat, le seul cadre pour discuter du désarmement nucléaire. Toutefois, New Delhi continue de privilégier le projet d'une convention sur l'interdiction de l'emploi des armes nucléaires, « *étape vers un désarmement effectif* » (55). Le Pakistan, attentif aux positions de l'Inde, lie le renforcement de la sécurité et la négociation globale sur la réduction simultanée des armes classiques et de destruction massive (56).

La Corée du Nord et Israël ont évidemment fait référence aux tensions dans leurs régions respectives pour justifier leur posture sécuritaire, en évitant soigneusement d'aborder les questions de fond du désarmement nucléaire. Pyongyang a trouvé dans le contexte de crise de ses rapports avec Washington l'occasion de fustiger « *l'hyperpuissance* » et de justifier son statut nucléaire par « *la nécessité de renforcer ces capacités de légitime défense avec une force nucléaire en raison de l'attitude agressive des Etats-Unis* » (57). Quant à Israël, c'est le seul des neuf Etats possédant l'arme nucléaire à rester muet sur le fond, en n'expliquant pas son absence au processus de négociation du TIAN, ni d'ailleurs ses votes successifs d'opposition à l'instrument (58). Est-ce la manifestation de sa politique d'« *opacité nucléaire* » ? (59).

L'OTAN entre condamnation et inquiétude : quels impacts sur les alliances ?

Sur les 38 Etats ayant voté contre l'adoption du TIAN, 30 sont des ENDAN alliés de Washington : 27 des 28 membres de l'Alliance atlantique, auxquels s'ajoutent l'Australie, la Corée du Sud et le Japon, qui bénéficient du « *parapluie nucléaire* » découlant des traités de défense avec les Etats-Unis. Ces alliés ont constitué le groupe dit de l'« *approche progressive* » formé en vue de contrer l'« *agenda humanitaire* » lors du processus du TIAN. Dans ce groupe, les Pays-Bas se distinguent en tant que seul membre

(55) Déclaration de l'Inde, Conférence du désarmement, 28 mars 2017 ; AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

(56) Déclaration du Pakistan.

(57) « *DPPK not to attend UN nuclear conference* », *Pyongyang Time*, 30 mars 2017. On relève une contradiction dans la posture de ce pays, qui n'a pas participé à la conférence d'adoption du TIAN, en contradiction avec son vote en faveur du projet de résolution la convoquant.

(58) Déclaration de Michal Sehayek-Soroka (Israël), AGNU, Première Commission, 71^e session, 11^e séance, 14 oct. 2016.

(59) Cf. Abdelwahab BIAD, « *Le programme nucléaire israélien : un tabou* », *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, pp. 712-725.

de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) à s'abstenir lors du vote de la résolution 71/258 (60), de sorte qu'ils ont pu participer aux différentes sessions de négociation du TIAN. Parmi les arguments invoqués par la représentante des Pays-Bas pour expliquer la position de son pays, il y a précisément la question de son caractère « *incompatible avec les obligations d'un membre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord* » (61).

Réagissant à l'ouverture à la signature du TIAN le 20 septembre 2017, le Conseil de l'Atlantique Nord a déclaré : « chercher à interdire les armes nucléaires par un traité qui n'engagera aucun Etat possédant effectivement de telles armes ne sera pas efficace, ne réduira pas les arsenaux nucléaires, ne renforcera la sécurité d'aucun Etat, et ne contribuera pas à la paix et la stabilité internationales. Cette initiative risque même d'avoir l'effet inverse et de créer des divisions et des divergences à un moment où une approche unifiée de la prolifération et des menaces pour la sécurité est plus nécessaire que jamais ». Les alliés estiment que « nos obligations juridiques en ce qui concerne les armes nucléaires ne changeront pas » (62). Il faut entendre par là la place qu'occupe le nucléaire dans la doctrine militaire de l'Alliance et le « parapluie nucléaire » qu'il implique dans le cadre de la clause d'assistance mutuelle (article 5 du Pacte atlantique).

Le TIAN ne remet pas en cause les systèmes d'alliances en tant que tels mais concernerait uniquement la dimension nucléaire, c'est-à-dire la présence d'armes nucléaires sur le territoire des Etats concernés. C'est en ce sens qu'il faudrait interpréter l'article 18 sur les « *obligations découlant d'autres accords internationaux [...], pour autant que ces obligations soient compatibles avec le présent Traité* ». En conséquence, s'ils souhaitent se joindre au Traité, les ENDAN sous « *parapluie nucléaire* » devront renégocier au préalable avec les EDAN concernés les accords de défense, en s'assurant du retrait total des armes nucléaires placées sur leur territoire et de l'abandon de toute clause d'assistance et de sécurité impliquant l'emploi d'armes nucléaires. Cela n'est pas sans conséquences sur les doctrines d'emploi d'une alliance comme l'OTAN, dans l'hypothèse où l'un ou plusieurs de ses membres se joignent au traité.

C'est en ce sens qu'il faudrait interpréter le message adressé par Washington le 17 octobre 2016 à ses alliés, les mettant en garde contre le fait que le traité « *pourrai[t] avoir un impact direct sur la capacité des Etats-Unis à respecter leur engagement de dissuasion élargie sur les membres de l'OTAN* » et les alliés d'Asie et du Pacifique, comme « *sur celles des autres Etats dotés d'armes nucléaires* ». Le document précise que

(60) Cette position singulière fait suite au vote d'une résolution du Parlement néerlandais (avr. 2016) en faveur d'une participation à la négociation du TIAN.

(61) AGNU, Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017.

(62) Déclaration du Conseil de l'Atlantique Nord, Communiqué de presse, 20 sept. 2017, disponible à l'adresse Internet www.nato.int/cps/en/natohq/news_146954.htm?selectedLocale=fr (consultée le 10 janvier 2018).

cela « *pourrait rendre impossible la planification nucléaire, la formation nucléaire, le transit lié aux armes nucléaires dans l'espace aérien comme sur les mers territoriales* » (63). Certaines sources évoquent des pressions qu'auraient exercées sur leurs alliés des EDAN pour qu'ils ne soutiennent pas l'adoption du TIAN (64). Le résultat est relativement payant, puisque lors du vote de la résolution 71/258 les Etats alliés constituent l'essentiel des 35 voix négatives et des 13 abstentions répertoriées (65). Le souci de ne pas mécontenter les EDAN pourrait aussi expliquer le nombre élevé d'Etats absents au vote d'adoption du TIAN par l'Assemblée le 7 juillet 2017 (122 voix pour, 1 contre et 1 abstention, soit 124 suffrages exprimés sur 193 Etats membres des Nations Unies) (66). L'absence exprime ici une position de non-soutien au TIAN, ce qui peut être une source d'inquiétude quant à son effectivité.

L'universalité du Traité en question

Le paradoxe avec le TIAN, c'est qu'il a été négocié sans la participation des premiers Etats concernés, les puissances nucléaires, ainsi que l'ont souligné à juste titre ces dernières. C'est un fait sans précédent dans l'histoire des négociations du désarmement qu'un instrument juridique soit négocié et adopté par des Etats qui ne possèdent pas les armes visées par l'interdiction. C'est également un facteur de fragilité qui suscite une inquiétude légitime quant à son universalité. Cette question justifie précisément une disposition sur l'« *universalité* », insérée à l'article 12 stipulant que « *chaque Etat Partie encourage les Etats non-parties au présent Traité à le signer, à le ratifier, à l'accepter, à l'approuver ou à y adhérer, dans le but de susciter l'adhésion de tous les Etats au présent Traité* ». Sera-t-elle suivie d'effet ?

En effet, il y a la crainte que le TIAN ne connaisse les mêmes turpitudes que le TICE, lequel, depuis son adoption en 1993, n'est toujours pas en vigueur. Pour éviter ce scénario, sont prévues des conditions souples d'entrée en vigueur qui excluent de définir une liste de pays dont la ratification serait nécessaire (cela aurait pu être les Etats possédants par exemple). L'article 15 paragraphe 1 prévoit simplement que le Traité « *entre en vigueur 90 jours après le dépôt du cinquantième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'accession* ». Le seuil retenu

(63) ICAN, « US pressured NATO states to vote no to a ban », 1^{er} nov. 2016, disponible sur le site Internet www.icanw.org/campaign-news/us-pressures-nato-states-to-vote-no-to-the-ban-treaty/ (consulté le 14 janvier 2018).

(64) Colum LYNCH, « US seeks to scupper proposed ban on nuclear arms », *Foreign Policy*, 21 oct. 2016.

(65) AGNU, 71^e session, point 98 de l'ordre du jour, Document A/RES/71/258. Pour le détail des votes, cf. 68^e séance plénière, A/71/PV 68.

(66) A/RES/71/258. Ont voté contre : Allemagne, Andorre, Australie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Croatie, Danemark, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Grèce, Hongrie, Islande, Israël, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Micronésie (Etats fédérés de), Monaco, Monténégro, Norvège, Pologne, Portugal, République de Corée, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Turquie. Se sont abstenus : Arménie, Bélarus, Chine, Finlande, Inde, Mali, Maroc, Nicaragua, Ouzbékistan, Pakistan, Pays-Bas, Soudan, Suisse.

ici se situe dans la moyenne de ceux définis pour l'entrée en vigueur des autres instruments multilatéraux de désarmement : il est supérieur à celui du Traité sur le commerce des armes et de la Convention sur les mines antipersonnel (40), du TNP (40 + les 3 Etats dépositaires), de la Convention sur les sous-munitions (30) et de la Conventions sur les armes biologiques (22), mais il est inférieur à celui de la Convention sur les armes chimiques (65).

C'est une approche pragmatique qui a présidé à la formulation de certaines dispositions du traité, compte tenu de la non-participation des puissances nucléaires à son élaboration et par souci de ne pas entraver de futures adhésions. L'avenir est ménagé avec la possibilité d'adopter des amendements (article 10) ainsi que des protocoles additionnels, notamment par des négociations avec les Etats non-parties (67). Le représentant de l'Algérie illustre le sentiment général des ENDAN qui soutiennent le TIAN lorsqu'il déclare « *certes nous regrettons l'absence des puissances nucléaires* », « *mais nous saluons le fait que la porte reste ouverte* » (68). Le délégué de la Suisse, autre soutien du processus, s'est montré plus pessimiste, mettant en exergue une situation où des négociations « *pas du tout ouvertes* », en l'absence des EDAN, ont conduit à un traité qui « *pourrait affaiblir des normes internationales et aggraver la polarisation entre les Etats dotés de l'arme nucléaire et les autres* » (69).

Il est peu probable que, dans les circonstances actuelles, les Etats possédants renoncent à un attribut de la puissance militaire et diplomatique sans équivalent en se joignant au TIAN. Néanmoins, une brèche est ouverte sur la voie de la délégitimation de cette arme de destruction massive, pouvant conduire à l'émergence d'une norme coutumière d'interdiction des armes nucléaires. Toutefois, cela se heurte pour le moment aux « *objecteurs persistants* ». Ainsi, les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni ont clairement indiqué leurs positions à ce propos dans une déclaration commune : « *Nous n'avons pas l'intention de signer, de ratifier ou de devenir partie à ce traité. Par conséquent, il n'y aura pas de changement dans les obligations juridiques de nos pays en ce qui concerne les armes nucléaires. Par exemple, nous n'accepterions aucune prétention que ce traité refléterait ou contribuerait de quelque manière que ce soit au développement du droit international coutumier (d'une norme coutumière)* » (70).

Du fait de l'opposition radicale des puissances nucléaires, il est peu probable que, dans les circonstances actuelles, cet instrument puisse assurer la transition vers « *un monde exempt d'armes nucléaires* ». Ce refus lié aux objectifs même d'un traité porteur d'une approche ambitieuse nourrit les frustrations d'une majorité d'Etats non dotés quant à l'absence de progrès

(67) Cf. l'article 8§1 (b) et l'article 17§3.

(68) AGNU, Conférence sur les armes nucléaires, 28^e et 29^e séances, 7 juil. 2017.

(69) *Ibidem*. Ce pays s'est abstenu lors du vote de la résolution 71/258 (23 déc. 2016).

(70) Cf. la déclaration de presse des représentants permanents des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France auprès des Nations Unies, 7 juil. 2017, *op. cit.*

vers le désarmement nucléaire. Il a pour effet de bouleverser le système des « trois ordres » (possession, essai et emploi) qui fonde l'architecture des accords sur l'arme nucléaire depuis des décennies. En ce sens, son adoption constitue une rupture que les EDAN auraient tort de considérer comme un non-événement. Ne doit-on pas plutôt y voir l'occasion de donner une nouvelle impulsion au processus de désarmement nucléaire car le *statu quo* est en soi source de risques (71). C'est déjà un pari vers l'avenir.

(71) Peter MAURER, président du Comité international de la Croix-Rouge, exprimait très bien le sens des efforts en vue du désarmement nucléaire : « *même si le traité n'éliminera pas les armes nucléaires du jour au lendemain, il les délégitime et constitue un moyen dissuasif fort* ».

ECONOMIE POLITIQUE INTERNATIONALE

Françoise NICOLAS

Introduction.

2017, entre isolationnisme américain et expansionnisme chinois

Jean-Raphaël CHAPONNIÈRE

Vers une mondialisation 3.0 ?

Sebastian SANTANDER

Les émergents en Afrique. Une coopération à l'empreinte Nord-Sud

INTRODUCTION

**2017, ENTRE ISOLATIONNISME AMÉRICAIN
ET EXPANSIONNISME CHINOIS**

PAR

FRANÇOISE NICOLAS (*)

Alors qu'il est désormais acquis que la Chine deviendra dans un avenir proche la première puissance économique au monde, à en croire certaines estimations, pas moins de quatre autres économies asiatiques, dont l'Inde et l'Indonésie, devraient également compter parmi les dix premières. Selon un rapport du CEBR (1), grâce à sa forte croissance économique (supérieure à celle de la Chine au cours des deux dernières années), l'Inde devrait accéder à la 5^e place en 2018. L'Indonésie pourrait quant à elle occuper la 6^e place une dizaine d'années plus tard. Même si ces chiffres sont sujets à caution, ils reflètent incontestablement la poursuite d'une tendance lourde, amorcée depuis quelques années, mais qui, inexorablement, se confirme.

Le recentrage en cours de l'économie mondiale, avec un glissement du centre de gravité de l'hémisphère occidental vers l'Asie, ne devrait plus surprendre, mais au-delà de l'évolution des rapports de force strictement économiques, un fait nouveau est intervenu au début de 2017, qui donne au rééquilibrage de l'économie mondiale une nouvelle dimension. Cet événement, c'est l'élection aux Etats-Unis d'un Président qui, imputant à la mondialisation la responsabilité de toutes les difficultés économiques du pays, a choisi de mettre, tout naturellement, la défense des intérêts de ses citoyens en tête de ses priorités, mais, chose plus étonnante, de le faire en optant pour une stratégie de repli et en renonçant en grande partie à son rôle de *leader* de l'ordre libéral. De manière concrète, l'année 2017 a vu les Etats-Unis adopter une posture proche de l'isolationnisme, à laquelle ils avaient renoncé depuis longtemps.

Il est vrai que, sur certains dossiers, (relations avec la Chine, le Canada, le Mexique ou la Corée du Sud), les mesures prises jusque-là par le président Trump restent en deçà des annonces tonitruantes faites pendant la campagne pour rendre son honneur et sa grandeur au pays. Ainsi, la Chine n'a pas été désignée dès le premier jour comme « manipulatrice de sa monnaie », de même les accords de libre-échange passés avec le Canada et le Mexique d'une part et la Corée du Sud d'autre part n'ont

(*) Directrice du Centre Asie de l'Institut français de relations internationales (IFRI, France).

(1) Center for Economics and Business Research, World Economic League Table, 2018.

pas été purement et simplement dénoncés, comme le candidat Trump avait menacé de le faire, mais sont simplement en cours de renégociation. Deux promesses de campagne, non des moindres, ont en revanche été tenues : le retrait de l'Accord de Paris sur le climat et l'abandon du Partenariat transpacifique (TPP). Or ces deux décisions pourraient bien ouvrir une ère fondamentalement nouvelle pour l'ordre international, dans laquelle les Etats-Unis ne joueraient plus qu'un rôle marginal.

En effet, l'aboutissement de la négociation sur le TPP – et de celle sur le Partenariat transatlantique, désigné sous l'acronyme TTIP (2) – aurait eu de grandes chances de déboucher sur des règles du jeu arrêtées prioritairement par les puissances commerciales occidentales et ayant vocation à s'imposer au reste du monde – y compris à la Chine. En se retirant du TPP, les Etats-Unis renoncent à cette ambition, mais ils laissent surtout le champ libre aux nouvelles puissances émergentes, en particulier à la première d'entre elles, la Chine, qui n'attendait pas mieux.

Depuis la crise financière globale de 2008, qui avait vu les Etats-Unis en grande difficulté et, avec eux, la supériorité du modèle économique libéral battue en brèche, la confiance en eux des dirigeants chinois n'a cessé de croître. La perte de confiance dans le système libéral, la prise de conscience des errements et dysfonctionnements auxquels il pouvait conduire l'ont en partie délégitimé, alors qu'en parallèle l'économie chinoise émergeait comme une puissance de plus en plus solide. C'est fort de cette toute nouvelle confiance dans la puissance du pays que le Président Xi Jinping a lancé en 2013 l'initiative « Une ceinture, une Route » (« One Belt, One Road » ou OBOR), généralement désignée en Occident comme le projet des « Nouvelles routes de la Soie ». Il ne fait guère de doute que la Chine cherche désormais à mettre sa puissance économique au service d'ambitions politiques, mais, ce faisant, elle s'affiche de plus en plus clairement comme le nouveau *leader* potentiel. La place laissée vacante par les Etats-Unis lui rend la tâche encore plus facile.

A cet égard, le discours du président chinois Xi Jinping au Forum économique mondial de Davos en février 2017 apparaît comme le symbole de cette inversion paradoxale des rôles, la Chine s'érigeant en héraut de la mondialisation et en défenseur du libre-échange, fustigeant la posture protectionniste des Etats-Unis. Il ne faut évidemment pas s'y tromper et l'écart demeure important entre la rhétorique et la réalité, entre les mots et les actes. La Chine continue de se comporter elle-même de manière extrêmement protectionniste – en subventionnant ses entreprises et en maintenant de nombreux obstacles à l'accès des entreprises étrangères au marché chinois – ; elle est d'ailleurs encore régulièrement condamnée par l'Organe de règlements des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour atteintes aux règles qu'elle s'était pourtant

(2) Transatlantic Trade and Investment Partnership ou encore Transatlantic Free Trade Agreement (TAFTA).

engagée à respecter en adhérant à l'institution en 2001. Il reste qu'en termes d'affichage et de diplomatie publique, c'est aujourd'hui la Chine qui apparaît de plus en plus clairement comme le *leader* de l'économie mondiale.

Ce n'est pas un hasard si l'initiative chinoise des « Nouvelles routes de la Soie » est poussée avec de plus en plus de confiance par le pouvoir de Pékin au moment où les Etats-Unis se replient sur eux-mêmes. La Chine cherche à l'évidence à combler le vide créé. Depuis qu'il a été lancé en 2013, le projet, initialement flou, s'est précisé. Au-delà de l'objectif officiel de développement des échanges – quelle qu'en soit la nature – entre la Chine et l'Europe – la fameuse « connectivité » –, le projet s'est élargi pour englober désormais l'ensemble du monde (3). Il est aussi clairement assumé comme étant une véritable initiative géo-économique : il s'agit en effet à la fois de mettre la puissance économique de la Chine au service des intérêts politiques du pays mais aussi, à travers ce projet politique, de renforcer les bases du développement économique. Jusque-là, si la Chine répugne, tout au moins officiellement, à parler d'un modèle chinois qu'il conviendrait d'exporter – elle n'a d'ailleurs jamais repris à son compte par exemple le concept de « consensus de Pékin » élaboré par l'économiste américain Joshua Cooper Ramo (4), qui y voyait une alternative au « Consensus de Washington » –, elle préfère parler de « solution chinoise » ou encore de « sagesse chinoise » ; il n'en demeure pas moins que sa volonté de marquer de son empreinte l'ordre mondial est bel et bien réelle et l'initiative des Routes de la Soie doit sans doute aussi être lue comme un projet de gouvernance mondiale.

Pour autant les jeux ne sont peut-être pas encore faits, les obstacles seront nombreux sur ces fameuses Routes de la Soie, ne serait-ce que parce que l'ampleur de l'ambition la rend par définition délicate à mettre en œuvre. De plus, la sécurité est un problème qui ne peut être négligé et qui pourrait entraver le déploiement du projet. Enfin, les financements nécessaires à sa réalisation sont colossaux et, si ce peut être parfois le cas, la capacité de la Chine à récupérer sa mise en prenant le contrôle des ressources de certains pays par exemple pourrait être limitée dans d'autres. La partie n'est donc pas gagnée, mais le jeu a profondément changé.

Face à ces nouveaux équilibres, la question est aujourd'hui posée de savoir comment évolueront l'ordre mondial et sa gouvernance. Les deux articles de la rubrique apportent des éclairages complémentaires sur ces nouveaux équilibres et les questions qu'ils suscitent. Dans le premier, Jean-Raphaël Chaponnière s'interroge sur les dynamiques qui sous-tendent et infléchissent la mondialisation et sur les implications que pourrait avoir la modification de la hiérarchie économique pour la gouvernance de la

(3) La liste initiale des pays concernés est passée de 65 à plus d'une centaine.

(4) Joshua Cooper RAMO, « The Beijing Consensus: notes on the new physics of Chinese power », Foreign Policy Centre, Londres, 2004.

mondialisation. Son analyse de la stratégie chinoise le conduit à émettre des doutes quant à la capacité de ce pays à reprendre le rôle de *leader* abandonné par les Etats-Unis.

Dans le second, Sebastian Santander place la focale sur un nouveau champ d'affrontement entre nouvelles puissances émergentes : l'Afrique. Son analyse, qui ne se concentre pas exclusivement sur la Chine mais couvre également les autres membres du groupe des BRICS (5), remet en question l'idée selon laquelle le décentrage du monde déboucherait sur une gouvernance du monde fondamentalement plus favorable aux pays les plus démunis.

Le rééquilibrage en cours des forces en présence ne semble pas encore en passe de déboucher sur une réorganisation durable de la gouvernance de l'économie mondiale.

(5) Groupe de pays formé du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud.

VERS UNE MONDIALISATION 3.0 ?

PAR

JEAN-RAPHAËL CHAPONNIÈRE (*)

Depuis quelques années, la mondialisation s'essouffle : les flux de capitaux et d'investissements directs à l'étranger (IDE) n'ont pas retrouvé leurs niveaux d'avant la crise mondiale et, malgré son léger redressement en 2017, le commerce international reste en deçà de ce qu'il était en 2014. La mondialisation est en outre menacée par l'attitude du gouvernement américain, qui dénonce l'ordre multilatéral. Au Forum de Davos en janvier 2017, Xi Jinping a réagi à ces accusations par un vibrant plaidoyer en faveur de la mondialisation et, quelques mois plus tard, au sommet de l'APEC (Coopération économique pour l'Asie-Pacifique) à Danang, prenant la parole après le Président américain, il a présenté la mondialisation comme un phénomène irréversible qui pourrait toutefois être réformé et devenir plus inclusif. Dirigeant le pays qui a le plus bénéficié de la mondialisation, Xi Jinping redoute une guerre commerciale qui n'a pas encore commencé. Cependant, le Brexit, le retrait américain du Partenariat Trans-Pacifique (Trans-Pacific Partnership ou TPP), les renégociations de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et de l'accord de libre-échange Corée-Etats-Unis (Kor-US) pèseront sur la reprise des échanges, tandis que les restrictions décidées par le gouvernement chinois sur les sorties de capitaux et la réforme fiscale américaine freineront les investissements.

Ces évolutions annoncent-elles la fin de la mondialisation ? Après avoir analysé les raisons du tassement du commerce mondial et des investissements directs étrangers (IDE) et brièvement rappelé les circonstances de la fin de la première mondialisation, l'article s'interroge sur les transformations susceptibles d'aboutir à une « mondialisation 3.0 ».

LA MONDIALISATION AU POINT MORT

Depuis trois ans, les échanges de biens et services ralentissent, les sorties de capitaux chutent, alors que les migrations augmentent et que la progression des flux de données continue à un rythme fulgurant.

(*) Chercheur associé à Asia Centre et Asie 21 (Futuribles, France).

Ralentissement des échanges de marchandises

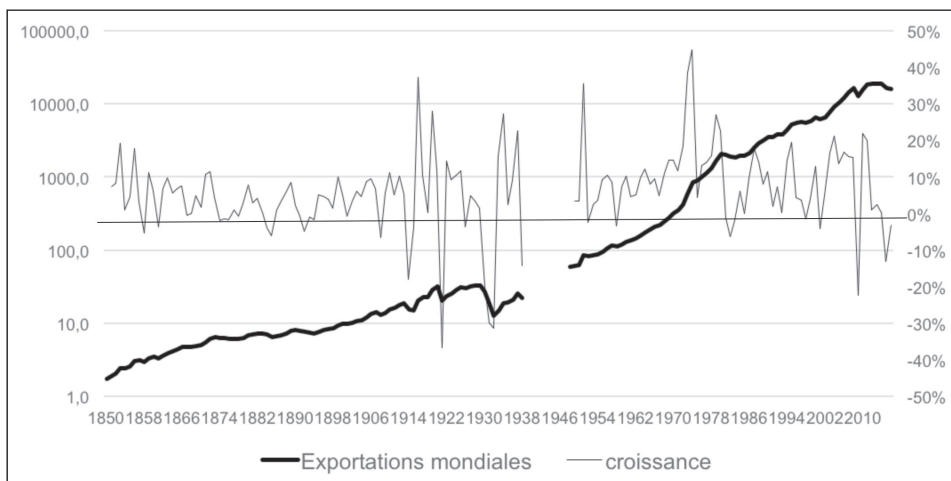
L'accélération des échanges de marchandises est la caractéristique la plus frappante de la mondialisation. Les échanges de marchandises ont en effet décuplé en dollars courants entre 1850 et 1914, chuté jusqu'en 1938 et, après avoir été interrompus pendant la Seconde Guerre mondiale, ont été multipliés par plus de 300 entre 1948 et 2008. Entre ces deux dates, ils se sont contractés seulement cinq fois en volume (1), chaque contraction étant suivie d'un redressement vigoureux et d'un retour au rythme précédent la crise. Cela n'a pas été le cas en 2008. Après la contraction la plus sévère de l'après-guerre, le commerce mondial s'est redressé et sa croissance est restée anémique. Les mesures protectionnistes n'expliquent pas ce tassement, qui concerne les pays riches comme les plus pauvres, les exportateurs de matières premières comme les exportateurs de produits manufacturés. Pour ces derniers, un pourcentage élevé de leurs exportations relève des chaînes globales de valeur, qui ont connu une expansion spectaculaire depuis l'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Après s'être imposée sur le dernier maillon, celui de l'assemblage, la Chine « remonte les filières » : entreprises chinoises et filiales étrangères substituant une production locale à des composants importés. Depuis deux ans, les échanges internes à ces chaînes n'augmentent plus, une stagnation que la Banque mondiale interprète comme une consolidation (2) tandis qu'une analyse plus fouillée (3) l'attribue à la remontée des filières en Chine – tout en soulignant l'apparition de chaînes liant l'Allemagne et la Chine – et au Brexit, qui aurait justifié la relocalisation de segments de production d'Europe du Sud au Royaume-Uni. Ce tassement pourrait aussi être la réaction des entreprises à plusieurs catastrophes (Fukushima, inondations de Bangkok, tremblement de terre de Kyushu), qui ont révélé la fragilité de ce mode d'organisation.

(1) En 1952, la chute des cours de matières premières à la fin de la guerre de Corée ; en 1958, la récession américaine ; en 1982, le « choc Volker » – la hausse des taux d'intérêt de la Réserve fédérale des Etats-Unis (Fed) – ; en 1998, la crise asiatique, qui s'est propagée au Brésil et à la Russie ; en 2001, l'éclatement de la bulle Internet. Cf. Robert C. FEENSTRA / Alan M. TAYLOR (dir.), *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*, University of Chicago Press, 2013, 422 p.

(2) Banque mondiale / OMC *et al.*, « Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development », *Global Value Chain Development Report 2017*, International Bank for Reconstruction and Development, Washington, 2017.

(3) R. VEUGELERS (dir.), « Remaking Europe: the new manufacturing as an engine for growth », *Bruegel Blueprint Series*, vol. XXVI, 2017.

Exportations mondiales (en prix courants) entre 1950 et 2016



Sources : pour les années 1850-1938, Giovanni FEDERICO / Antonio TENA-JUNGUITO, « World trade, 1800-1938: a new data-set », IFC Working Paper in Economic H; depuis 1948, les données de l'OMC.

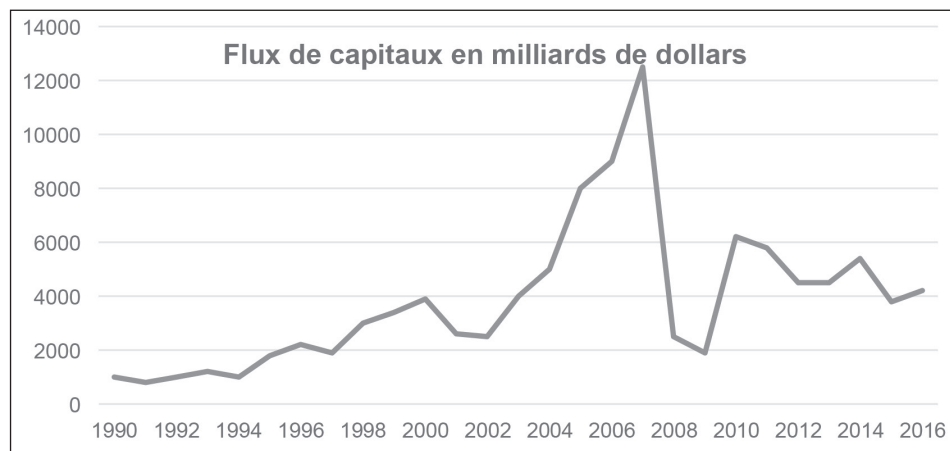
Le tassement du commerce des biens peut-il être compensé par une croissance plus rapide des échanges de services ? Agrégeant des activités traditionnelles (transport, assurance, tourisme, ingénierie), parfois directement liées au commerce de marchandises, et d'autres plus récentes (services informatiques ou tourisme de santé), ces échanges progressent à un rythme légèrement plus élevé que le commerce des biens. Le rapport entre les deux augmente lentement, de 20% en 1980 à 30% en 2016 au niveau mondial : il est de 10% en Chine, de 20% en Allemagne, de 45% en France et aux Etats-Unis et de 60% en Inde. Si la tendance se poursuit, les exportations de services rejoindront celles de marchandises aux Etats-Unis dans une dizaine d'années (4) et plus tard au niveau mondial ; leur croissance ne sera pas en mesure de pallier le tassement des échanges de marchandises.

Entre 1945 et 2008, le commerce mondial a progressé une fois et demie plus rapidement que le PIB et cette élasticité a varié selon les périodes : jusqu'aux années 1980, elle était proche de 1, elle a ensuite doublé entre 1985 et 2008, une période exceptionnelle marquée par la réintégration à l'économie mondiale de la Chine, de l'Inde, de la Russie et de l'Europe de l'Est. Cette parenthèse a été fermée par la crise et, depuis 2012, le commerce mondial évolue au rythme du produit intérieur brut (PIB). L'évolution des échanges est très sensible à celle de l'investissement (5),

(4) Cf. le site Internet www.brookings.edu/research/export-nation-2017/.

(5) Marc AUBOIN / Floriana BORINO, « The falling elasticity of global trade to economic activity, testing the demand channel », *WTO Working Papers*, 2017.

qui est la composante de la demande la plus intensive en importations (6). Au niveau mondial, la croissance de l'investissement a été divisée par deux depuis la crise (2007-2016 comparé à 2000-2007) ; en Europe, l'investissement reste inférieur à ce qu'il était avant la crise ; aux Etats-Unis il n'a retrouvé ce niveau qu'en 2015 ; en Chine, après une forte poussée pendant la crise – ce pays investit plus en dollars que les Etats-Unis ou que l'Union européenne –, il se stabilise depuis 2015, ce qui contribue au ralentissement des échanges internationaux (7).



Source : Fonds monétaire international.

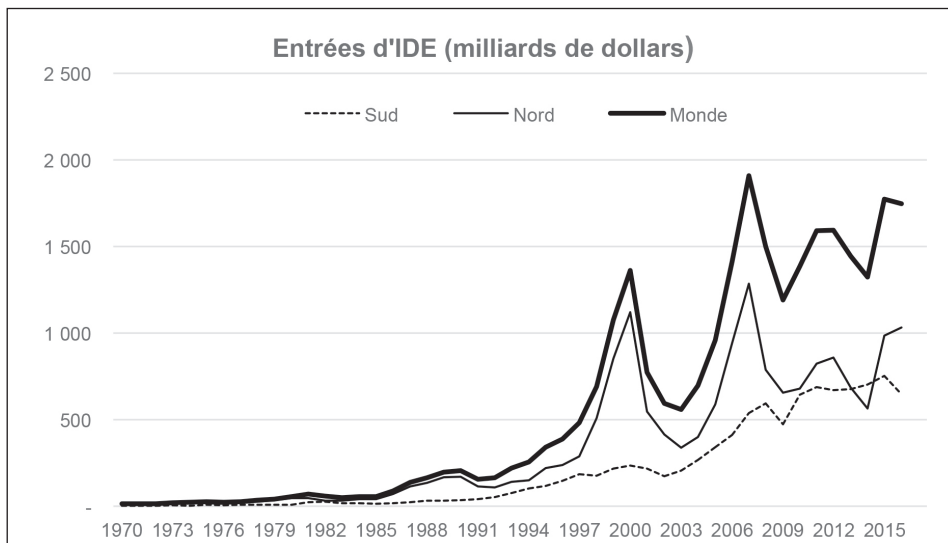
Chute des capitaux

Les flux de capitaux ont quintuplé en dollars entre 2002 et 2007, ils se sont effondrés pendant la crise et, depuis 2012, ils fluctuent autour de 5 000 milliards de dollars, soit deux fois moins qu'en 2007. Interprétée comme un retour à la normale après leur envolée entre 2004 et 2007, cette baisse ne signale pas la fin de la mondialisation financière (8). En effet, tandis que les crédits bancaires européens s'effondraient, les créances internationales des banques non européennes ou des pays émergents n'ont pas diminué. La chute des flux de capitaux s'accompagne d'une modification de leur composition, avec l'accroissement de la part des investissements directs étrangers (IDE) et des investissements de portefeuille.

(6) Le contenu en importation de l'investissement a diminué de moitié en Chine (de 30 à 14% entre 2004 et 2014) et a augmenté dans le cas de l'Allemagne (de 24 à 38%). Cf. *ibid.*

(7) Guillaume GAULIER / Walter STEINGRESS / Soledad ZIGNAGO, « Le rôle de la Chine dans le ralentissement des échanges commerciaux », *Rue de la Banque*, n°30, 2016, Banque de France.

(8) Sebastien JEAN, « La démondialisation n'aura pas lieu », in CEPII, *Economie mondiale 2018*, La Découverte, Paris, 2017, p. 57.



Source : Base de données de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

La croissance des IDE n'a toutefois pas retrouvé son rythme d'avant la crise et, au niveau mondial, les montants restent inférieurs à ce qu'ils étaient en 2007. Cette stabilité s'accompagne de modifications tant au niveau des destinations que des origines. Traduisant la plus forte attractivité des pays émergents, la part des pays avancés dans les destinations a diminué jusqu'à la crise, qui a renversé cette tendance ; depuis, les IDE entrants dans les pays avancés sont plus importants (9). Inversement, la part des pays émergents dans les sorties a augmenté. Ces modifications sont en partie expliquées par les évolutions qui ont lieu en Chine. Cette dernière attire moins car la hausse des coûts de production et les mesures prises contre les entreprises étrangères découragent les investisseurs, tandis que les sorties ont augmenté rapidement depuis l'adoption, en 1999, de la stratégie « Go Global » par le gouvernement pour promouvoir l'investissement chinois à l'étranger (10) : en 2016, les étrangers ont moins investi en Chine que les Chinois à l'étranger (11). Ce mouvement s'est brusquement arrêté fin 2016. Réagissant aux fuites de capitaux qui ont accompagné ces sorties – contribuant à la baisse de 1 000 milliards de dollars des réserves –, le

(9) De 11% en moyenne entre 2000 et 2008 à 26% en moyenne depuis 2008.

(10) L'objectif de cette stratégie est d'utiliser les réserves pour acquérir des actifs à l'étranger, de sécuriser l'approvisionnement en matières premières, d'acquérir des technologies et de promouvoir les entreprises chinoises dans le monde.

(11) La destination des IDE chinois est difficile à mesurer car les entreprises n'étant pas tenues de renseigner leur destination finale, les statistiques officielles montrent que les $\frac{3}{4}$ se dirigent vers les paradis fiscaux, d'où ils repartent vers une autre destination. S'appuyant sur le suivi des grandes entreprises, certaines bases de données (Heritage Foundation et Rhodium Group notamment) montrent que les Chinois investissent plus aux Etats-Unis et en Europe que dans les pays émergents.

gouvernement a pris des mesures (12) qui ont provoqué une baisse de 40% des IDE chinois au premier semestre 2017.

Hausse des migrations

Tandis que le commerce et les investissements se tassent, les flux de personnes augmentent, qu'il s'agisse des touristes internationaux, dont le nombre a doublé entre 1999 et 2016, ou des migrants. Apprécié en pourcentage de la population mondiale, le nombre de migrants est passé de 2,9% en 1990 à 3,3% en 2015 et la hausse la plus forte a eu lieu dans les pays avancés (de 7,2% à 11,5%), plus particulièrement au Royaume Uni, au Canada et aux Etats-Unis où, selon le cabinet McKinsey (13), les migrations ont représenté 40% de l'accroissement de la main-d'œuvre entre 2000 et 2014. Aux Etats-Unis, l'*Immigration and Naturalization Act* de 1965 a marqué la reprise de l'immigration et, cinquante ans plus tard, le pourcentage de travailleurs nés à l'étranger a retrouvé le taux atteint en 1917, date de l'adoption du *Literacy Act*, lequel avait freiné l'immigration européenne après des mesures contre l'immigration chinoise et japonaise.

Stock des migrants en pourcentage de la population

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Monde	2,9	2,8	2,8	2,9	3,2	3,3
Nord	7,2	7,9	8,7	9,7	10,7	11,2
Sud	1,7	1,5	1,4	1,4	1,6	1,7
Royaume-Uni	6,4	7,2	8,0	9,8	12,1	13,2
France	10,4	10,5	10,6	11,0	11,4	12,1
Canada	15,7	16,6	18,0	18,8	20,5	21,8
Etats-Unis	9,2	10,7	12,3	13,3	14,3	14,5

Source : données des Nations Unies, disponibles à l'adresse Internet www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml.

RETOUR SUR LA FIN DE LA PREMIÈRE MONDIALISATION

La conjoncture expliquant le tassement des échanges, il est prématuré d'évoquer à ce propos la fin de la mondialisation. Néanmoins l'histoire montre qu'elle n'est pas irréversible.

Commencée au milieu du XIX^e siècle, la première mondialisation a été une conséquence de la révolution industrielle (hausse de la productivité, baisse des coûts de transport) et, plus encore, de la conversion des Etats européens au libre-échange. Elle a déclenché une accélération des échanges

(12) David DOLLAR, *China New Investment Rules*, Brookings Institute, 23 août 2017.

(13) McKinsey Global Institute, *People on the Move: Global Migration's Impact and Opportunity*, déc. 1996.

et s'est accompagnée de migrations d'une ampleur sans précédent historique, avec, entre 1815 et 1914, au moins 82 millions de personnes (Européens vers le Nouveau Monde et Asiatiques vers les colonies) quittant leurs pays pour travailler ailleurs (14). L'une des conséquences de la première mondialisation a été la « Grande Divergence » entre les économies du Nord et celles du Sud, qui a généré des gagnants et des perdants de part et d'autre. Au Sud, les artisans n'ont pas résisté à la concurrence des produits industriels. Au Nord, la mondialisation et les transformations techniques ont creusé les inégalités, lesquelles atteignent leur niveau le plus élevé à la veille de la Première Guerre mondiale ; elles ont fait de nombreux perdants dans le monde rural (15). L'Allemagne a pris des mesures contre les importations de céréales russes en 1879 et, en France, où une partie du monde agricole a accusé le libre-échange d'être « *l'anarchisme des millionnaires* » (16), le gouvernement a adopté des tarifs protecteurs en 1884, un exemple suivi par tous les pays européens hormis le Royaume-Uni. A la veille de la Première Guerre mondiale, les tarifs douaniers européens ont retrouvé leur niveau de 1870 tout en restant inférieurs aux taux américains : aux Etats-Unis, les réactions protectionnistes se sont traduites par des mesures contre l'immigration asiatique, suivies de l'adoption du *Literacy Act* en 1917 (17).

En dépit de ces décisions, les échanges internationaux ont progressé jusqu'à la Première Guerre mondiale. Considéré comme impensable (18) tant l'interdépendance entre belligérants était élevée, ce conflit ne peut pas être considéré comme un événement exogène. Il est en effet une conséquence des évolutions précédentes : les réactions des perdants de la mondialisation ont exacerbé les nationalismes et, en diminuant la consommation, le creusement des inégalités a stimulé la recherche de débouchés extérieurs et nourri les ambitions impérialistes (19).

Après la guerre, les échanges reprennent jusqu'en 1929. Les mesures adoptées après la crise ont aggravé ses conséquences sur le commerce mondial. Elles prennent fin dès 1934, avec l'adoption, par le Congrès américain, du *Reciprocal Trade Agreement Act*, suivi de la signature

(14) Soit, ramené à la population mondiale, un rythme annuel trois fois plus élevé qu'entre 1945 et 1980. Cf. Jürgen OSTERHAMMER, *La Transformation du monde, une histoire globale du XIX^e siècle*, Nouveau Monde éditions, Paris, 2017, p. 224.

(15) Ronald FINDLAY / Kevin O'ROURKE, *Power and Plenty Trade, War and the World Economy in the Second Millennium*, Princeton University Press, 2007, p. 410.

(16) Les céréaliers et les éleveurs ont dénoncé la mondialisation. Cf. G. DUBY / A. WALLON, *Histoire de la France rurale. Apogée et crise de la civilisation paysanne*, Seuil, Paris, 1976, t. 3, pp. 409-415.

(17) Le *Literacy Act* de 1917 interdit l'entrée des migrants de plus de seize ans ne sachant ni lire ni écrire. L'immigration chute de 400 000 par an dans les années 1920 à 50 000 dans les années 1930.

(18) Il s'agit de l'essai aussitôt traduit en quatorze langues, de Norman ANGELL, *The Great Illusion. A Study of the Relation of Military Power to National Advantage*, Heinemann, Londres, 1910.

(19) Comme le rappelle Branco Milanovic, pour Keynes « *les causes économiques de la guerre sont les pressions de la population et la lutte concurrentielle pour les marchés et ce second facteur a été déterminant* » ; Rosa Luxemburg et Lénine établissent un lien direct entre inégalité et impérialisme. Cf. Branco MILANOVIC, *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, Cambridge, 2016, p. 96.

d'accords prévoyant des baisses tarifaires substantielles avec vingt-sept pays (20). Le revirement américain amène aux négociations pour un nouvel ordre économique, qui commencent pendant la Seconde Guerre mondiale et sont finalisées à Bretton Woods en 1944. La mutation des Etats-Unis, d'un pays protectionniste ouvert aux migrations en un pays plus ouvert aux échanges qu'aux migrations, a conduit à la seconde mondialisation. Son architecture institutionnelle se met en place avec la création du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et celle, avortée, de l'organisation internationale du commerce (International Trade Organization) à laquelle les Etats-Unis refusent d'adhérer pour simplement rejoindre le *General Agreement on Tariffs and Trade*. Cet accord, destiné à éviter le retour à la « guerre de tous contre tous », sert de cadre aux négociations commerciales jusqu'à la création de l'OMC en 1995.

Outre l'option d'une gouvernance multilatérale – dominée par les Etats-Unis –, la seconde mondialisation diffère de la première par son pivot monétaire (le dollar) et la place des produits manufacturés ; elle évolue à partir des années 1970, avec l'émergence des multinationales européennes et japonaises et la fragmentation des processus de production, qui conduit à la mise en place des chaînes globales de valeur.

L'AVENIR DE LA MONDIALISATION

Jusqu'à la crise de 2008, parée de toutes les vertus, la mondialisation est considérée comme un phénomène irréversible. En effet, elle assure des bénéfices aux grandes entreprises, des prix bas aux consommateurs des pays avancés, tout en améliorant le niveau de vie des ménages des pays émergents : les institutions financières internationales lui attribuent – de façon abusive car cette analyse oublie le rôle tout aussi important de l'industrialisation – la chute du nombre de Chinois et d'Indiens vivant en dessous du seuil de pauvreté.

Depuis que la crise a révélé une ligne de fracture entre les gagnants et les perdants, la mondialisation est de plus en plus critiquée.

Dans un essai publié quelques années après la crise asiatique, Joseph Stiglitz (21) analysait la désillusion des pays émergents vis-à-vis de la mondialisation qui « *ne marche pas pour les pauvres du monde* » et dont il faut changer la gouvernance. Depuis, les sondages d'opinion (22) indiquent que le rejet de la mondialisation est plus marqué au Nord qu'au Sud. En effet, les sociétés des pays avancés lui attribuent tous les maux (chômage,

(20) I. M. DESTLER, *American Trade Policy*, International Institute for International Economics, avr. 1995.

(21) Joseph STIGLITZ, *La Grande Désillusion*, Fayard, Paris, 2002, p. 279.

(22) Les sondages Pew montrent qu'en 2002, plus de trois Américains sur dix avaient un jugement positif du commerce international, un sur deux en 2008 et, en 2014, seulement un Américain sur cinq pensait que le commerce international conduisait à une hausse des salaires et des emplois. Une enquête d'opinion par Yougov/*Economist* de novembre 2016 montre que la majorité des Américains, des Britanniques et des Français a une opinion défavorable de la mondialisation.

stagnation des salaires, inégalités) qui sont également les conséquences du progrès technique.

Alors que la première mondialisation a provoqué la « Grande Divergence » entre le Nord et le Sud, la seconde est une période de convergence qui bénéficie à de nombreux pays : mesuré en parité de pouvoir d'achat, le revenu sud-coréen dépasse la moyenne européenne et le revenu de la classe moyenne chinoise la plus aisée se rapproche de celui de la classe moyenne américaine (23). L'évaluation des gains relatifs entre 1988 et 2008 (24) montre que les perdants appartiennent aux classes moyennes des pays avancés et les gagnants aux classes moyennes des pays émergents – massivement en Asie –, tandis que la « ploutocratie » mondiale empoche la moitié des gains absolus de la mondialisation.

La mondialisation creuse les écarts entre ceux qui ont les aptitudes à en bénéficier et les autres. Son rejet est plus marqué dans les pays qui n'ont pas adopté de politiques publiques pour compenser les perdants. Cette attitude a été délibérée aux Etats-Unis, où l'une des premières mesures du président Reagan a été de supprimer le programme Trade Adjustment qui poursuivait cet objectif (25). La mondialisation est de plus en plus perçue comme un jeu à somme nulle dans lequel la majorité de la population est perdante et où une minorité se partage les gains. Ce sentiment s'est exacerbé depuis la crise aux Etats-Unis, où les revenus des deux tiers de la population active ont diminué entre 2005 et 2014 (26). Curieusement, remarque Dani Rodrik (27), les réactions qu'aurait dû provoquer le creusement des inégalités de revenu ont été éclipsées par les craintes déclenchées par la progression des migrations : les électeurs de Donald Trump ont été séduits par ses attaques contre les Mexicains et les Brexiteurs ont voté contre l'immigration polonaise.

Vers un rythme plus lent de la mondialisation ?

La crise de 2009 n'a pas provoqué un retour du protectionnisme et, nonobstant ses déclarations de campagne, le président Donald Trump n'a pas pris de mesures contre la Chine. Trois mois après l'arrivée de Trump à la Maison-Blanche, le rapport bisannuel du Trésor n'a pas critiqué la politique monétaire chinoise. Depuis, si on fait abstraction des *tweets* présidentiels, la seule mesure a été le lancement, en août 2017, d'une enquête du Département du Commerce sur l'impact des exigences

(23) Le revenu des Chinois urbains du huitième décile est proche de celui des Américains du second décile. Cf. Branco MILANOVIC, *op. cit.*, p. 36.

(24) *Ibid.*, p. 33.

(25) Alors que la part des importations dans le PIB a triplé entre 1975 et 2015, la part des dépenses sociales a diminué. A ce sujet, cf. Lawrence MICHEL, « Tired of economists misdirection on Trade », *Economy Policy Institute*, 26 avr. 2016 ; Mireya SOLÍS, *Dilemmas of a Trading Nation: Japan and the United States in the Evolving Asia-Pacific Order*, Brookings Institute, 2017.

(26) MCKINSEY, *Technology, Jobs, and the Future of Work*, 2017, disponible sur le site Internet www.mckinsey.it/idee/technology-jobs-and-the-future-of-work.

(27) D. RODRIK, *Straight Talk on Trade – Ideas for a Sane World Economy*, Princeton University Press, 2017.

chinoises en matière de propriété intellectuelle, qui n'aboutira qu'en 2018. Entre-temps, les échanges sino-américains ont augmenté et le déficit s'est creusé. L'élection de Donald Trump a toutefois donné un coup d'arrêt aux initiatives de libéralisation commerciale : les Etats-Unis se sont retirés de l'accord de Partenariat transpacifique (TPP), les négociations du Traité de libre-échange transatlantique (TAFTA) sont au point mort, le Kor-US et l'ALENA sont en cours de renégociations.

La croissance du commerce mondial pourrait continuer au rythme du PIB – il ne sera plus un moteur de l'économie –, dont la croissance sera « médiocre » si les thèses de Robert Gordon se vérifient : les gains de productivité associés à la diffusion des nouvelles technologies se révéleraient insuffisants pour surmonter les vents contraires (désendettement, démographie) qui soufflent sur les pays avancés. Quant aux pays du Sud, ils redoutent à juste titre les conséquences négatives d'une désindustrialisation précoce (28) – l'emploi et la valeur ajoutée du secteur manufacturier diminuent alors que le niveau de revenu est éloigné des pays avancés –, avec un ralentissement de la croissance.

Une mondialisation à la chinoise ?

La mondialisation continuera, mais son architecture institutionnelle évoluera avec la modification de la hiérarchie économique, une tendance de long terme, et le désengagement américain, qui ne pourrait être qu'un épisode.

La montée en puissance des économies émergentes ne s'est pas accompagnée de changements dans la gouvernance (droits de vote, nationalité des dirigeants) des institutions financières internationales (29) qui, acceptés par l'exécutif américain, ont été refusés par le Congrès. Ce blocage est la toile de fond de la création, par la Chine, de l'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) : le président Barack Obama l'avait condamnée comme une tentative de « *renverser l'ordre international* » et Lawrence Summers (30) considère qu'elle signale la fin du *leadership* américain sur l'économie mondiale. Ni les Etats-Unis ni l'Europe ne peuvent plus dicter les règles. Au lieu de créer l'AIIB, la Chine aurait pu renforcer la banque de développement du groupe BRICS (Brésil, Inde, Russie, Chine et Afrique du Sud) ou ses propres banques (ExIm ou China Development Bank). En créant une banque multilatérale, dirigée par un Chinois anciennement vice-président de la Banque asiatique de développement (BAD), le gouvernement chinois a fait le choix d'établir une institution qui, *volens nolens*, sera plus transparente que les établissements chinois. Outre l'AIIB, Oliver Stuenkel recense plusieurs institutions

(28) Dani RODRIK, « Premature desindustrialization », National Bureau of Economic Research Working Paper, n°20935, fév. 2015, disponible sur le site Internet www.nber.org/papers/w20935.

(29) Mohamed A. EL-ERIAN, « The risk of a new economic non-order », *Project Syndicate*, 19 sept. 2017.

(30) Cf. le site Internet www.ft.com/cms/s/2/a0a01306-d887-11e4-ba53-00144feab7de.html#axzz3Y873Hng4.

internationales (31) créées par la Chine et dont le fonctionnement n'est pas très différent de celui des institutions multilatérales ; selon l'auteur ces précédents témoigneraient de la volonté chinoise de construire un ordre parallèle et non alternatif à l'ordre multilatéral.

Parallèlement, les Américains, qui ont été les architectes de l'ordre multilatéral, le « déconstruisent ». Précédant l'élection de Donald Trump, ce revirement date de l'enlisement du Doha Round et du ralliement des Etats-Unis à une proposition de la Nouvelle-Zélande et Singapour, qui est devenue le Partenariat transpacifique (TPP). Le TPP et son cousin germain, le TAFTA, contiennent des mesures « au-delà des frontières », inspirées de propositions qui n'avaient pas abouti dans le cadre multilatéral (32). En proposant ces accords qui visent, explicitement pour le TPP, implicitement pour le TAFTA, à « contenir » la Chine, l'administration américaine donnait la préférence à des accords entre pays partageant les mêmes valeurs. Le président Trump va plus loin. Refusant de ratifier le TPP et évoquant une sortie de l'OMC, il met en œuvre une politique (« America First ») qui cherche à réduire les déficits commerciaux en s'appuyant sur les rapports de force. S'il n'achève pas son mandat ou s'il n'est pas réélu, sa présidence apparaîtra rétrospectivement comme une anomalie dans l'histoire américaine (33), qui aura permis à la Chine de renforcer sa stature internationale.

L'avenir de la mondialisation dépendra en partie de l'attitude de la Chine (34). Alors que Donald Trump s'est retiré du TPP et veut ériger un nouveau mur entre les Etats-Unis et le Mexique, Xi Jinping soutient un projet d'intégration asiatique et prend des initiatives pour améliorer la connectivité entre l'Asie et l'Europe.

En lançant la Belt and Road Initiative (BRI), la Chine propose la construction de corridors terrestres et de voies maritimes entre l'Asie et l'Europe, ainsi que l'amélioration des infrastructures de soixante-cinq pays. En menant une « diplomatie par les infrastructures » concurrente de la mondialisation par les règles (35), Xi Jinping poursuit des objectifs analogues à ceux de Truman en 1949: économiques – la BRI ouvre des débouchés aux entreprises chinoises de construction qui subissent les conséquences du ralentissement de l'investissement, comme le Plan Marshall avait relancé l'économie américaine qui faisait face au premier

(31) Dans le domaine économique, la Nouvelle Banque de développement, le China International Payment System, China Union Pay, Universal Credit Rating group. Cf. Oliver STUENKEL, *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*, Polity Press, 2016, p. 103.

(32) Les dispositions concernant l'investissement étranger avaient fait l'objet de discussions dans le cadre de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE).

(33) Joseph NYE, « How much does Trump matter? », *Project Syndicate*, 5 sept. 2017, disponible sur le site Internet www.project-syndicate.org/.

(34) Fred HU / Michael SPENCE, « Why globalization stalled and how to restart it », *Foreign Affairs*, août 2017.

(35) L'ambassadeur allemand à Pékin écrit : « j'appellerais OBOR une globalisation à caractéristiques chinoises alors que nous la préférons adossée à des règles », *Le Monde*, août 2017.

ralentissement de l'après-guerre – et géopolitiques – éviter le goulet de Malacca pour la Chine, rassembler l'Europe de l'Ouest face à l'Union soviétique pour les Etats-Unis. L'initiative chinoise rappelle aussi celle de Sabiro Okita, qui, dans les années 1980, avait proposé un Plan Marshall pour recycler les excédents japonais (36). L'initiative chinoise est toutefois plus ambitieuse : alors que le Plan Marshall a dépensé 5% du PIB américain en trois ans pour six pays, dont il a représenté 2,5% des PNB (produit national brut), la Chine prévoit d'investir 10% du PIB chinois réparti sur 65 pays pauvres, où il représente un pourcentage plus élevé du PIB.

Si la Chine ne manque pas de moyens pour financer la BRI, cette mobilisation de fonds pour financer des projets réalisés dans des pays risqués (37) inquiète les milieux financiers : le coût du chemin de fer qui traverse le Laos représente près de la moitié du PIB de ce pays pauvre ; outre son coût élevé (20% du PIB pakistanais), la réalisation du corridor entre la Chine et le Pakistan soulève des problèmes diplomatiques et sécuritaires (38). Les Chinois répondent que ces critiques sous-estiment l'impact de ces projets sur la croissance. Cependant, les difficultés du Venezuela (39), auquel les banques chinoises ont massivement prêté, montre que la Chine peut se fourvoyer.

La Chine n'est pas encore en mesure de piloter la mondialisation. Non seulement son marché n'est pas une alternative au marché américain, mais elle dégage un excédent commercial sur la plupart des pays émergents. Enfin, si le renminbi(RMB) a intégré le panier de monnaies définissant le droit de tirage spécial (DTS), il n'a pas les attributs d'une monnaie de réserve – le marché financier chinois est insuffisamment développé et il est peu ouvert. La crise asiatique ayant révélé les risques de l'ouverture du compte de capital, les autorités chinoises qui ont créé en 2013 la zone de libre-échange financière de Shanghai étendent graduellement cette expérience. L'histoire du dollar (40) suggère qu'à moins d'une nouvelle crise financière américaine, le RMB restera longtemps une monnaie de second rang.

La technologie freinera-t-elle la mondialisation ?

Depuis la découverte du gouvernail d'étambot au navire à vapeur et au télégraphe, qui ont « rétréci le monde », les innovations ont accompagné les grandes découvertes et la première mondialisation. A partir des années 1990, les progrès des télécommunications et la diffusion d'Internet ont

(36) H. ROWEN, « A Japanese Marshall Plan », *Washington Post*, 3 mai 1987.

(37) Bangladesh, Cambodge, Ethiopie, Iraq, Laos, Ouzbékistan, Syrie, Tadjikistan, Turkménistan et Yémen sont classés parmi les vingt-cinq pays les plus risqués au monde

(38) Le corridor traverse le Cachemire contesté entre l'Inde et le Pakistan et aboutit au port de Gwadar, situé dans une région très agitée (Baloutchistan).

(39) Jean-Raphaël CHAPONNIÈRE / Pierre SALAMA, « L'Amérique latine et la Chine. Je t'aime moi non plus », *Revue d'économie financière*, n°124, déc. 2016.

(40) Le PIB américain (en parité de pouvoir d'achat ou ppa) a rattrapé le PIB britannique en 1870 et le dollar a supplanté la livre sterling dans les réserves cinquante ans plus tard.

donné une formidable impulsion à la seconde mondialisation. Moteur de la mondialisation, la technologie la freinera-t-elle en gommant les écarts de coûts de production ?

Ces écarts nourrissent la mondialisation. Les nouveaux pays industriels d'Asie ont capitalisé sur les bas salaires pour s'insérer dans le commerce mondial. Adoptant la même stratégie, la Chine a mobilisé son immense réservoir de main-d'œuvre et la révolution numérique a facilité son insertion dans les chaînes globales de valeur (CGV). Apparues vers 2005, les premières tensions sur le marché du travail ont signalé que ce réservoir commençait à s'épuiser et, après avoir connu une pause pendant la crise, la hausse des salaires a repris et s'est élargie aux travailleurs migrants nombreux dans les industries de main-d'œuvre. En 2000, les salaires dans l'habillement étaient plus élevés à Bangkok qu'à Shanghai ; en 2015, ils sont deux fois plus élevés à Shanghai (41). Ces hausses annonçaient un grand déménagement de l'industrie chinoise et, lorsqu'il était économiste en chef de la Banque mondiale, Justin Lin a évoqué la création de dizaines de millions d'emplois en Afrique subsaharienne. Cependant, en dépit des hausses de salaires, la part chinoise du marché *low cost* ne s'effondre pas. Boostée par le démantèlement des quotas textiles et l'adhésion à l'OMC, la Chine avait quintuplé sa part de marché dans les exportations mondiales de textile (de 6,5 à 30%) et l'avait doublée dans l'habillement (de 18% à 37%) entre 2001 et 2010. Depuis, elle continue d'augmenter dans le textile (37% en 2016) et n'a que très légèrement diminué dans l'habillement (35%). En effet, les entreprises chinoises situées dans les provinces côtières ont le choix entre se déplacer vers l'ouest de la Chine, délocaliser en Asie (Cambodge, Vietnam, Myanmar, Bangladesh) ou automatiser.

S'il n'est pas possible d'apprécier l'importance de chacune de ces réponses, il est probable que l'automatisation deviendra plus fréquente. Depuis quelques années, des technologies apparaissent (42) qui, associant production en série et « sur-mesure », offrent la possibilité de rapprocher le lieu de production au lieu de consommation. L'introduction de robots et l'utilisation des outils d'intelligence artificielle pour les commandes et la gestion des stocks transforment le textile habillement en une industrie « intensive en capital ». Ce mouvement bouleverse l'économie de ce secteur en faisant disparaître les coûts associés au transport (la durée des immobilisations) et également les risques de réputation associés aux conditions de travail dans les pays ateliers.

(41) Source : Union des banques suisses, *Prix et salaires dans le monde*.

(42) La combinaison d'équipement de *scanning* et la conception assistée par ordinateur adapte un vêtement au client. L'impression 3D et les robots réduisent de quelques dizaines de minutes à quelques secondes le temps de fabrication d'un article.

Les Américains, qui dominent ces technologies, espèrent que leur diffusion encouragera la relocalisation (43) d'activités aux Etats-Unis. Vingt-cinq ans auparavant, ce mouvement – déjà présenté comme imminent (44) – n'a pas eu lieu du fait de l'irruption de la Chine sur le marché mondial et de la révolution des télécommunications. Paradoxalement, la Chine pourrait encourager les relocalisations dans les années à venir. En effet, la diffusion des robots dépend entre autres de l'évolution de leurs prix relatifs et ces derniers diminueront d'autant plus vite que les robots seront *made in China*. La Chine absorbe plus d'un quart de la production mondiale de robots et sa demande potentielle est considérable car leur densité y est dix fois plus faible qu'en Corée et au Japon – où, du fait de la construction automobile, elle est la plus élevée au monde. Le marché chinois attire les constructeurs ; le gouvernement, qui veut capitaliser sur cet engouement pour hisser l'industrie chinoise à la première place, a fait de la fabrication de robots une des priorités du plan « Made in China 2025 », qui cible plusieurs centaines de produits de haute technologie et propose pour chacun des objectifs (70% dans le cas des robots) de participation des entreprises chinoises à la production nationale. Justifiant des investissements très élevés, ces perspectives font craindre une chute des prix (45).

Les conséquences de l'automatisation sont d'ores et déjà perceptibles aux Etats-Unis, où la chute du textile habillement, qui apparaissait irréversible – l'emploi a été ramené de 500 000 en 1990 à 167 000 en 2007 et 112 000 en 2017 – s'est arrêtée en 2009. Depuis, la production américaine s'est stabilisée en dollars constants et a doublé en dollars courants. Plus généralement, la diffusion des nouvelles technologies peut redresser la production manufacturière américaine (46) et cette perspective est inquiétante pour le futur des industries de main-d'œuvre (47). La robotisation aura plus d'impact dans l'électronique car le pourcentage d'emplois substituables y est élevé et le coût horaire d'un robot d'assemblage, qui était en 2015 égal au coût horaire d'un ouvrier chinois (48), augmente alors que le coût d'un robot diminue.

(43) Foxconn, qui emploie plus d'un million de salariés en Asie, a annoncé la construction d'une usine d'assemblage au Wisconsin, un Etat important pour la prochaine campagne de D. Trump ; ce projet pourrait bénéficier d'une aide (de 3 milliards de dollars) et créer 3 000 emplois. Foxconn, qui avait fait une promesse analogue en 2013, y avait renoncé car les aides promises étaient inadéquates. Cf. *Financial times*, « Foxconn plant hailed by Trump faces doubts in Wisconsin », 22 août 2017.

(44) A. TOFFLER, *Les Nouveaux Pouvoirs*, Fayard, Paris, 1991, p. 460. L'auteur prévoyait que les nouvelles technologies donneraient un avantage considérable aux industriels américains sur leurs concurrents asiatiques.

(45) *The Economist*, 24 sept. 2017.

(46) Une hausse de 20% en moins de 4 ans selon une étude de McKinsey. Cf. Mc Kinsey Global Institute, *Making it in America*, nov. 2017.

(47) L'automatisation a permis à Nike, qui emploie directement 500 000 salariés en Asie et trois fois plus indirectement, de réduire d'un tiers ses sous-traitants. Cf. *Financial Times*, « Nike's focus on robotics threatens Asia's low-cost workforce », 22 oct. 2017.

(48) Il était de 4 dollars. Cf. T. X. HAMMES, *Will Technological Convergence Reverse Globalization*, National Defense University, 2016.

* *
*

La mondialisation, dont l'avis de décès a été publié plusieurs fois, est sortie indemne de la plus grave crise économique depuis 1929. Si des signes d'essoufflement sont perceptibles au niveau des flux (commerce, investissement), ils ne concernent pas « les stocks », qui jouent un rôle plus décisif : en effet, dans de nombreux pays, le chiffre d'affaires des filiales étrangères dépasse celui des importations (49) et ces entreprises défendent le maintien d'un système commercial ouvert.

Après quatre années de tassement, le commerce mondial a repris en 2017 et il conserve des marges de progression en Asie du Sud et en Afrique, régions qui rassemblent 40% de la population mondiale et occupent un strapontin dans les échanges. Cependant, la plus grande intégration de ces espaces n'aura pas un impact comparable à celui qu'a provoqué l'adhésion de la Chine à l'OMC ; inversement, le soutien de la Chine à la mondialisation s'affaiblira si, à l'instar de la situation des pays avancés, la société l'accuse de détruire les emplois routiniers, qui se trouveraient menacés par les nouvelles technologies (50). Ces dernières sont porteuses d'évolutions contradictoires : les progrès des télécommunications encouragent la fragmentation des processus de production, tandis que la robotisation et d'autres innovations (51) gommant l'avantage des bas salaires et tendent à rapprocher les lieux de production et de consommation (52).

Au-delà des mesures prises récemment aux Etats-Unis et en Chine (53) pour les freiner, les IDE pourraient connaître une croissance plus rapide que le commerce mondial. Le stock d'IDE chinois représente 10% du PIB de la Chine (au lieu de 50% pour le Royaume Uni ou la France) et les actifs chinois à l'étranger représentent 58% du PIB (140% pour les Etats-Unis, 187% pour le Japon, 263% pour l'Allemagne). A l'horizon 2030 (54), les actifs étrangers de la Chine pourraient représenter 90% du PIB et se situer à la deuxième place mondiale.

(49) Les ventes des filiales japonaises aux Etats-Unis représentent 3 fois les importations américaines du Japon, les ventes américaines au Royaume-Uni 4 fois les importations depuis les Etats-Unis. Cf. OECD Stat Inward Activity of Multinationals by Investing Country – ISIC Rev. 4, disponible sur le site Internet stats.oecd.org/.

(50) Les emplois routiniers représenteraient près de 60% de l'emploi en Chine. A ce sujet, cf. Carl Benedikt FREY / Michael A. OSBORNE, *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?*, Oxford Martin School, sept. 2017; McKinsey Global Institute, *Making it... op. cit.*

(51) Richard BALDWIN, *The Great Convergence. Information Technology and the New Globalization*, Harvard University Press, Cambridge, 2016, p. 290.

(52) Finbarr LIVESSEY, *From Global to Local: the Making of Things and the End of Globalisation*, Profile, 2017, p. 224 ;

Martin FORD, *Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*, Basic Books, New York, 2015, 334 p.

(53) David DOLLAR, *China New Investment Rules*, Brookings, 23 août 2017. Aux Etats-Unis, la réforme fiscale (baisse de l'impôt sur les bénéfices) pourrait diminuer l'incitation à investir à l'étranger. Les Etats-Unis et l'Europe ont refusé d'autoriser des investissements chinois (40 milliards de dollars depuis 2015 selon Dealogic).

(54) William SPELLER / Gregory THWAITES / Michelle WRIGHT, « The future of international capital flows », *Banque d'Angleterre Financial Stability Paper*, n°12, déc. 2011.

En résistant au protectionnisme (55) et au désengagement – peut-être temporaire – de son *leader*, la mondialisation continue. En Asie, le retrait américain du TPP a ouvert la voie au Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), mollement soutenu par la Chine, tandis que les pays adhérents au TPP négocient le Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership. On assiste ainsi à l'avènement d'un monde multipolaire qui, annoncé depuis plusieurs années, s'accompagne d'une évolution qui ne l'était pas, avec l'effacement de l'ordre multilatéral et l'émergence de « *démocraties illibérales* » (56).

La tendance est la poursuite de la mondialisation à un rythme lent pour les échanges et plus vigoureux pour les IDE. Ce sont de mauvaises nouvelles pour les pays africains, où depuis 2000 l'accélération de la croissance suscite des attentes tout en créant peu d'emplois formels, faute d'industrie. La dynamique démographique – la moitié de la population a moins de 25 ans -- et l'urbanisation assureront à l'Afrique une croissance plus rapide que celle des pays avancés et un rythme de convergence qui restera lent : les exportateurs de matières premières subiront l'impact des progrès de la Chine dans l'économie circulaire (57) et les autres pays auront des difficultés à intégrer des chaînes globales de valeur. Enfin, les migrations continueront de se heurter à des barrières élevées par les pays avancés, tandis que, à moyen terme, les progrès de la télé-robotique font envisager l'immigration « *virtuelle* » (58). L'infléchissement de cette tendance lourde passe par un changement d'attitude des sociétés des pays avancés vis-à-vis d'une mondialisation qui, selon D. Rodrik « *a été trop loin* » (59) . L'adoption de politiques sociales (60) redistribuant les gains des gagnants aux perdants est la seule façon de restaurer l'adhésion à la mondialisation.

(55) Le nombre de mesures recensées par Global Trade Alert a augmenté de 300 par an entre 2009 et 2012 à 750 en 2014, pour retomber à 469 en 2016. Cf. le site Internet www.globaltradealert.org/global_dynamics/day-to_1108.

(56) Cf. Fareed ZAKARIA, « The rise of illiberal democracy », *Foreign Affairs*, nov.-déc. 1997.

(57) La Chine utilise en moyenne quatre fois plus de matières premières par unité de PIB que les pays de l'OCDE. Cf. John A. MATHEWS / Hao TAN, « Lessons from China », *Nature*, 2016, pp. 440-442.

(58) Des techniciens philippins gérant des robots de nettoyage dans les hôtels américains, des techniciens allemands intervenant virtuellement dans des usines au Sud. Cf. R. BALDWIN, *op. cit.*

(59) Dani RODRIK, *Has Globalization Gone Too Far ?*, Institute for Advanced Economics, Princeton, 1997.

(60) Joseph STIGLITZ, « The globalization of our discontent », *Project Syndicate*, 5 déc. 2017.

LES EMERGENTS EN AFRIQUE

UNE COOPÉRATION A L'EMPREINTE NORD-SUD

PAR

SEBASTIAN SANTANDER (*)

Ces trois dernières décennies ont été synonymes de bouleversements et de transformation des structures de l'ordre mondial. La disparition de l'Empire soviétique et l'effondrement du monde bipolaire qu'on croyait immuables ont, dans un premier temps, laissé croire à l'essor d'une ère unipolaire. C'était sans compter sur l'essor ou la réaffirmation sur l'arène internationale d'une série d'acteurs étatiques tels que l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde, la Russie ou la Turquie. Le décentrage progressif du pouvoir mondial devint une des tendances incontournables de l'économie politique internationale et les vicissitudes que certains de ces acteurs connaissent parfois ne remettent pas en question cette évolution. Dans leur stratégie de déploiement international, ces acteurs labellisés « Emergents » misent sur la « coopération Sud-Sud » (CSS), plus particulièrement sur leurs relations avec l'Afrique qui, considérée comme une « cause perdue » de l'économie internationale et délaissée jusqu'il y a peu par la mondialisation, est à nouveau courtisée tant par les puissances industrielles traditionnelles que par les nouveaux acteurs.

La question soulevée par la présente contribution porte sur la nature de la relation développée par les puissances émergentes avec l'Afrique. S'agit-il d'un modèle relationnel de type « gagnant-gagnant » ou de relations animées par une approche en termes de *Realpolitik* fondée sur le calcul stratégique et l'intérêt national ? Pour y répondre, il convient de confronter le discours officiel des pays émergents sur la bienveillance de la coopération Sud-Sud à la réalité du terrain. Dans ce dessein, la présente étude se divisera en cinq parties. La première reviendra sur les notions d'émergence et de « décentrage du pouvoir mondial ». La deuxième portera sur les efforts des Emergents à agir de concert sur la scène internationale, plus particulièrement en Afrique. La troisième analysera les raisons qui animent les Emergents à se rapprocher des pays africains. La quatrième étudiera les stratégies individuelles déployées par les Emergents sur le

(*) Professeur ordinaire en Science politique et directeur du Center for International Relations Studies de la Faculté de Droit, de Science politique et de Criminologie de l'Université de Liège (ULiège, Belgique).

Continent noir. La cinquième et dernière partie s'intéressera à la rivalité dont l'Afrique fait l'objet, à la fois entre les Occidentaux et les Emergents ainsi qu'entre ces derniers.

UN RÉÉQUILIBRAGE DU POUVOIR MONDIAL

Depuis une vingtaine d'années, le monde fait face à la montée en force de nouveaux pôles d'influence qui ont émergé en dehors de la triade Etats-Unis / Europe occidentale / Japon. Ces acteurs étatiques ont été perçus par un nombre croissant de cercles médiatiques, diplomatiques ou financiers comme les nouveaux « gagnants » de la mondialisation. Ils ont été regroupés sous le terme générique de « pays émergents ». Pour mieux les identifier, d'aucuns n'hésitent pas à proposer des sigles, dont les plus répandus sont les fora du BRICS et de l'IBSA (1) qui, contrairement à d'autres tels que CIVETS (2), MIST (3) ou N-11 (4), ne se résument pas à des labels marketing à l'attention d'investisseurs potentiels dans la mesure où ils revendiquent une existence politique propre (*cf. infra*).

Au-delà du débat, loin d'être tranché, sur la définition de l'« émergence », nous nous intéresserons à la réalité particulière que cette notion recouvre en Relations internationales, à savoir celle de la diffusion du pouvoir mondial. Ce qui revient à poser la question de la multipolarité des affaires internationales. Un monde multipolaire est un système interétatique qui repose sur des pôles de puissance de nature et caractéristiques comparables qui se contrecarrent. Si un tel scénario est pour l'heure balbutiant, on ne peut ignorer le décentrage progressif que connaît aujourd'hui le pouvoir mondial. Bien que, dans le secteur militaire, le monde occidental, plus particulièrement les Etats-Unis (EU), détienne, sur le plan international, le quasi-monopole de l'usage de la force et dispose d'importants moyens pour surveiller et influencer le comportement des autres acteurs de la planète, dans le domaine de l'économie politique internationale, on constate une remise en cause graduelle du monopole de la puissance de la triade EU, Europe et Japon (5). Cette dernière a représenté jusqu'aux années 1990 l'essentiel du commerce, de la production, des transactions financières, des innovations scientifiques ainsi que de l'aide au développement. Cette situation est en train de changer, comme en attestent certains chiffres

(1) Le forum des BRICS intègre le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud, alors que l'IBSA se compose de l'Inde, du Brésil et de l'Afrique du Sud.

(2) Colombie, Indonésie, Vietnam, Egypte, Turquie, Afrique du Sud.

(3) Mexique, Indonésie, Corée du Sud, Turquie.

(4) Le N-11 est l'un des derniers acronymes né de l'imagination de Jim O'Neill, ancien économiste de Goldman Sachs qui créa et popularisa le terme BRIC. N-11 signifie « Next Eleven », soit « Onze suivants », et renvoie aux pays supposés devenir les économies les plus importantes de notre siècle : Bangladesh, Egypte, Indonésie, Iran, Mexique, Nigeria, Pakistan, Philippines, Turquie, Corée du Sud et Vietnam. *Cf. Jim O'NEILL, BRICs and Beyond*, The Goldman Sachs Group, 2007.

(5) Sebastian SANTANDER (dir.), *L'Émergence de nouvelles puissances : vers un système multipolaire ?*, Ellipses, Paris, 2009, et « The EU and the shifts of power in the international order: challenges and responses », *European Foreign Affairs Review*, vol. XIX, n°1, 2014, pp. 65-81.

qui montrent que le poids des économies américaine et européenne a sensiblement diminué entre les années 1980 et 2010 au profit des Emergents. Ainsi, voici trente ans les économies américaine et européenne comptaient respectivement pour 25 et 31% du PIB mondial contre 19 et 20% aujourd'hui, alors que, sur la même période, la richesse produite par la Chine et l'Inde est passée de 8 à 25% (6). L'économie japonaise a également connu un rétrécissement puisque, sur la seule et dernière décennie, le poids du produit intérieur brut (PIB) japonais dans l'économie mondiale est descendu de 11,1% à 6,5% (7).

La montée en force de la Chine et de l'Inde, le retour de la Russie en tant que puissance politique à vocation planétaire ou l'affirmation du Brésil, de l'Iran, de la Turquie ou de l'Afrique du Sud participent d'une transformation des rapports de force internationaux et, partant, contribuent à la recomposition progressive des affaires mondiales. Ces pays ont connu, à des degrés divers, des taux de croissance soutenus depuis de nombreuses années : lors de la décennie écoulée, les taux de croissance moyen de l'Inde, de la Turquie et du Brésil ont respectivement atteint 8%, 6% et 4%. La Chine, quant à elle, a connu une croissance moyenne de 10% mais sur une période de 25 ans. Les Emergents ou ré-émergents sont maintenant à l'origine de plus de la moitié de la croissance mondiale. Ils ont progressivement gagné des places dans le top dix du classement de l'économie mondiale en parité de pouvoir d'achat, où on trouve désormais la Chine, l'Inde, la Russie, le Brésil et l'Indonésie, cela malgré les récentes déconvenues conjoncturelles que certaines de ces économies ont connues. Les performances chinoises ont été les plus importantes puisque ce pays est dorénavant la première puissance commerciale au monde, avec un volume d'échange supérieur à celui des EU (8) et, selon les chiffres du Fonds monétaire international (FMI), elle est, depuis 2014, la première puissance économique mondiale en parité de pouvoir d'achat, une position que les Etats-Unis occupaient depuis 1872, année où ils détrônèrent le Royaume-Uni (9).

Les performances de la Chine et des autres Emergents ont, en partie, contribué à faire de ces pays de nouvelles destinations pour les investissements directs étrangers (IDE). Cette accélération de leur développement contribue à leur statut d'exportateurs de capitaux pour des montants qui se chiffrent en milliards de dollars. Les Emergents comptent de plus en plus sur des réserves de change et, là encore, la Chine, malgré

(6) Jeffrey D. SACHS, « A world adift », *Project Syndicate*, 22 avr. 2012.

(7) Eurostat, « The EU in the world », *Eurostat*, Luxembourg, 2015, p. 76.

(8) Mathilde DAMGÉ, « La Chine en 5 graphiques », *M Economie*, 10 janv. 2014.

(9) Le PIB chinois – calculé en parité de pouvoir d'achat – est de 17 632 milliards de dollars contre 17 416 pour les EU : cf. FMI, « World economic outlook data base », oct. 2014.

sa décélération et la fonte relative de ses réserves (10), continue de battre tous les records puisque ses réserves – les plus importantes de la planète – atteignent quelque 3 200 milliards de dollars (11), ce qui la hisse au statut de banquier du monde (12) : elle est le premier créancier des EU, finance les déficits de pays européens et prête aux pays en développement (PED) d'Afrique, d'Amérique latine ou d'Asie. Toutefois, les autres Emergents cherchent également à se positionner comme pourvoyeurs d'aide au développement (*cf. infra*).

Leur essor économique explique également que les Emergents ont réussi à imposer toute une série de « champions » : des entreprises qui deviennent des exportatrices d'IDE s'internationalisent toujours davantage grâce au soutien fourni par leurs Etats respectifs et reçoivent des aides financières de banques publiques. C'est le cas, par exemple, des multinationales brésiliennes dont la projection internationale est appuyée par la Banque nationale de développement économique et social (BNDES), des groupes indiens qui reçoivent le soutien de l'Export-Import Bank of India (Exim Bank of India) ou d'entreprises chinoises dont les activités sont soutenues par la Banque de développement chinoise (CDB) ou la Banque Export/Import (China Exim Bank). Les multinationales des Emergents s'imposent et multiplient les stratégies de fusions et acquisitions au point de constituer de redoutables groupes concurrents pour les opérateurs économiques occidentaux. Ces stratégies donnent l'occasion aux entreprises des Emergents d'investir des marchés nouveaux, d'élargir leur taille et de se saisir de marques mondialement reconnues, du savoir-faire et des technologies. Les Emergents s'affirment peu à peu comme des *leaders* dans toute une série de domaines du commerce mondial, plus précisément dans l'énergie, l'agriculture, le textile ou les services.

L'AFRIQUE, TERRAIN PRIVILÉGIÉ DE DÉPLOIEMENT COLLECTIF POUR LES EMERGENTS

Ce processus de développement rapide contribue à donner des ailes aux Emergents. Certains de leurs discours sous-entendent que l'avenir leur est dorénavant réservé alors que les anciennes puissances industrialisées seraient en passe d'être reléguées au second plan. Ces perceptions dérivées de leur nouvelle assurance consolident leur ambition de puissance et les confortent dans leur volonté d'agir pour un partage plus équilibré du pouvoir mondial. D'autant qu'ils considèrent que la structure économique

(10) En 2014, les réserves de changes chinoises s'élevaient à 3 900 milliards de dollars. *Cf.* Nargiza SALIDJANOVA, « China's foreign exchange reserves and holdings of US securities », *USCC Economic Issue Brief*, n°2, 21 mars 2014, pp. 1-6 ; Claire GUÉLAUD, « La fonte record des réserves de change chinoises est 'tout simplement intenable' », *Le Monde*, 8 fév. 2016.

(11) Trading Economics, *China Foreign Exchange Reserves*, disponible sur le site Internet www.tradingeconomics.com/china/foreign-exchange-reserves (consulté le 2 mai 2017).

(12) Claude MEYER, *La Chine, banquier du monde*, Fayard, Paris, 2014.

et politique internationale, élaborée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, est loin de refléter la réelle répartition du pouvoir mondial de ce début de XXI^e siècle. Pour se faire une place dans l'arène internationale et changer les structures mondiales, la diplomatie devient un instrument de choix (13).

Dès lors, les Emergents œuvrent pour se réserver des zones d'influence régionales plus ou moins institutionnalisées : le Brésil réaménage l'espace sud-américain au travers du Marché commun du Sud (Mercosur) et de l'Union des nations sud-américaines (Unasur) ; la Russie étend son pouvoir en Europe orientale et dans le Caucase en lançant son projet d'Union économique eurasiatique (UEE) ; l'Afrique du Sud s'appuie sur la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) pour fortifier sa présence en Afrique méridionale ; la Chine consolide son influence en Asie du Sud-Est et en Asie centrale par le truchement de son projet « Une ceinture, une route », qui se décline en deux volets : la « nouvelle route de la soie », qui doit relier la Chine à l'Europe par voie terrestre et ferroviaire, et « une route de la soie maritime du XXI^e siècle », qui vise à créer une zone économique de l'Asie du Sud-Est jusqu'à la Méditerranée en passant par l'Océan Indien, le Golfe et le canal de Suez (14).

Les Emergents vont également tenter d'investir davantage les instances multilatérales à portée universelle, afin de changer à leur profit les rapports de force, comme en témoigne l'évolution du processus de négociation au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ce dernier fut longtemps déterminé par la « Quad » (Etats-Unis, Union européenne, Canada et Japon). Cependant, les pressions exercées par les Emergents pour changer ce *statu quo* entraînèrent la substitution de la Quad par la « Nouvelle Quad » (15), qui rassemble aux côtés des Etats-Unis et de l'Union européenne le Brésil, la Chine et l'Inde (16). Depuis, les pays occidentaux ne peuvent plus guère imposer leur vue de manière unilatérale et la consultation des Emergents est devenue incontournable pour tout compromis au sein de l'OMC. L'offensive des Emergents pour un partage plus important du pouvoir mondial concerne d'autres organisations multilatérales telles que le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM), qui fonctionnent selon la règle « un dollar, un vote ». Autrement dit, plus la contribution de l'Etat membre est élevée, plus son poids dans le processus décisionnel est grand. Dans ce cadre, les Emergents

(13) Sebastian SANTANDER, « Les puissances émergentes. Portée et limites d'un phénomène international », in Dario BATTISTELLA (dir.), *Relations internationales. Bilan et perspectives*, Ellipses, Paris, 2013, pp. 523-544.

(14) Pour plus de détails sur l'ensemble de ces stratégies régionales, cf. Sebastian SANTANDER (dir.), *Concurrences régionales dans un monde multipolaire émergent*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2016, 358 p.

(15) Amrita NARLIKAR, « New powers in the club: the challenges of global trade governance », *International Affairs*, vol. LXXXVI, n°3, mai 2010, pp. 717-728 ; OMC, « Membership, alliances and bureaucracy », disponible sur le site Internet www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org3_e.htm (consulté le 17 octobre 2017)

(16) La « Nouvelle Quad » peut prendre des appellations et formes distinctes telles que les « quatre/cinq parties intéressées », le « groupe Quint » ou le « G6 ». Toutefois, tous ces groupes intègrent aussi bien des puissances industrielles du Nord que des pays émergents.

ont saisi l'occasion de la crise mondiale de 2007-2008, dont l'origine et la responsabilité relèvent de l'Occident, plus particulièrement des EU, pour revendiquer une réforme du FMI et de la BM. En 2010, les Emergents parviennent à imposer la réforme des institutions de Bretton Woods à la table du G20. Cette réforme prévoit un rehaussement de leur droit de vote au détriment de plusieurs pays occidentaux (Allemagne, Canada, Grande-Bretagne, Etats-Unis, France). Le premier des Emergents à bénéficier de cette réforme est la Chine, dont le poids dans le processus décisionnel a presque doublé. En obtenant 4,64% des parts à la BM et 6,1% au FMI, la Chine devient le troisième actionnaire de ces institutions, derrière les EU. et le Japon (17). D'autres Emergents ont également tiré profit de cette réforme, plus particulièrement l'Inde, le Brésil et la Russie, qui ont vu leur droit de vote augmenter tant à la BM qu'au FMI (18). Alors que la réforme de la BM a été rapidement adoptée, celle du FMI n'a été entérinée que fin 2015, après plusieurs années de blocage par les EU, dont le pouvoir de décision au sein de ces instances équivaut toujours à un droit de veto.

Les acteurs émergents, mécontents d'un tel blocage, ont misé sur d'autres initiatives diplomatiques pour faire entendre leur voix, comme l'instauration de clubs de puissances, à l'image des fora des BRICS ou de l'IBSA. Ces espaces de rencontre entre pairs émergents ne se cantonnent pas au seul dialogue politique, ils peuvent constituer – au-delà des rivalités et divisions qui caractérisent parfois les relations entre les membres – un levier de pression et d'action sur la scène internationale (19). Dans cet esprit, les membres du BRICS dévoilèrent en 2013, à l'occasion du cinquième sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de Durban, l'idée de créer une Banque de développement et un fonds commun de réserve de change en tant qu'« *étape-clef dans la coopération entre économies émergentes et pays en développement* » (20). Cette nouvelle Banque de développement (NDB), dont la création fut actée en 2014 avec une capitalisation d'un montant de 50 milliards de dollars, qu'il est prévu de doubler dans les prochaines années, est entrée en fonction en juillet 2015 et a pour mission de financer des projets d'infrastructures (routes, barrages,

(17) BM, *Top 8 countries voting power*, disponible sur le site Internet finances.worldbank.org/Shareholder-Equity/Top-8-countries-voting-power/udm3-vzz9 (consulté le 15 mai 2017) ; FMI, *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*, disponible sur le site Internet www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx (consulté le 15 mai 2017).

(18) Bretton Woods Project, *Analysis of World Bank Voting Reforms*, 30 avr. 2010, disponible sur le site Internet www.brettonwoodsproject.org/2010/04/art-566281/ (consulté le 23 juin 2016) ; FMI, *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*, *op. cit.*

(19) Il est déjà arrivé que, dans le domaine de la « *high politics* » (enjeux de sécurité internationale), les Emergents aient cherché à rapprocher leurs vues respectives. En témoigne l'opposition sino-russe et l'abstention du Brésil, de l'Inde et de l'Afrique du Sud à la résolution, proposée en octobre 2011 par les puissances occidentales du Conseil de sécurité de l'ONU, visant à condamner la répression en Syrie. Déjà, lors du vote, en mars 2011, de la résolution 1973 sur la Libye, les pays du BRIC s'étaient abstenus, craignant, que sous le couvert du principe de la « responsabilité à protéger », on légitime l'évincement, par voie militaire, d'un régime politique devenu encombrant.

(20) New Development Bank, *Reinventing partnership. Redefining future*, disponible sur le site Internet ndb.int/index.php, (consulté le 22 juin 2016).

télécommunications, ouvrages d'art, équipements dévolus à l'éducation et à la santé) dans les pays membres ou dans d'autres pays qui en font la demande. Le but poursuivi est de financer des projets qui concerneraient plus particulièrement les PED qui, en Afrique, sont confrontés à un besoin criant en infrastructures (ponts, routes, réseaux de transports, hôpitaux, écoles, raccordement en eau et en énergie).

Quant à la réserve de change commune, elle compte sur 100 milliards de dollars et a pour mission d'octroyer des prêts à ses membres ou à d'autres pays en difficulté financière. Ces prêts sont concédés sans conditionnalités – ni politiques, ni économiques – et les membres de ces deux institutions jouissent d'un même poids politique dans le processus décisionnel, même si chaque membre ne contribue pas à hauteur du même montant. Ce faisant, ils souhaitent pouvoir disposer d'instruments de développement alternatifs à ceux proposés par la BM et le FMI et dissocier leurs actions de ces instances, qui sont toujours perçues par les BRICS comme des institutions dirigées par les Occidentaux, plus particulièrement par les EU, dont l'influence politique est demeurée intacte en dépit des dernières réformes.

Le forum IBSA a également été pensé pour réaménager les structures du pouvoir économique et politique mondial, ainsi que pour permettre à ses membres de jouer un rôle dans le domaine du développement. C'est la pression exercée par l'IBSA et son rapprochement avec la Chine qui a, notamment, occasionné des changements dans les rapports de force au sein de l'OMC (*cf. supra*). Les membres de l'IBSA essaient de renouveler ce succès au niveau de la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies, afin que chacun puisse obtenir un siège permanent, ce qui est loin d'être gagné tant les positions à l'ONU divergent. Toutefois, ce forum est doté d'un fonds (21) qui donne la possibilité à ses membres de jouer un rôle dans le secteur de la coopération au développement. Annuellement, la contribution individuelle à l'IBSA Fund s'élève à un million de dollars. Ce dernier est administré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et permet à ses membres de financer, sans conditionnalité, toute une série de petits projets dans les pays qui en font la demande. Ces projets ont trait à l'agriculture, aux infrastructures, à la santé, à l'intégration sociale ou à la lutte contre la pauvreté (22) et concernent des pays issus des différentes régions du monde, traduisant ainsi la volonté des Emergents de diffuser le message d'une unité d'action, d'une capacité de se projeter ensemble comme agent collectif du développement en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie du Sud-Est ou dans les Caraïbes.

L'IBSA Fund a permis à ses membres de financer des projets tels que le hall omnisports à Ramallah, la reconstruction du centre culturel et hospitalier du Croissant-Rouge palestinien de la bande de Gaza, une

(21) IBSA Fund ou Trust Fund for the Alleviation of Poverty and Hunger.

(22) United Nations Development Programme, *IBSA Fund*, New York: Special Unit for South-South Cooperation, 2012, 149 p.

formation électronique à l'attention d'étudiants en médecine dans la région côtière du nord du Vietnam, la réduction de la pauvreté par le développement de l'élevage à Sainte-Lucie, ainsi qu'un projet visant à encourager la collecte des déchets et la réduction de la violence à Haïti. Dans ce dernier cas, on s'est notamment intéressé au quartier de Carrefour-Feuilles de Port-au-Prince, qui résulte d'une longue histoire de conflits violents entre bandes opposées. L'initiative financée a permis de réunir des gangs rivaux et de les associer à un projet de collecte et de traitement de déchets, ce qui a eu pour effets de créer plusieurs centaines d'emplois, de réduire l'incidence des maladies et de restreindre les risques d'inondation dus à la saturation des canaux par les détritrus (23).

Cela étant, l'Afrique demeure une cible de choix pour le forum IBSA, d'autant que chacun des trois pays membres est doté d'une stratégie africaine qui doit lui permettre de développer avec le continent des relations individuelles d'ordre économique, commercial, politique et en matière de coopération au développement (*cf. infra*). Depuis sa création, l'IBSA Fund a financé plusieurs projets de développement de petite et de moyenne taille dans les pays les moins avancés du continent africain. Il a été à l'origine de la construction d'une clinique de prévention du SIDA au Burundi, de l'accès durable à l'eau potable et de la réhabilitation de centres médicaux au Cap-Vert, du renforcement des capacités de développement humain et de la réduction de la pauvreté en Sierra Leone ou de la création d'opportunités pour l'emploi des jeunes au Soudan. Une attention particulière a été accordée à la Guinée-Bissau, qui constitue une des cibles prioritaires de la politique de coopération au développement brésilienne. Ce pays de langue lusophone a bénéficié de plusieurs programmes d'aide ayant trait à l'agriculture et aux communautés rurales, à la réduction de la pauvreté et à l'électrification de cinq villages par l'entremise d'un système d'exploitation d'énergie solaire.

COMPRENDRE L'INTÉRÊT RENOUVELÉ DES EMERGENTS POUR L'AFRIQUE

L'ensemble des projets susmentionnés fait partie de ce que les Emergents ont pris coutume de qualifier de « coopération Sud-Sud » (CSS). Cette dernière constitue un canal par lequel des pays comme la Chine, le Brésil, l'Inde, l'Afrique du Sud ou la Turquie s'emploient à accroître leur présence dans les PED d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique latine. Le cas de la percée des Emergents en Afrique est assez emblématique des liens qu'ils entendent déployer avec le monde en développement (24). Depuis une douzaine d'années, les relations économiques, commerciales et politiques entre les Emergents et ce continent ont significativement progressé. Toutefois, les

(23) IBSA Fund, *India-Brazil-South Africa Dialogue Forum*, 2016, disponible sur le site Internet www.ibsa-trilateral.org/about-ibsa/ibsa-fund, (consulté le 21 juin 2016).

(24) Sebastian SANTANDER (dir.) *L'Afrique, nouveau terrain de jeu des Emergents*, Karthala, Paris, 2014.

rapports entre ces acteurs ne sont pas récents, étant donné que Moscou, Pékin, New Delhi ou Brasilia avaient déjà réussi par le passé à établir des relations étroites avec plusieurs pays africains, notamment, dans le contexte de la décolonisation africaine et asiatique, de la confrontation Est-Ouest de l'après-guerre et de la recherche, durant la Guerre froide, de la part des PED, d'un rééquilibrage des rapports de force économiques entre le Nord et le Sud.

Néanmoins, durant les années 1980, l'Afrique est reléguée au second plan par ces pays dont l'attention est détournée par des préoccupations d'ordre interne : Moscou tente d'inverser le déclin irrémédiable de l'Union soviétique ; Pékin a toute son attention centrée sur la préoccupation de la réussite des réformes structurelles censées conduire la Chine vers une « économie socialiste de marché » ; New Delhi, en proie à une crise économique (déficit commercial, faible croissance, réserves en devises défaillantes), est accaparé par la recherche d'un modèle de développement alternatif au système dirigiste défaillant ; Brasilia ambitionne de sortir le Brésil de la « crise de la dette » et de résorber ses problèmes d'hyperinflation ; l'Afrique du Sud, politiquement et économiquement isolée, se débat pour résoudre la crise de régime politique qui la traverse. La perte d'intérêt pour l'Afrique s'explique également du fait qu'elle s'enfonce dans une période dite d'« afro-pessimisme ». Durant les années 1980 en effet, le continent est confronté, sur le plan économique, à une « décennie perdue », qui se traduit par une crise de la dette, une chute des prix des matières premières et une spirale inflation-dévaluation qui paupérise davantage les sociétés africaines (25). Les prévisions économiques s'assombrissent – d'autant que les investissements privés se détournent de l'Afrique et que les aides publiques n'apportent pas les résultats escomptés – et la perception internationale de la situation politique et sociale du continent apparaît pour le moins négative. Les guerres asymétriques et les conflits armés interafricains, attisés par la rivalité Est-Ouest et combinés aux graves problèmes de sécheresse, de famine ou d'épidémies, ne feront rien pour rehausser l'image du continent.

Le désintérêt pour l'Afrique des pays aujourd'hui catalogués d'« Emergents » aura pour conséquence un amenuisement des relations diplomatiques, des fermetures d'ambassades et de bases militaires ainsi qu'une chute des échanges commerciaux. Dans les meilleurs cas, les politiques africaines des pays comme la Chine, l'Inde, le Brésil ou la Russie manqueront de consistance, d'ambition et de vision stratégique ; dans les pires, le continent africain disparaîtra de l'écran de leur politique étrangère.

Ce sont les années 2000 qui marquent le retour en force des Emergents sur le Continent noir. Les raisons de ce regain d'intérêt relèvent d'ordres multiples : la nécessité évidente des Emergents d'investir de nouveaux

(25) Jean SEVERINO / Olivier RAY, *Le Temps de l'Afrique*, Odile Jacob, Paris, 2010.

marchés et leur appétit pour les importantes ressources naturelles de l'Afrique (hydrocarbures, cuivre, cobalt, charbon, fer, bois, uranium...) ; la recherche d'appuis ou d'alliances dans les tractations internationales ou de voix alliées au sein des instances multilatérales en vue de faire évoluer à leur avantage certains dossiers globaux ; le besoin d'étendre leur périmètre d'influence ainsi que d'accroître leur visibilité et de renforcer leur reconnaissance internationale.

A cela s'ajoute l'évolution de l'Afrique elle-même. En effet, aux côtés d'une sombre réalité politique, économique, sociale, climatique, environnementale ou sécuritaire, coexiste une réalité nouvelle, celle d'une Afrique (Angola, Nigeria, Ethiopie, Tanzanie, Mozambique, Rwanda, Zambie) qui affiche des taux de croissance semblables à ceux relevés dans une Asie émergente qui, au cours des dix dernières années, a vu tripler ses échanges commerciaux avec le reste du monde, a connu une progression spectaculaire de certains secteurs économiques, tels que les télécommunications, et, depuis 2005, attire plus d'investissements étrangers privés que d'aides officielles (26). Ce qui fait dire – peut-être de manière abusive – à des organisations internationales que le continent africain se trouverait au « *bord d'un décollage économique* » (27). Ces éléments contribuent à progressivement changer l'image de l'Afrique et, partant, à attirer les Emergents, sans doute davantage enclins à prendre des risques sur le Continent noir que certains pays industrialisés.

L'AFRIQUE FACE AUX STRATÉGIES INDIVIDUELLES DES EMERGENTS

Dès lors, les Emergents se dotent de nouvelles stratégies africaines et les liens tissés deviennent aussi divers que nombreux, de la diplomatie à l'économique en passant par le commerce et/ou la coopération au développement, technique, universitaire et/ou militaire. Le continent fait l'objet de visites récurrentes, organisées au niveau ministériel et au plus haut niveau politique par le Brésil, la Chine, l'Inde, la Russie ou la Turquie, ce qui contribue à doter ces relations d'une visibilité internationale. Il attire aussi les entreprises des Emergents, ce qui concourt à la redynamisation des échanges économiques et commerciaux. La présence des Emergents rattrape progressivement celle des Occidentaux ; leur participation dans le commerce extérieur africain n'a cessé de croître ces dernières années, au détriment de l'Union européenne et des EU, bien que ces derniers y concentrent ensemble encore environ la moitié des échanges et des investissements étrangers (28). En effet, depuis une douzaine d'années,

(26) Pascale G. ZACHARY, « Africa take off », *Foreign Policy*, 11 juin 2012 ; Susan LUND / Arend VAN WAMELEN, « Lions on the move », *Foreign Policy*, 31 août 2012.

(27) BM, « Africa's future and the World Bank's role in it », avr. 2010.

(28) « Africa and its emerging partners », *Africa Economic Outlook*, 2011.

la Chine a décuplé ses échanges avec l'Afrique (29) et les a vingtplés depuis l'année 2000. Un calcul effectué depuis les années 1960 permet d'établir que le coefficient de multiplication atteint aujourd'hui 2 126 (30) et correspond dorénavant à un montant de 200 milliards de dollars (31). En ce qui concerne l'Inde et le Brésil, leurs échanges commerciaux avec le continent ont septuplé, passant respectivement de 8 milliards de dollars à 50 et de 4 milliards à 24.

La Turquie et la Russie tentent également de se positionner avantageusement dans le commerce avec l'Afrique, même si leur progression demeure modeste comparée à celles des autres Emergents. Un nombre croissant d'entreprises turques s'intéressent au continent, à l'instar de celles représentées par Tuskon (32), qui investit de plus en plus dans les secteurs de l'agro-alimentaire, du textile, du bâtiment et des travaux publics (BTP) ou des banques des pays africains (33). Au cours de la dernière décennie, les échanges commerciaux ont progressé de 3,5 à 16 milliards de dollars. Par ailleurs, l'Agence d'aide au développement turque (TIKA) a étendu ses activités, notamment en Afrique de l'Est. Afin de développer et de consolider cette présence, Ankara a procédé au triplement du nombre de ses ambassades sur le continent, à la création d'écoles pour diffuser la langue et la culture turques, à la création d'une Chambre de commerce Turquie-Afrique, au développement de la coopération militaire, à la création de nouvelles lignes aériennes reliant la Turquie au continent, à la programmation de visites d'Etat dans les pays africains et à l'organisation sur son territoire d'événements à haute visibilité internationale, tels que l'année de l'Afrique (2005), le sommet des chefs d'Etat et de gouvernement turco-africain (2008) ou le Forum média Turquie-Afrique (2012). La Turquie a en outre lancé, en 2006, un forum d'affaires qui, depuis, réunit chaque année des opérateurs économiques turcs et africains.

La Russie, qui ne veut pas demeurer en reste, a commencé à accorder une place plus importante à l'Afrique dans son agenda extérieur. Moscou a prévu un programme d'aide au développement de plus de 400 millions de dollars, organisé des conférences interparlementaires et des tournées présidentielles en Afrique, réactivé ses réseaux d'anciens boursiers

(29) Trust MATSILELE, « China-Africa trade grows tenfold in a decade », CNBCAfrica, 23 avr. 2014, disponible sur le site Internet www.cnbcfrance.com (consulté le 5 juin 2016) ; Richard SCHIERE / Leonce NDIKUMANA / Peter WALKENHORST, « China and Africa. An emerging partnership for development? », *African Development Bank Group*, Tunis, 2011, 136 p.

(30) Trust MATSILELE, « China-Africa trade now 2000 times more than in 1960 », CNBCAfrica, 23 mai 2014, disponible sur le site Internet www.cnbcfrance.com/news/special-report/2014/05/23/china-africa-trade-2000-times-more-than-1960-report/ (consulté le 15 juin 2016).

(31) Sébastien LE BELZIC, « Le yuan chinois, un nouveau dollar pour l'Afrique? », China Africa, 27 mai 2015, disponible sur le site Internet www.chinafrica.info (consulté le 1^{er} juin 2016).

(32) Confédération des hommes d'affaires et industriels de Turquie.

(33) Kamal BAYRAMZADEH, « Les effets de l'arrivée au pouvoir de l'AKP sur la politique africaine de la Turquie », in Sebastian SANTANDER (dir.) *L'Afrique, nouveau terrain de jeu des Emergents*, Karthala, Paris, 2014 ; Julia HARTE, « Turkey shocks Africa », *World Policy Journal*, hiv. 2012-2013 ; Vicky ALAIN, « La Turquie à l'assaut de l'Afrique », *Le Monde diplomatique*, mai 2011.

formés dans les universités soviétiques et réservé plus d'importance à cette dernière dans le dispositif institutionnel du Kremlin en dotant le Président russe d'un représentant spécial pour la coopération avec les pays africains (34). Comparée à celles des autres acteurs émergents, la présence économique et commerciale russe reste sans doute la moins conséquente puisque les échanges avec l'Afrique ne s'élèvent qu'à 2% du commerce extérieur bien qu'ils aient doublé depuis dix ans, atteignant aujourd'hui 4 milliards de dollars. Dans cette perspectives, Moscou s'emploie à appuyer les entreprises russes en Afrique dont les intérêts résident dans les domaines de l'énergie, de l'armement et de l'exploitation minière : sont concernés, notamment, l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Angola, l'Égypte, la Namibie ou le Nigeria (35).

En outre, les placements de capitaux des autres pays du BRICS en Afrique ont, eux aussi, connu une solide courbe ascendante, pour atteindre 25% du total des IDE à destination du continent. En 2000, les IDE des cinq Emergents étaient quasi insignifiants. Une décennie plus tard, l'Afrique reçoit 4% des IDE des BRICS et est devenue pour ces derniers une destination d'investissement plus importante (en valeur relative) que pour l'Europe ou les EU. Les entreprises chinoises d'Etat (CNOOC, CNPC, Sinopec, ICBC, China EXIM Bank, Chinalco, CNMC, CREC) mais aussi semi-privées (Huawei Technology, ZTE Corp.) investissent activement en Afrique. L'ampleur du déploiement de la Chine et de ses entreprises est telle que 150 milliards de dollars ont été investis entre 2006 et 2014 dans l'exploitation du pétrole, des mines, du cuivre, du fer, du bois, du cobalt, du charbon ou de l'uranium. Pékin, devenu en 2009 le premier partenaire commercial du continent, a signé des contrats avec plus d'une vingtaine de pays africains producteurs de pétrole, ce qui amène l'Afrique à lui fournir 30% de ses approvisionnements. Suite à la politique officielle dite du « *go out* » qui, depuis 1999, incite les Chinois à investir à l'étranger, plusieurs milliers d'entreprises se sont implantées sur le continent mais aussi plusieurs milliers de particuliers chinois.

Si la Chine est devenue un acteur incontournable de l'échiquier africain, il n'est pas exclusif, les autres pays émergents s'employant également à développer et étendre leur présence sur le continent, à l'instar de l'Inde. Depuis la seconde moitié des années 2000, les autorités indiennes organisent au plus haut niveau politique des sommets trisannuels avec les dirigeants africains, accompagnent les entreprises qui investissent dans les secteurs porteurs, débloquent des aides de plusieurs milliards de dollars, financent des programmes de formation professionnelle, octroient des bourses d'études et encouragent les échanges universitaires. Les grands

(34) Nina BACHKATOV, « Le retour de la Russie en Afrique. Entre réactivation d'anciens réseaux, renégociation des dettes et commerce des armes », in Sebastian SANTANDER (dir.) *L'Afrique, nouveau terrain de jeu des Emergents*, Karthala, Paris, 2014.

(35) Mikhail MARGUELOV, « Afrique : entre rivalité et coopération », *Le Courrier de Russie*, 10 juil. 2013.

groupes tels que Tata, Bank of India, Bharti Airtel, Mittal ou Exim Bank (36) prennent des parts sans cesse croissantes sur le marché africain.

Il en va de même pour le Brésil, dont les autorités se sont (re)découvert un intérêt pour une Afrique perçue comme un pôle fiable à l'expansion mondiale de l'influence de leur pays. Il a résulté de cet activisme diplomatique brésilien déployé depuis 2003 le doublement du nombre d'ambassades sur le continent et l'élévation exponentielle des liens commerciaux avec les pays africains (*cf. supra*). Encouragés par Brasilia, les grands groupes brésiliens (Vale, Oderbrecht, Petrobras, Embraer, Embrapa, Eletrobras) misent sur l'Afrique et investissent dans les mines, la construction et les infrastructures, dans les centrales électriques, les hydrocarbures ou l'agriculture. Certains d'entre eux se présentent sous la forme de conglomérats simultanément actifs dans plusieurs secteurs (pétrole, gaz, biocarburants, chimie, ingénierie, construction, immobilier) et pays (République démocratique du Congo, , Djibouti, Gabon). Toutefois, la crise politique et économique brésilienne, combinée au changement de pouvoir gouvernemental et aux politiques d'assainissement, a occasionné ces dernières années une contraction de l'intérêt stratégique du Brésil pour la coopération Sud-Sud et les relations avec l'Afrique. Toutefois, certaines études tempèrent l'argument et constatent qu'en faisant une analyse minutieuse et actualisée de la politique brésilienne au développement, non seulement le « retrait » brésilien de la coopération Sud-Sud ne s'est pas produit, mais qu'en outre il a été bien moins important qu'annoncé (37).

L'offensive commerciale du Brésil en Afrique s'est doublée d'une stratégie de promotion de l'image du pays. Le dessein devait permettre au pays d'accroître de manière consensuelle son expansion et son influence. Le Brésil – tout comme d'autres Emergents – a été animé par l'idée que, pour asseoir son statut de puissance, il devait pouvoir s'affirmer comme une référence en mobilisant des ressources immatérielles telles que la culture. Le continent africain est apparu comme un terrain propice à ce projet non seulement du fait que le Brésil compte le plus grand nombre de citoyens d'origine africaine, hors Afrique, mais aussi parce que la culture brésilienne y jouit déjà d'une certaine popularité due à l'intérêt croissant que suscitent, notamment, sa musique, son football et ses feuilletons télévisés. Afin de développer et de consolider cet acquis, Brasilia a installé au Mozambique une station de télévision publique (TV Brasil Internacional), qui diffuse à travers l'Afrique des programmes brésiliens qui doivent « *dire du bien du*

(36) Olivier DUPONT / Chacko PHILIP, « L'Afrique, espace d'action pour l'influence indienne ? », in Sebastian SANTANDER (dir.), *L'Afrique, nouveau terrain de jeu des Emergents*, Karthala, Paris, 2014 ; Emma MAWDSLEY / Gerard McCANNE (dir.), *India in Africa: Changing Geographies of Power*, Fahamu Books, Oxford, 2011.

(37) Danilo MARCONDES / Emma MAWDSLEY, « South-South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation », *International Affairs*, vol. XCIII, n°3, 2017, pp. 681-699 ; Marcus Vinícius DE FREITAS, « Brazil and Africa: historic relations and future opportunities », *The German Marshall Fund of the United States*, 8 fév. 2016, pp. 1-9.

Brésil » (38). Le Brésil entend aussi participer à la formation des futures élites africaines dans des domaines où l'Afrique est demandeuse et où il est compétent, comme dans le développement agraire ou l'agronomie, raison pour laquelle il a fondé l'Université fédérale de l'intégration luso-afro-brésilienne (Unilab). Cette politique de coopération au développement s'est également traduite par l'annulation partielle ou totale de dettes, par l'octroi de nouveaux prêts et de programmes d'assistance technique dans des domaines tels que l'agriculture, la santé ou l'énergie. Les autorités brésiliennes prennent soin d'accompagner leur stratégie africaine d'un discours normatif qui présente le pays comme un acteur bienveillant pour l'Afrique, ce qui a permis de contribuer à accroître son capital sympathie sur le Continent noir (39).

Les pays africains et leurs entreprises respectives se déploient également sur le Continent noir. C'est, par exemple, le cas des entreprises sud-africaines (MTN, Sasol) et nigérianes (Dangote, Benue Ciment), qui étendent leurs activités à de plus en plus de pays africains. Elles investissent, tout comme les entreprises des autres Emergents, dans des secteurs aussi variés que les mines, les banques, les assurances, les télécoms, l'agro-alimentaire ou la chimie et sont capables de concurrencer les multinationales occidentales ou des autres pays émergents. Les exemples de rachat par des Emergents ne manquent pas : l'entreprise sud-africaine Steinhoff a racheté le groupe français Conforama ; le chinois Lenovo a acquis les activités d'ordinateurs individuels (PC) d'IBM ; le groupe Geely s'est emparé de Volvo ; Mittal-Steel a mis la main sur le groupe sidérurgiste européen Arcelor et une autre entreprise indienne, Tata, a racheté Jaguar et Land Rover ; la part d'Exxon dans Esso Chili a été cédée à l'entreprise brésilienne Petrobras, alors que deux ans auparavant le groupe canadien Inco s'est vu racheté par la firme minière brésilienne Vale.

Les investissements des Emergents en Afrique sont répartis comme suit : 28% dans l'industrie extractive, 38% dans l'industrie manufacturière et 34% dans les services (40). Toutefois, cela n'empêche pas le développement d'un schéma d'échange commercial à forte empreinte Nord-Sud entre certains pays émergents (Chine et Inde) et un grand nombre de pays africains. Ainsi, les pays africains fournissent à la Chine du pétrole et du gaz, mais aussi du soja, de l'or, du cuivre, du fer ainsi que bien d'autres produits miniers évoqués plus haut. Les pays africains, plus particulièrement ceux du Sahel, fournissent également des grandes quantités de coton à la Chine – malgré le fait qu'elle soit elle-même productrice de coton – depuis la forte augmentation des besoins de l'industrie textile chinoise. En revanche,

(38) Luiz Inacio Lula DA SILVA, « TV Brasil International: a cara do Brasil no exterior », *Planalto*, 24 mai 2010.

(39) Sebastian SANTANDER, « La coopération brésilienne en Afrique », *Revue Défense nationale*, n°738, mars 2011, pp. 37-44.

(40) Jean-Joseph BOILLLOT, « L'Afrique convoitée par les multinationales du Sud », in Bertrand BADIE (dir.), *Puissances d'hier et de demain. L'Etat du monde 2014*, La Découverte, Paris, 2013.

les Chinois vendent aux pays africains des produits électroménagers comme des réfrigérateurs ou des machines à laver ; du matériel électronique tels que des téléphones portables, des téléviseurs, des ordinateurs ou lecteurs de disques-vidéo (DVD) ; des armes tels que des appareils d'aviation militaire (drones, avions de combat), des roquettes, des mines anti-char ou pistolets ; du matériel électrique tels que des ventilateurs ou air conditionné ; des véhicules tels que des camions, des voitures, des motos (41). Comme le montrent certaines études, l'accélération des relations sino-africaines s'est accompagnée d'un renforcement de la spécialisation des pays africains dans l'exportation de matières premières et de produits de base à faible valeur ajoutée et dans l'importation, notamment de Chine, de biens manufacturés à plus haute valeur ajoutée (42).

RIVALITÉS TOUS AZIMUTS

Les stratégies individuelles des Emergents en Afrique accroissent la concurrence entre les différents acteurs présents. La collaboration entre les Emergents autour de l'Afrique évoquée plus haut au sujet, notamment, de l'adoption d'instruments collectifs – comme la Banque des BRICS – rencontre de sérieuses limites du simple fait de la position concurrentielle que ces acteurs entretiennent entre eux sur le continent. Dès lors, afin de mieux asseoir leur présence et de conforter leurs influences respectives, ils n'hésitent pas à mener des stratégies spécifiques ou à mobiliser un discours particulier pour se dissocier tant de l'action menée par les puissances occidentales que de celles conduites par leurs pairs concurrents. Tel est notamment le cas de la Chine, qui s'évertue à soigner son image afin de la dissocier de celle d'une puissance « prédatrice ». Plus précisément, Pékin accompagne son expansionnisme non seulement du lancement d'un décrochage africain de sa télévision officielle CCTV-News, mais aussi de l'octroi de quelque cinq mille bourses annuelles aux étudiants africains, de l'abolition de dettes et de l'investissement de milliards de dollars dans la construction d'infrastructures de transport, sociales et culturelles (43). Ce faisant, elle présente la relation sino-africaine comme une association « gagnant-gagnant », dont profiteraient équitablement les deux parties. D'ailleurs, pour éviter que la politique chinoise soit taxée de « colonialisme », les autorités ne se privent pas de rappeler que, au XVI^e siècle, les expéditions menées par l'amiral Zheng He de la dynastie Ming ne furent en rien comparables à celles conduites par les puissances européennes. Elles évoquent également, comme une garantie des bonnes intentions chinoises

(41) Jean-Raphael CHAPONNIÈRE, « L'empreinte chinoise en Afrique », *Revue d'économie financière*, vol. IV, n° 116, 2014, pp. 195-212 ; Antoine KERNEN, « L'Afrique face à la puissance économique de la Chine », *Politique africaine*, vol. II, n° 134, 2014, pp. 5-19 ;

(42) Cf. notamment Sebastian SANTANDER (dir.) *L'Afrique, nouveau terrain de jeu des Emergents*, Karthala, Paris, 2014.

(43) White Paper, « China-Africa economic and trade cooperation », Information Office of the State Council of the People's Republic of China, Pékin, 23 déc. 2010.

et de l'absence de toute prétention colonialiste, le soutien apporté par Pékin aux divers mouvements d'indépendance africains de l'après-guerre. Pour rassurer davantage et conforter son discours sur une association de caractère « gagnant-gagnant », Pékin prend des initiatives concrètes comme celle qui l'a amenée à débloquer plusieurs centaines de millions de dollars pour financer la construction de toute une série d'édifices publics, parmi lesquels le Palais du peuple à Djibouti, le Palais de la culture d'Abidjan, l'Assemblée nationale et le Palais du Sénat à Libreville, la Caisse nationale de prévoyance sociale au Cameroun ou le siège d'institutions régionales africaines à l'instar du nouveau Quartier général de l'Union africaine inauguré en janvier 2012 à Addis-Abeba.

Les autres Emergents, désireux d'étendre leur présence sur le continent, aspirent également à se dissocier des anciennes puissances coloniales occidentales. Les autorités turques, dans leur souci de présenter leur pays comme bienveillant, insistent sur le fait qu'il n'est en rien responsable des ravages du colonialisme, contrairement aux Européens, dépeints par Ankara comme des donneurs de leçons. L'Inde soigne également son discours à l'attention de l'Afrique et propose un partenariat fondé sur l'« égalité », la « confiance mutuelle » et une « approche transparente de concertation » (44). Les autorités indiennes, sud-africaines, brésiliennes ou turques tentent de se présenter comme les porte-drapeaux des intérêts des PED africains ; ce discours se révèle d'autant plus efficace que, contrairement aux Emergents, les puissances occidentales continuent d'imposer des conditionnalités politiques aux aides qui sont accueillies sur le Continent noir, comme une forme d'arrogance et d'immixtion dans les affaires intérieures. Conscients de cet état de fait, les Emergents n'hésitent pas à l'exploiter, ce qui affaiblit d'autant l'influence politique occidentale en Afrique.

Toutefois, les Emergents s'ingénient aussi à se distinguer entre eux et plus particulièrement à se dissocier de la Chine, dont l'image en Afrique est loin de paraître lisse, en dépit des efforts récemment entrepris par Pékin pour inverser la tendance. Ils cherchent à surfer sur la détérioration relative de l'image chinoise, résultant notamment d'un nombre croissant de critiques, adressées par des dirigeants africains, des organisations non gouvernementales, des organisations internationales ou des puissances traditionnelles. Ces récriminations ont trait à l'extraction massive de ressources naturelles, à l'alimentation de la corruption des élites locales, au *dumping* environnemental, à l'inondation des marchés locaux par les produits chinois défiant toute concurrence, à l'exportation de sa main-d'œuvre, à l'embauche limitée de personnel local, au paiement de salaires dérisoires ou à l'absence de normes de sécurité dans les sociétés chinoises présentes sur le Continent noir.

(44) Manmohan SINGH, « PM addresses the first India-Africa forum Summit », Press Information Bureau, Government of India, 8 avr. 2008.

Dès lors, les autres Emergents n'hésitent pas à se présenter sous une étiquette « anti-Chine » et comme des amis désireux d'« aider » l'Afrique. Ces discours visent à accroître leur « capital sympathie » respectif sur le continent africain, à se rallier des appuis politiques africains par rapport à des dossiers internationaux et, face à la rivalité chinoise, à multiplier autant que faire se peut leurs débouchés économiques et commerciaux ainsi qu'à acquérir une place plus avantageuse pour leurs investisseurs dans les secteurs économiques considérés comme stratégiques.

* *
*

Malgré les récents déboires économiques des Emergents, leur essor bouscule sans cesse les équilibres de pouvoir, plus particulièrement ceux de l'économie politique internationale. L'Europe et les EU doivent dorénavant prendre en compte ce décentrage du monde qui s'opère en partie à leurs dépens. Les Emergents acquièrent une place de plus en plus conséquente par rapport à toute une série d'enjeux de relations internationales et se positionnent comme des acteurs incontournables pour les pays africains.

Le déploiement des Emergents en Afrique occasionne un triple effet. Tout d'abord, il contribue à une baisse relative de la dépendance des Africains à l'égard des acteurs traditionnels (Europe, EU, FMI, BM) et, partant, à un affaiblissement relatif de la présence de ces derniers sur le Continent noir. Ensuite, il participe à une certaine revalorisation géo-économique et géopolitique de l'Afrique. Ce reclassement suscite un intérêt renouvelé des puissances traditionnelles pour le continent. Enfin, il crée de nouvelles dépendances. Les liens que les Emergents tissent avec les pays africains se densifient, se diversifient graduellement et couvrent le commerce, l'investissement, la diplomatie, la culture et la coopération militaire. Chaque Emergent s'empresse d'ouvrir des ambassades et des consulats dans les capitales africaines, organise des sommets périodiques de chefs d'Etat et de gouvernement avec les pays africains et encourage l'organisation de fora d'affaires entre ses entreprises et celles du Continent noir.

Les Emergents se positionnent dans le secteur de l'aide au développement et adoptent en la matière un grand nombre d'initiatives individuelles. Ainsi, ils procèdent à l'annulation partielle ou totale de dette, octroient de nouveaux prêts, adoptent des programmes d'assistance technique dans des domaines tels que l'agriculture, la santé ou l'énergie, financent des programmes de formation professionnelle, fournissent des bourses d'études à des étudiants africains afin qu'ils effectuent leur cursus dans les universités des Emergents ou participent aux investissements d'infrastructures locales (voies routières, ferroviaires et fluviales, écoles, hôpitaux).

Bien qu'elle soit présentée comme un soutien exclusivement réservé au pays récipiendaire, l'aide au développement demeure avant tout un

instrument de pouvoir politique au bénéfice de celui qui l'octroie, dans la mesure où elle est instrumentalisée afin d'obtenir des concessions, établir des alliances et construire des zones d'influence. Si on en croit l'adage selon lequel « la main qui donne est au-dessus de celle qui reçoit », on pourrait prétendre que cette diplomatie s'accompagne d'un discours normatif sur la mise en place d'une « coopération Sud-Sud ». L'idée sous-jacente à cette notion est que les relations entre les Emergents et les pays les plus pauvres seraient porteuses, contrairement aux rapports Nord-Sud, d'une coopération d'égal à égal.

Dès lors, l'expression « coopération Sud-Sud » est généralement mobilisée par les Emergents dans le sens d'une relation idéalisée, reposant sur des principes d'équité et de coopération dépourvus d'inégalités émanant de rapports de puissance. L'idée véhiculée est celle que les pays bénéficiaires ont tout à gagner à développer des relations avec les Emergents, car, contrairement aux pays dits du Nord, les stratégies de coopération des Emergents seraient supposément exemptes de « visées hégémoniques ».

Or cette coopération Sud-Sud constitue un outil de formation d'espaces d'influence politique qui engendre, pour les pays les plus démunis, de nouvelles formes de dépendance. Le schéma de la relation commerciale Sud-Sud revêt d'ailleurs une empreinte Nord-Sud et les pays africains deviennent de plus en plus tributaires tant des IDE que des aides au développement. En conséquence, l'idée que la refonte de la gouvernance mondiale et des équilibres internationaux, due à l'affirmation des Emergents et au décentrage du monde, se fait au profit des pays d'Afrique est à prendre avec beaucoup de précaution.

MONDIALISATION, MULTILATÉRALISME ET GOUVERNANCE GLOBALE

Emmanuel DECAUX

Introduction. Année zéro

Morgan LARHANT

*L'imprévisible Donald Trump mènera-t-il en 2018
la bataille des barèmes de l'Organisation des Nations Unies ?*

Arthur BOUTELLIS et Alexandra NOVOSSELOFF

L'an I d'António Guterres : un état de grâce contrarié ?

INTRODUCTION

ANNÉE ZÉRO

PAR

EMMANUEL DECAUX (*)

Le président Donald Trump a inauguré son mandat le 20 janvier 2017 en ne se contentant pas de reprendre à son compte le slogan isolationniste de 1940, « *America First* », mais en soulignant que c'est le droit de tous les Etats de faire prévaloir leur propre intérêt, « *that is the right of all nations to put their own interest first* ». On pourrait concevoir que, face aux défis globaux, l'intérêt bien compris de chacun transcende l'intérêt égoïste des Etats. Cependant, le pire est lorsque l'Etat s'illusionne lui-même sur des intérêts, plongé dans un univers alternatif, peuplé de *fake news*, en ignorant le principe de réalité dans un monde complexe. Pour donner la priorité à l'intérêt national, encore faut-il être à même de l'identifier, de l'assumer dans la durée et de l'articuler avec l'intérêt national des autres Etats. C'est tout le sens de la diplomatie.

En 1918, le 14^e point du plan de paix du président Wilson visait la création d'une « assemblée générale des nations » afin de donner des garanties d'indépendance à tous les Etats, petits et grands. Si cette égalité juridique des Etats a pu paraître une utopie pour les réalistes, la nécessité d'un concert des nations s'était progressivement imposée tout au long du XIX^e siècle. Le multilatéralisme n'est pas seulement le fruit de l'idéalisme wilsonien, c'est aussi l'héritier du vieil équilibre européen qui avait sombré dans la guerre mondiale. L'idée de substituer « la force du droit au droit de la force », pour reprendre la formule trop éloquente de Léon Bourgeois, est également au cœur des efforts entrepris tout au long du XIX^e siècle, notamment par les puissances anglo-saxonnes, pour instituer l'arbitrage interétatique et la justice internationale, sans pour autant effacer les rapports de force. D'une certaine manière, il s'agissait déjà de « *parler doucement avec un gros bâton* », comme le disait Théodore Roosevelt, un autre prix Nobel de la Paix (1), autrement dit de combiner *soft power* et *hard power*.

Après l'échec du wilsonisme, qui a non seulement déséquilibré le Traité de Versailles mais également paralysé la SDN – ouvrant la voie

(*) Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Sophie-Hélène TRIGEAUD, « La reconnaissance sociale du prix Nobel de la Paix, un regard sociologique », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVII, 2016.

aux critiques de Carl Schmitt contre Versailles, Weimar et Genève –, l'isolationnisme et le protectionnisme n'ont fait qu'aggraver les effets de la grande crise de 1929, exportée par les Etats-Unis dans le reste du monde, en favorisant la montée des populismes et des dictatures. La grande force morale du président américain Franklin Roosevelt et du premier ministre britannique Winston Churchill a été de voir, que c'est « *pour des motifs aussi bien réalistes que spirituels* », selon les termes de la Charte atlantique signée le 14 août 1941, que s'impose l'abandon de l'usage de la force par toutes les nations et la reconstruction d'un ordre international.

Toutes les grandes institutions internationales de l'après-guerre sont issues de cette matrice, alliant réalisme et idéalisme, qu'il s'agisse des organisations universelles ou des alliances régionales, notamment en Europe. L'UNESCO figure au premier rang de ces institutions, dans le droit fil des initiatives de coopération intellectuelle de l'entre-deux-guerres. Rien n'exprime mieux cette ambition que le préambule de l'Acte constitutif de l'UNESCO : « *La guerre prend naissance dans l'esprit des hommes ; c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix* ». On sait moins que le début de la phrase provient du discours prononcé par le Premier ministre britannique, Clement Attlee, lors de la conférence constitutive de l'UNESCO à Londres, en novembre 1945, avant que le siège ne soit établi à Paris, tandis que la reprise de la formule est due à Archibald MacLeish, le poète américain qui avait accueilli Alexis Léger à la bibliothèque du Congrès. Pour autant, l'histoire des relations entre les Etats-Unis et l'UNESCO a toujours été complexe. On raconte que, lors de la 3^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies tenue à Paris en 1948, un membre de la délégation américaine, voyant défiler tous les ambassadeurs invités à une réception officielle, fut présenté au directeur de l'UNESCO : « *The senator pumped his hands warmly and said : 'We all know in America of your brave little's country' fine record during the war'* » (2).

Après les années cinquante marquées par le macarthysme et la réforme de 1954, la direction générale de René Maheu a pu sembler un « âge d'or » de l'UNESCO, avant les dérives du trop long règne d'Amadou-Mahtar M'Bow, de 1974 à 1987, et les soubresauts du NOMIC (3). Les Etats-Unis du président Reagan ont pris leur distance en 1984, suivis par le Royaume-Uni et Singapour. Paradoxalement le poids américain a été beaucoup plus important hors de l'organisation qu'en son sein, en imposant une crise administrative et financière. Federico Mayor a été le dernier directeur général à avoir des ambitions à la hauteur du mandat de l'UNESCO, quitte à une dispersion des efforts au nom des « générations futures ». En revanche, depuis 1999, l'UNESCO a vécu une période assez pâle, la priorité politique étant le retour des Etats-Unis acté en 2003, alors que le Royaume-Uni

(2) Hernane TAVARES DE SA, *The Play Within the Play, the Inside Story of the UN*, Knopf, 966.

(3) Serge SUR, « Vers un nouvel ordre mondial de l'information et de la communication », *Annuaire français de droit international*, 1981.

était revenu dès 1997. L'admission de la Palestine en 2011 a entraîné un nouveau gel de la contribution américaine, jusqu'à la décision abrupte de quitter l'organisation annoncée en plein milieu de l'élection d'un nouveau directeur général.

Après l'échec de la tentative d'Irina Bokova, qui avait tenté de rebondir comme secrétaire général de l'ONU, malgré un bilan particulièrement terne, on pouvait craindre le pire pour sa succession (4). En ce sens, l'élection d'Audrey Azoulay, entrée *in extremis* dans la course, alors qu'on annonçait le tour du « monde arabe », est un cas d'école de Science politique. Alors que le diplomate qatari, dont le pays s'est fortement investi dans cette campagne, était arrivé premier devant la candidate égyptienne et la candidate française, toutes deux avec le même nombre de voix, un vote supplémentaire a permis à Mme Azoulay d'éliminer Mme Khattah, puis de l'emporter par 30 voix contre 28 sur M. Al-Kawari, sur fond de brouille entre le Qatar et l'Arabie. La 39^e conférence générale a entériné ce choix serré, qui évite d'ajouter une crise de *leadership* à la crise financière de l'UNESCO. Même si le retrait des Etats-Unis et d'Israël ne prendra effet que le 31 décembre 2018, l'enjeu est de sauvegarder l'universalité de l'organisation sans abdiquer sur ses missions. Il est heureux qu'un des premiers gestes de Mme Azoulay ait été de lancer dès le 11 décembre 2017, en présence de Zeid ra'ad Al Hussein et de Robert Badinter, « l'année des commémorations du 70^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme », en prévoyant une contribution forte de l'UNESCO, alors que les droits de l'homme avaient disparu de ses programmes, après des travaux pionniers dans la lutte contre le racisme et la « culture de la paix », comme en matière de bioéthique ou d'éducation aux droits de l'homme.

Les rapports entre les Etats-Unis et les Nations Unies sont tout aussi épique, bien que les structures de l'organisation garantissent aux grandes puissances un droit de veto. Même si la menace d'un retrait américain ou d'une expulsion collective de New York a été souvent brandie par le Sénat républicain, il faut se demander qui aurait le plus à perdre d'un divorce entre l'ONU et les Etats-Unis. C'était déjà le défi de Boutros Boutros-Ghali qui, après avoir été installé dans les meilleures circonstances – avec l'appui sans précédent d'un Conseil de sécurité réuni en sommet le 31 janvier 1992 –, n'a pu faire qu'un seul mandat, malgré tous ses efforts pour se concilier Mme Albright. C'est aujourd'hui la responsabilité première d'António Guterres, fort lui aussi d'une brillante élection.

A cet égard, les deux articles de cette rubrique sont les deux faces d'une même monnaie. L'article de Morgan Larhant, fort de son expérience du comité budgétaire (5), fait le point des enjeux budgétaires qui ont été au cœur de la négociation du nouveau *biennium* 2018-2019. Si le budget ordinaire

(4) Cf. aussi Yvonne DONDERS / Christine ALLAN, « Quel directeur général pour l'UNESCO ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XI, 2010 ; Helene DE POOTER, « 'Le 'Rapport Janicot' sur la France et l'UNESCO », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVI, 2015.

(5) MORGAN LARHANT, *Les Finances de l'ONU ou la crise permanente*, Presses de Sciences Po, Paris, 2016.

s'élève à 5,39 milliards de dollars, avec pour la première fois une baisse de 265 millions par rapport au *biennium* 2016-2017, soit une réduction de 5%, on doit noter que le projet du Secrétaire général comportait déjà une baisse de 4%. Autrement dit, malgré les pressions croisées des Etats-Unis ou de la Russie, aucune remise en cause drastique n'apparaît. Plus inquiétant est peut-être le passage à un budget annuel annoncé pour 2020, sans parler des coupes unilatérales pratiquées dans le budget américain qui visent le Département d'Etat lui-même, c'est-à-dire le cœur de la diplomatie et de la coopération internationale, notamment l'aide au développement, la priorité étant donnée au budget de la Défense.

On peut penser que le Secrétaire général attendait ce premier succès pour déblayer la route des années à venir et annoncer ses priorités. Il l'a fait à la manière modeste et pragmatique qui est la sienne. Intervenant devant l'Assemblée générale le 16 janvier 2018, il a présenté « douze priorités », allant de la lutte contre la pauvreté avec un « New deal pour une mondialisation équitable », jusqu'à la volonté de surmonter « la fausse contradiction entre les droits de l'homme et la souveraineté nationale ». Les défis globaux, avec le changement climatique, le « Pacte mondial pour les migrations », la non-prolifération nucléaire et la lutte contre le terrorisme, figurent en bonne place, tout comme les crises régionales. La responsabilité du Secrétaire général est d'avoir cette vision globale pour construire une paix durable en mobilisant les Etats membres. Arthur Boutellis et Alexandra Novosseloff présentent un bilan nuancé de la réforme administrative entamée avec prudence et patience par le nouveau Secrétaire général, comme un joueur de judo qui utilise la force de l'adversaire. Avec une logique d'ingénieur, António Guterres explique que, lorsque deux personnes se rencontrent dans une salle, la perception de ces personnes se démultiplie, entre ce que chacun est, entre l'image que chacun a de soi et celle que l'autre a de lui. Cette grille de lecture s'applique aussi aux Etats : il faut que la perception s'aligne avec la réalité (6). Encore faut-il que l'image que l'interlocuteur peut avoir de lui-même comme d'autrui soit relativement fixe, car sinon il n'y a plus seulement 6 personnes dans la salle, mais un *pandemonium*.

Dans ce contexte quelque peu schizophrénique, il n'est pas étonnant de voir se multiplier les appels au multilatéralisme venant de tous les horizons. Toutefois, il s'agit d'un multilatéralisme à géométrie variable. Si Sergueï Lavrov, le ministre des Affaires étrangères russe, évoque la nécessité de « reconnaître la réalité d'un monde multipolaire », c'est en dénonçant les Etats-Unis et leurs alliés « qui ne veulent pas écouter les points de vue des autres centres de la politique mondiale » (7). De même, lors de sa première visite en Chine, le président français Emmanuel Macron a mis en avant la place de la réciprocité dans le multilatéralisme, son ministre des Affaires

(6) Portrait paru dans le *Financial Times*, 18 nov. 2017.

(7) *Le Figaro*, 16 janv. 2018.

étrangères étant encore plus explicite en soulignant que les Chinois parlent beaucoup de « gagnant-gagnant », mais qu'il ne faut pas que ce soit le même qui gagne deux fois !

Si 2017 marque aussi une année zéro, avec l'arrivée de deux nouveaux responsables à la tête des Etats-Unis et à celle de l'organisation mondiale, il ne faut pas oublier les évolutions dans la durée. Alors que la montée en puissance des BRICS (8) semblait avoir connu un coup d'arrêt, avec l'instabilité politique du Brésil et de l'Afrique du Sud, deux événements sont venus illustrer la remise en cause l'ordre de l'après-guerre (9). L'Inde est en voie de devenir la cinquième puissance économique mondiale, doublant le Royaume-Uni et la France, douchant ainsi les illusions du Brexit, tandis que la Chine doit doubler les Etats-Unis d'ici 2030 comme première économie mondiale.

Dans un tout autre domaine, à l'occasion de l'élection des juges de la Cour internationale de Justice, le Royaume-Uni a dû retirer la candidature du juge britannique sortant, Sir Christopher Greenwood, devant la candidature du juge indien, face à un blocage entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale lors de la double élection prévue par l'article 10 du Statut. La solidarité de principe des P5 pour préserver leurs privilèges donnait 9 voix au juge Greenwood contre 5 au juge Bahndari, lors des derniers tours devant le Conseil de sécurité, après avoir obtenu respectivement 14 et 11 au premier tour, alors qu'à l'Assemblée générale, le candidat indien, qui avait au premier tour 149 voix tandis que le Britannique en obtenait 147, l'emportait au 10^e tour par 121 voix contre 68. Il ne s'agit pas seulement d'un échec pour le Royaume-Uni, qui a toujours été un pilier de la Cour de La Haye, contrairement aux Etats-Unis ou à la France, mais aussi un signe de plus de l'anarchie découlant de l'absence de réforme du Conseil de sécurité.

En effet, au-delà de la déconvenue imposée à un juge fort expérimenté, qui aurait pu présider la Cour (comme lord McNair, Sir Humphrey Waldock ou Dame Rosalyn Higgins), l'élection a fait perdre aux Occidentaux un siège, au bénéfice du groupe asiatique, avec l'élection rapide d'un diplomate libanais. Certes, la France peut se féliciter de la facile réélection de Ronny Abraham, qui était le président de la Cour au moment de l'élection – à la suite de Jules Basdevant et de Gilbert Guillaume – et a obtenu d'emblée les 15 voix du Conseil de sécurité et 165 devant l'Assemblée générale. Néanmoins, si on se rappelle que, l'an dernier, pour la première fois, la France a perdu son siège à la Commission du droit international – le siège de Georges Scelle, de Paul Reuter, d'Alain Pellet –, malgré un excellent candidat sortant, ce ne sont pas seulement les positions acquises pour représenter les « principaux systèmes juridiques du monde » qui sont remises en cause, c'est la matrice même du droit international de demain

(8) Groupe d'Etats formé du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud.

(9) Vincent POULIOT, *L'Ordre hiérarchique international*, Presses de Sciences Po, 2017.

qui se trouve altérée. Comme au milieu des années soixante, après la remise en cause de la jurisprudence conservatrice de la Cour sur le Sud-Ouest africain, il s'agit sans doute d'un tournant dans la composition de la Cour, sinon d'un nouvel équilibre, qui sera sensible sur des sujets comme le désarmement nucléaire ou la question palestinienne, si l'Assemblée générale veut de nouveau tenter de contourner le Conseil de sécurité.

Plus que jamais, il s'agit de savoir de quel multilatéralisme on entend parler.

L'IMPRÉVISIBLE DONALD TRUMP MÈNERA-T-IL EN 2018 LA BATAILLE DES BARÈMES DE L'ONU ?

PAR

MORGAN LARHANT (*) (**)

En affichant clairement pendant la campagne présidentielle sa volonté de réduire le financement de l'Organisation des Nations Unies (ONU), celui qui allait devenir le 45^e Président des Etats-Unis d'Amérique, Donald Trump, a enfourché un combat bien connu outre-Atlantique : celui du « *UN-bashing* ». Il faut dire que depuis les années 1970 et la marginalisation croissante des Etats-Unis au sein de l'Assemblée générale de l'Organisation, l'ONU est souvent perçue dans ce pays comme l'incarnation même d'un multilatéralisme honni car bureaucratique, dispendieux et inefficace. Attaquer l'ONU est ainsi un moyen utile, parfois électoralement payant, de rappeler l'exceptionnalisme du pays de la « destinée manifeste », dans une recherche de « grandeur » qui était au cœur du programme présidentiel.

Un an après l'entrée en fonction de D. Trump, la rhétorique anti-onusienne de la nouvelle administration tarde à se matérialiser. Alors que le Président nouvellement élu s'est empressé de défaire certaines des mesures les plus emblématiques de son prédécesseur, de la réforme du système de santé à l'engagement pris à la COP21 contre le changement climatique, l'ONU n'a quant à elle eu à subir que des menaces et quelques *tweets* rageurs. Certes, à l'occasion, mi-septembre 2017, de sa première assemblée générale comme Président des Etats-Unis, D. Trump a bien pris l'initiative d'un événement parallèle consacré à la réforme de l'Organisation, mais le ton mesuré qu'il adopta à cette occasion devant les 127 autres Etats ayant répondu à l'appel trancha avec ses prises de position antérieures. Si bien que l'incertitude reste entière sur les intentions réelles du Président américain à l'égard de l'Organisation.

Cette incertitude pourrait toutefois être levée en 2018. En effet, à l'automne prochain, l'organisation devra, comme tous les trois ans, renégocier le barème de financement du budget régulier, ainsi que celui du budget des opérations de maintien de la paix (OMP). Or, s'il est bien un sujet qui cristallise depuis trois décennies les frustrations américaines à l'égard de l'ONU, c'est bien la question de la répartition de la charge financière entre Etats membres.

(*) Administrateur civil. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.

(**) Cet article a été rédigé à l'automne 2017.

Après avoir rappelé l'historique agité des relations financières entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique, cet article a pour objet d'évaluer dans quelle mesure la négociation à venir sur le barème pourrait servir de révélateur de la position américaine à l'égard de l'Organisation. Il s'agira en particulier de montrer que, si l'administration Trump a multiplié les signaux indiquant qu'elle entendait à nouveau mettre l'ONU sous pression financière, plusieurs forces de rappel pourraient la dissuader d'aller jusqu'à la crise ouverte.

LES FINANCES DE L'ONU,
VÉRITABLE BAROMÈTRE DES RELATIONS
ENTRE LES ETATS-UNIS ET L'ORGANISATION

L'histoire des relations financières entre les Etats-Unis d'Amérique et l'ONU est aussi vieille que l'Organisation elle-même. Tout commença ainsi à la conférence de San Francisco, lorsque les 55 Etats signataires de la Charte constitutive de l'ONU, dont les Etats-Unis du président Harry Truman, se mirent d'accord pour ne pas figer dans la constitution de l'organisation les règles de répartition du fardeau financier, afin de ne pas répéter l'erreur faite à la constitution de la Société des Nations. Ainsi, le paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte de l'ONU se contente d'indiquer que « *les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale* ». Ce qui devait être une astuce de légiste se transforma toutefois rapidement en nid à contentieux, en particulier avec les Etats-Unis d'Amérique.

Ainsi, dès l'automne 1946, la délégation américaine, menée notamment par le sénateur Arthur Vandenberg, refusa l'idée de payer près de 50% du budget régulier de l'Organisation, c'est-à-dire la part qui lui revenait au regard de sa richesse relative de l'époque, estimant que cela nuisait gravement à l'égalité entre Etats membres. Ils obtinrent, normalement pour une année seulement, un rabais de 10%. Le transitoire, toutefois, dura et c'est ainsi qu'il fallut attendre 1954, sous la pression conjuguée des Etats-Unis, qui demandaient avec persistance l'instauration d'un plafond fixé à 33%, et de l'Union soviétique, dont la quote-part avait plus que doublé depuis 1946 (de 6,62% en 1946 à 14,15% en 1954), pour que l'Assemblée adoptât son premier barème triennal. Celui-ci s'articulait autour de quelques paramètres, dont l'esprit devait perdurer jusqu'à aujourd'hui : l'apparition d'un plafond, sanctuarisé à 33% ; l'institutionnalisation d'un pourcentage minimum de contribution, établi à 0,04% ; l'instauration d'une période de référence pour considérer la richesse nationale, moyennée sur trois ans ; et la création d'une réduction pour les pays à faible revenu

national brut par habitant (RNB/habitant), fixée à un maximum de 40% pour les pays dont le RNB/habitant était inférieur à 1 000 \$ (1).

Si les deux décennies suivantes calmèrent les passions entourant ces sujets, à l'exception notable de la question de la répartition du fardeau des premières OMP au début des années 1960, le débat rebondit au début des années 1980, dans un contexte de marginalisation croissante des Etats-Unis au sein de l'Assemblée générale. La multiplication des dérogations au bénéfice des nouveaux Etats membres (allongement de la période de référence pour lisser la hausse de contribution des Etats connaissant un rattrapage économique, prise en compte de l'endettement dans la méthode de calcul, augmentation du pourcentage de réduction pour les pays à faible RNB/habitant, abaissement du taux minimum de contribution jusqu'à 0,01%) avait en effet eu pour conséquence de concentrer de façon disproportionnée la charge financière sur les Etats les plus riches.

Aussi n'est-il pas surprenant que, dans un contexte plus général de remise en cause de l'Organisation par le président Ronald Reagan, les Etats-Unis transformèrent la question du barème en *casus belli*, accélérant ce qui allait devenir de l'aveu même du Secrétaire général de l'époque, Javier Perez de Cuellar, la « *crise financière la plus grave* » de l'histoire de l'Organisation (2). Les causes de la crise financière de 1986 furent multiples, les aspects financiers n'étant souvent que le paravent de considérations plus politiques (3), mais il est certain que le vote, par le Congrès américain, en août 1985, de l'amendement Kassebaum au *Foreign Relations Authorization Act* en fut l'élément déclencheur. Par ce vote, qui traduisait l'exaspération croissante des Etats-Unis d'Amérique à subir la loi de la majorité au sein de l'Assemblée générale alors même qu'ils assumaient une part majeure du financement de l'Organisation, le Congrès appela à l'instauration aux Nations Unies d'un vote pondéré sur les questions budgétaires, faute de quoi la contribution américaine serait unilatéralement abaissée de 25% à 20%. Au bord du gouffre financier, l'ONU ne fit pas droit à la demande américaine mais, à la suite des recommandations du « Comité des 18 » mis en place pour trouver une solution à la crise, l'Assemblée générale adopta sans vote la résolution 41/213. Sans formellement reconnaître la règle du consensus, qui aurait été pour certains Etats membres du G77 contraire à l'article 8 de la Charte, cette dernière « *juge souhaitable que la cinquième Commission, avant de présenter ses recommandations sur le plan général du budget-programme [...], continue à faire tous les efforts possibles pour parvenir à un accord aussi large que possible* ». Le principe d'un fonctionnement par

(1) Pour plus de détails sur l'historique du barème de l'ONU, cf. Morgan LARHANT, *Les Finances de l'ONU ou la crise permanente*, Presses de Sciences Po, Paris, 2016, pp. 33-39.

(2) Rapport d'activité de l'ONU pour 1986, A/41/1/, p. 7.

(3) Pour une présentation des causes et des événements, cf. Yves BEIGBEDER, « La crise financière des Nations Unies et les travaux du Comité des Dix-Huit », *Annuaire français de droit international*, vol. XXXII, n° 32, 1986, pp. 426-438. Cf. également Maurice BERTRAND, « Difficultés financières et réforme des Nations Unies », *Le Monde diplomatique*, avr. 1987.

consensus du Comité du programme et de la coordination était en revanche mentionné, si bien que l'Ambassadeur des Etats-Unis de l'époque, Vernon A Walters, put, dans son discours de clôture, se féliciter de l'introduction de la règle du consensus pour l'adoption du budget des Nations Unies (4). Si le chaos fut ainsi évité, le Congrès avait pris conscience à cette occasion de son pouvoir de pression sur l'Organisation. Pouvoir dont il devait faire à nouveau usage, moins d'une décennie plus tard, dans un contexte de guerre ouverte entre la présidence de Bill Clinton et le Congrès mené par Newt Gingrich et alors que l'ONU subissait à nouveau une vague de critiques à la suite du fiasco de l'opération onusienne en Somalie.

La crise financière provoquée par les Etats-Unis au milieu des années 1990 fut plus lente et insidieuse que celle des années 1980. Elle consista à accroître progressivement le montant des arriérés américains, en imposant par exemple unilatéralement à compter du 1^{er} octobre 1995 un plafonnement à 25% de leur contribution aux budgets des OMP (contre une contribution de 30,4% normalement), cela afin d'obtenir des réformes en profondeur de l'ONU (5). La pression s'accrût rapidement mais, cette fois, des deux côtés. En effet, si les Nations Unies se voyaient ainsi amputées de ressources importantes, les Etats-Unis risquaient de leur côté, en application de l'article 19 de la Charte, de perdre à partir de l'an 2000 leur droit de vote. C'est la raison pour laquelle le Sénat, à travers un accord bipartisan Helms-Biden, puis le président Clinton lui-même, à l'occasion du discours sur l'état de l'Union en 1998, acceptèrent le principe du remboursement des arriérés américains. Dans son compromis de novembre 1999, le Sénat assortit toutefois son accord d'une série de conditions : la première tranche, de 100 millions de dollars, ne serait décaissée qu'à condition que l'ONU et ses agences respectent un certain nombre d'éléments de la souveraineté américaine ; la deuxième tranche, d'un montant de 475 millions de dollars, était conditionnée à une réforme du barème, avec l'introduction d'un plafond de 22% sur le budget régulier et de 25% pour le budget des OMP ; enfin, la troisième tranche impliquait une réduction des contributions américaines à 20%, y compris au sein des institutions spécialisées, la généralisation du principe de croissance nominale zéro, la garantie d'un siège au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), etc.

De toutes ces conditions, les premières furent rapidement remplies, si bien que le décaissement put intervenir dès décembre 1999. La seconde, en ceci qu'elle nécessitait une décision de l'Assemblée générale, fut plus compliquée ; elle se traduisit par la première réforme d'envergure du barème depuis 1972 et, si l'ambassadeur Richard Holbrooke qui dirigeait la délégation américaine n'obtint d'abaisser la quote-part pour les OMP

(4) Cf. le document A/41/PV.102, p. 43.

(5) Cf. en particulier l'article d'Alain GOURDON, « Les ressources financières de l'ONU », *Revue française des finances publiques*, n°52, 1995, pp. 49-66.

que jusqu'à 27% (contre 30% normalement), les Etats-Unis arrachèrent tout de même le plafond très symbolique de 22% sur le budget régulier. La question des conditionnalités attachées à la troisième tranche ne fut jamais véritablement traitée dès lors que le 11 septembre 2001 modifia soudainement, au moins temporairement, la perception américaine du rôle de l'ONU. Quasiment du jour au lendemain, les différentes sources de blocage au sein du Congrès furent levées : dès octobre 2001, la Chambre des Représentants accepta à l'unanimité le paiement de la deuxième tranche et, un an plus tard, elle consentit au remboursement de la troisième tranche. Dans le même mouvement, le Congrès leva à titre temporaire le plafond de 25% sur les budgets des OMP, faisant ainsi disparaître, au moins pour un temps, la principale source des arriérés américains.

La réforme de 2000 constitue la dernière réforme d'ampleur du barème de contributions au sein des Nations Unies (6). Depuis lors, tous les trois ans, les Etats membres de l'Organisation maintiennent le *statu quo* méthodologique, nonobstant les récriminations persistantes des principaux contributeurs financiers qui continuent d'assumer, tant sur le budget régulier que sur le budget des OMP, une part encore disproportionnée des dépenses de l'organisation. La dernière négociation à l'automne 2015 ne fit pas exception : la méthodologie du budget régulier ne fut pas amendée alors que celle relative au budget des OMP ne fut modifiée qu'à la marge, les Bahamas, Bahreïn, Oman et l'Arabie saoudite acceptant d'abandonner leur décote de 7,5% au terme d'une période de transition. Certes, ce *statu quo*, prolongé depuis près de vingt ans, conduit progressivement à rééquilibrer la charge financière de l'Organisation : l'Union européenne et le Japon continuent de voir leur quote-part s'éroder (30,4% pour la première, en intégrant le Royaume-Uni (7), et 9,7% pour le second), cela étant compensé par une montée en charge des pays du G77 (13,9% dans le barème actuel du budget régulier contre 11,3% dans le précédent barème) et surtout de la Chine, qui devient le 3^e contributeur de l'Organisation (7,9%) et le 2^e contributeur du budget des OMP (10,3%). Pour autant, l'écart entre ces quotes-parts et la capacité contributive des Etats demeure importante, ce qui alimente la frustration des principaux contributeurs financiers.

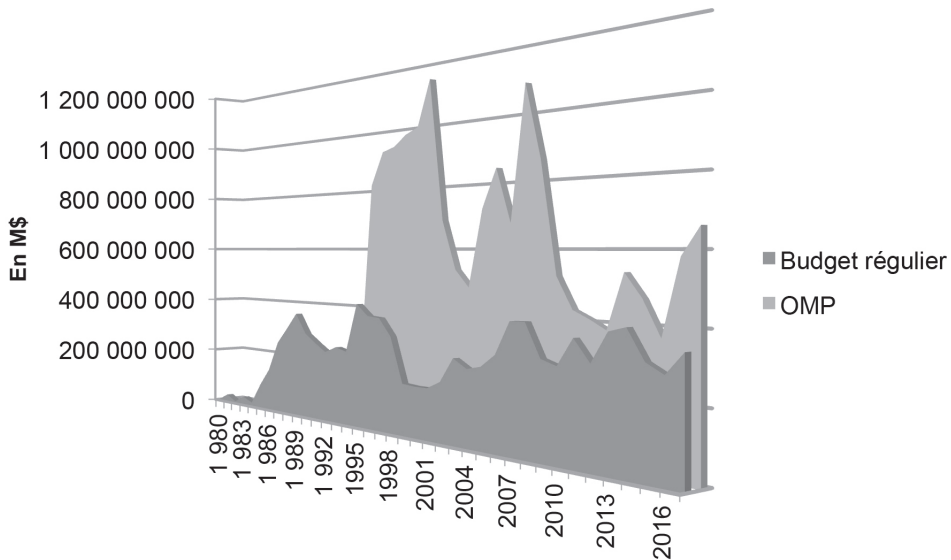
C'est en particulier le cas au Congrès des Etats-Unis, où la charge financière relative aux OMP a recommencé à faire débat à compter du milieu des années 2000. Ainsi, à défaut d'un accord entre le Congrès et l'administration pour proroger la levée du plafond à 25%, ce dernier s'appliqua à nouveau entre 2005 et 2008, conduisant à une remontée

(6) En sus du plafonnement américain sur le budget régulier, la résolution 55/235 prévoit une nouvelle répartition des dépenses des OMP. Elle classe ainsi les pays membres en dix catégories de contributeurs, les pays de la dernière catégorie bénéficiant d'un rabais de 90% par rapport à leur quote-part du budget régulier. A l'inverse, les cinq pays de la première catégorie, membre permanent du Conseil de sécurité, se voient appliquer une surpondération, au titre de leur responsabilité particulière en matière de maintien de la paix.

(7) La quote-part de l'UE-28 était de 35% dans le barème 2012-2015. Le montant de 30,4% est à comparer à la taille relative PIB de l'UE, qui est d'environ 21,6% en 2017 (données FMI, *World Economic Outlook report*, octobre 2017)

importante des arriérés sur la période. Depuis cette date, le Congrès continue d'appliquer unilatéralement un plafond d'environ 27,1%, alors même que la contribution des Etats-Unis s'établit dans le dernier barème à 28,4% en 2018. Cette situation, en même temps qu'elle conduit à recréer une « boule d'arriérés » (cf. le graphique ci-dessous), constitue à l'évidence un terreau très favorable pour une nouvelle contestation du barème de l'ONU. Cela, d'autant plus que le budget des OMP n'a cessé de croître depuis le début des années 2000.

Evolution des arriérés américains depuis 1980



Source : données du Département de la gestion du Secrétariat de l'ONU.

L'ADMINISTRATION TRUMP ET L'ONU : DES MENACES QUI TARDENT A SE CONCRÉTISER

Comme sur bien d'autres aspects de sa politique, les positions de Donald Trump à l'égard de l'ONU ont été pour le moins changeantes au cours du temps. En 2005, le promoteur immobilier qu'il était encore n'hésitait pas à se déclarer un « *très grand fan de l'ONU, non pas de ce qu'elle a accompli, car le bilan n'est pas bon du tout, mais de ce qu'elle représente et du fait qu'elle soit située à New York* » (8). E conduit par Kofi Annan après avoir proposé ses services dans le cadre du projet de rénovation du siège new-yorkais, D. Trump se fait alors plus critique, n'hésitant pas à dénoncer la gabegie d'une bureaucratie inefficace et jusqu'à l'apparence de la salle de

(8) Audition au Sénat des Etats-Unis, 21 juil. 2005.

l'Assemblée générale (9). C'est cette ligne qu'il reprit lors de la campagne présidentielle, dénonçant par exemple en mars 2016 « *la faiblesse et l'incompétence extrêmes des Nations Unies* ». « *Elles ne sont pas amies de la démocratie, elles ne sont pas amies de la liberté, ni même des Etats-Unis [...] et certainement pas d'Israël* » (10). « *Nous ne retirons rien des Nations Unies* », déclarait-il quelques jours plus tard au *New York Times*, « *elles ne nous respectent pas, elles ne font pas ce que nous voulons et pourtant nous les finançons à nouveau de façon disproportionnée* » (11). Son opposition à l'Organisation, voire son hostilité, devait finalement culminer au lendemain de l'adoption de la résolution 2334 du Conseil de sécurité, relative à l'extension des colonies israéliennes en territoire palestinien : « *les Nations Unies ont un immense potentiel mais, à l'heure actuelle, ce n'est qu'un club pour que des gens se rencontrent, discutent et passent du bon temps. Très triste !* » (12)

De la parole aux actes, il ne fallut pas attendre très longtemps. Ainsi, dès ses premiers mois en fonction, D. Trump mit un point d'honneur, malgré les pressions qui s'exerçaient jusqu'au sein de son administration, à dénoncer les accords de Paris sur le climat. Conformément aux engagements qu'il avait pris pendant la campagne et mû avant tout par sa volonté de se démarquer de son prédécesseur, le président Trump annonça le 1^{er} juin 2017 son intention de retirer les Etats-Unis de l'Accord de Paris. De la même façon, renouant avec l'approche qui avait été celle de D. Reagan lors de son premier mandat, les Etats-Unis annoncèrent le 12 octobre 2017 leur retrait de l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO), une organisation jugée excessivement biaisée en faveur des intérêts palestiniens.

Cette approche résolument offensive se traduisit également rapidement en matière financière. Ainsi, dès les premières semaines suivant son entrée en fonctions, la presse se fit l'écho d'un possible décret présidentiel listant les organisations onusiennes auxquelles le Président ne souhaitait plus contribuer. Ce projet de décret, intitulé « *Auditing and Reducing US Funding of International Organizations* », instituait un comité chargé d'évaluer les contributions américaines aux différentes organisations internationales, avec pour objectif de réduire les contributions américaines jusqu'à 40%. Les motifs de telles réductions étaient puisés aux sources de la droite républicaine, marquant en cela une certaine continuité d'action avec les administrations conservatrices précédentes : soutien à la cause palestinienne ; financement d'actions en faveur de l'avortement ; coopération avec des Etats sous sanctions tels que l'Iran ou la Corée du Nord, *etc.* Élément nouveau : tout financement international à la lutte

(9) Le 3 octobre 2012, il tweetait : « *The cheap 12 inch sq. marble tiles behind speaker at UN always bothered me. I will replace with beautiful large marble slabs if they ask me.* »

(10) Discours donné dans le cadre de l'American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), 21 mars 2016.

(11) Entretien au *New York Times*, 26 mars 2016.

(12) *Tweet*, 26 déc. 2016.

contre le changement climatique était exclu, conformément à la ligne climato-sceptique du Président. Ce projet de décret ne vit finalement jamais le jour mais l'avertissement était évident.

Cela se précisa lorsque, début mars 2017, les Etats-Unis annoncèrent leur intention de ne plus contribuer au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), qu'ils avaient financé à hauteur de 71 millions de dollars en 2016 (soit 7% du budget). Là encore, il ne s'agissait pas d'une surprise puisque, depuis l'amendement « Kemp-Kasten » de 1985 qui interdit de financer des organisations internationales engagées dans des programmes d'avortement coercitif ou de stérilisation involontaire, l'Organisation était régulièrement la cible de l'aile conservatrice du Parti républicain. Le président George W. Bush avait ainsi déjà coupé les financements du Fonds de 2002 à 2008, avant que le président Barack Obama ne les rétablisse à partir de 2009. Pour autant, la méthode employée était particulièrement brutale puisqu'elle conduisait à couper non seulement les contributions au budget ordinaire de l'organisation, mais également celles fléchées vers des activités particulières. Y compris, par exemple, les engagements pris par le Fonds pour répondre aux besoins urgents des femmes et filles affectées par le conflit en Iraq. Cela, alors même qu'aucune preuve n'était apportée sur d'éventuels agissements du FNUAP contraires à l'amendement de 1985.

Le doute ne fut plus permis sur les intentions américaines lorsque l'Administration, mi-mars 2017, présenta son projet de budget pour 2018 (« *skinny-budget* »). Il ne s'agissait pas à proprement parler d'un budget, précisément ventilé par postes de dépenses, mais davantage d'une orientation budgétaire, devant ensuite être déclinée dans le cadre de la procédure budgétaire (« *appropriation process* »). L'orientation de ce document était toutefois très claire puisque, pour financer une augmentation de 10% des dépenses militaires, l'Administration proposait notamment de réduire de 28% le budget du Département d'Etat (soit environ 10 milliards de dollars), qui porte l'essentiel des contributions internationales. Cette orientation était d'ailleurs confirmée quelques semaines plus tard lorsque l'Administration publia le détail de ses hypothèses budgétaires. Etait ainsi prévue une baisse de 31% (447 M \$) sur l'ensemble des contributions américaines aux organisations internationales (Agence internationale à l'énergie atomique, Organisation internationale du travail, Organisation mondiale de la santé, *etc.*), y compris le budget régulier des Nations Unies. Cette réduction n'était toutefois pas ventilée et renvoyait à une évaluation entre agences fédérales (« *interagency review* »). Etait également envisagée une baisse de 51% (1,3 Mds \$) sur le seul budget OMP. Comme pour le budget régulier, une note de bas de page indiquait que la ventilation de cette coupe entre les différentes missions serait décidée à l'issue des négociations à l'ONU sur le budget des OMP. Deux pistes étaient mentionnées pour parvenir à une telle réduction : le

changement de barème, afin de plafonner la contribution américaine à 25%, et la diminution du budget global des OMP.

Ces menaces, qui ne laissent guère de doute quant aux intentions sous-jacentes, tardent toutefois à se concrétiser. Ainsi, alors que la plupart des délégations auprès de l'ONU s'attendaient à ce que les Etats-Unis exigent des coupes drastiques lors de la négociation en mai 2017 du budget 2017-2018 des OMP (13), la session de la 5^e Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies s'est finalement conclue de manière consensuelle. Ce changement de pied avait d'ailleurs été amorcé quelques semaines plus tôt, lorsque, loin des positions jusqu'au-boutistes affichées par certains à Washington D. C., les Etats-Unis avaient fait preuve d'une étonnante pondération lors du débat sur l'avenir des OMP qu'ils avaient organisé au Conseil de sécurité. Ainsi, bien que les diplomates américains aient abordé la négociation en 5^e Commission en affichant des objectifs d'économies particulièrement élevées sur certaines missions (-10,3% par exemple sur la mission au Liban, la FINUL) ainsi qu'au global (7 Mds \$, soit près d'un milliard de dollars de moins que le budget 2016-2017), le résultat final ne marqua pas de rupture par rapport aux exercices antérieurs. Avec un budget de 7,3 Mds \$, il s'agit certes d'un financement rigoureux, qui impliquera d'accélérer la sortie d'un certain nombre de missions (la mission au Liberia, la MINUL, en particulier), mais qui ne met pas en péril le fonctionnement des missions sur la plupart des théâtres d'opération.

Le même constat peut être dressé à l'issue des négociations menées en décembre 2017 pour déterminer le budget régulier de l'organisation pour les années 2018-2019. Alors que de nombreux articles de presse ont vu dans les 286 millions de dollars de réduction entre le budget révisé pour 2016-2017 et le budget pour la période suivante la conséquence des menaces américaines proférées après la résolution de l'Assemblée générale relative au statut de Jérusalem (14), cette réduction s'inscrit en réalité dans le jeu classique opposant depuis des décennies les principaux contributeurs aux autres Etats membres. Il est d'ailleurs intéressant de noter que, si l'ambassadrice américaine Nikki Haley s'est empressée de communiquer sur le sujet, ce résultat correspond en réalité, ni plus ni moins, à la position de négociation initialement défendue par l'Union européenne.

De manière encore plus fondamentale, les orientations budgétaires proposées mi-mars par l'administration Trump sont loin d'être devenues une réalité. Après moult débats, Capitol Hill fut en effet incapable, en septembre 2017, de se mettre d'accord sur les plafonds de l'année fiscale 2018 (15), forçant le Président à promulguer une simple « résolution de

(13) Les budgets des OMP sont négociés en mai de chaque année N, l'année budgétaire couvrant ensuite la période du 1^{er} juillet N au 30 juin N+1.

(14) Résolution intitulée « Statut de Jérusalem », adoptée le 21 décembre 2017 et accessible à l'adresse Internet undocs.org/fr/A/ES-10/L.22.

(15) Aux Etats-Unis, depuis le *Budget Act* de 1974, l'année budgétaire commence le 1^{er} octobre pour s'achever le 30 septembre.

continuité » qui étend jusqu'au 19 janvier 2018 l'année budgétaire en cours. Rien ne dit toutefois que la Chambre des Représentants, qui a adopté l'essentiel des orientations budgétaires proposées par l'Administration au niveau du comité budgétaire (« Committee on Appropriations »), et le Sénat, où les démocrates bénéficient d'un meilleur rapport de force, parviendront à trouver un terrain d'entente après cette date. A supposer que cela se réalise, le compromis devrait se faire sur des lignes sensiblement différentes de la proposition initiale de l'administration Trump.

UNE RÉPONSE EN TROIS CLEFS

La volonté et la capacité de l'administration Trump de porter le fer sur la question du financement de l'ONU dépendra en réalité de trois facteurs : la réaction du Congrès, celle des 192 autres membres de l'organisation et, *in fine*, la persévérance idéologique d'une administration plutôt portée jusqu'à présent à une forme de versatilité pragmatique.

L'administration Trump ne pourra rien exiger et, *a fortiori*, rien obtenir de l'ONU, si elle n'a derrière elle le Congrès. L'enseignement des crises financières de ces trente dernières années est en effet que c'est le Congrès, parfois de concert avec le Président et le plus souvent contre la Présidence, qui constitue une force déterminante. D'abord et avant tout parce que c'est lui qui détient le « pouvoir de la bourse », s'arrogeant des pouvoirs unilatéraux qui peuvent durablement affecter l'équilibre des relations internationales. Ensuite parce que, face aux excès des hyperprésidents Lyndon B. Johnson et Richard Nixon qui avaient conduit au chaos de la guerre du Vietnam, le Congrès n'a eu de cesse, depuis les années 1970, de renforcer ses prérogatives en matière de politique étrangère.

Il est difficile dans ce contexte de prédire la réaction qui sera celle du Congrès. S'il est indéniable que prospèrent en son sein des forces hostiles au multilatéralisme onusien, qui entretiennent depuis de nombreuses années l'idée d'une bureaucratie inefficace et préjudiciable aux intérêts américains (16), il est tout aussi évident que ces dernières ne constituent pas une majorité. Le vote du budget 2018 sera le premier test. La poursuite, au-delà de cette première échéance, d'une modification en profondeur de la méthodologie du barème de l'ONU le véritable révélateur. En effet, il ne peut y avoir de modification durable de la répartition de la charge financière au sein de l'ONU que par une révision de la méthodologie des barèmes. Et cette révision ne pourra voir le jour que si le Congrès pèse de tout son poids, comme il a su le faire en 1985 puis en 1995, sur l'ONU. Rien n'indique toutefois à ce stade que c'est la voie qu'entend suivre le

(16) Alors que les premières initiatives législatives pour retirer les Etats-Unis de l'ONU émanaient de la minorité libertarienne de la droite conservatrice – Ron Paul introduisit ainsi le projet de loi *American Sovereignty Restoration Act* dès 1997 –, les dernières initiatives, certes isolées, renvoient à des représentants du Parti républicain (*cf.* par exemple le projet, déposé début 2017, par le représentant de l'Alabama, Mike Rogers).

115^e Congrès. Si la question du barème revient périodiquement dans les débats, aucune stratégie d'ensemble n'a été mise en œuvre pour peser sur les débats à venir à New York. Alors que la modification du barème de 2000 avait été précédée par une mobilisation de plus de deux années et par la nomination d'un Représentant permanent (R. Holbrooke) ayant une feuille de route clairement établie, rien de tel ne se profile actuellement à l'horizon. Cela, alors même que la négociation du barème débutera dans moins d'un an.

La deuxième incertitude concerne la réaction des 192 autres Etats membres de l'organisation. Et, plus spécifiquement encore, des quelques pays ou groupes qui comptent en son sein. Car autant les Etats-Unis représentaient une force centrale au milieu des années 1980, autant ils doivent composer aujourd'hui avec une organisation éclatée, aux centres d'influence multiples. L'Union européenne constitue une puissance d'avenir qui, sur ces sujets financiers plus que sur d'autres, peut s'ériger en modèle alternatif, conjuguant sérieux budgétaire et adhésion aux valeurs multilatérales. Le Japon, fidèle allié des Etats-Unis mais soutien indéfectible à la cause onusienne, aura à trancher un dilemme cornélien. Le G77, uni par la seule force du nombre, devra dépasser la facilité des postures tiers-mondistes pour réellement peser dans la discussion. Enfin la Chine s'annonce à la fois comme la principale inconnue et comme le facteur déterminant des prochaines négociations financières.

Il est d'ailleurs intéressant de s'arrêter un instant sur le cas chinois. Admise à l'ONU le 25 octobre 1971, en lieu et place de Taïwan qui y siégeait depuis 1950, puis invitée à participer au G77 à partir de 1981, la République populaire de Chine a depuis lors adopté un profil bas sur ces questions financières. S'acquittant consciencieusement de ses contributions et défendant au besoin le *statu quo* méthodologique d'un barème qui lui est particulièrement favorable, la Chine est toutefois devenue depuis 2016 l'un des principaux contributeurs de l'organisation (3^e contributeur pour le budget régulier et 2^e pour le budget des OMP). Cette responsabilité accrue s'est déjà traduite par une posture plus affirmée dans les négociations budgétaires récentes, comme par exemple lors de la dernière négociation du budget des OMP, où elle a cherché à obtenir – et partiellement obtenu – l'abolition des postes « droit de l'homme » dans les missions. Toute la question est désormais de savoir si ce pays pourra et voudra remplir le rôle de *leadership* financier que les Etats-Unis pourraient être amenés à abandonner. C'est le pari que semblent faire un certain nombre d'organisations du système onusien, qui courtisent les contributions volontaires chinoises, mais également le Secrétaire général António Guterres, qui laisse entendre que la nature – internationale – a horreur du vide. Pour autant, rien ne dit à cette heure qu'il s'agisse d'un pari gagnant, ni même d'ailleurs d'un pari bénéfique pour le fonctionnement du multilatéralisme onusien.

La dernière clef est naturellement dans les mains de l'imprévisible D. Trump. Celui dont la politique étrangère se veut jacksonienne mais ne semble en réalité guidée par aucune ligne de force, si ce n'est la volonté d'être aux antipodes de son prédécesseur et de se positionner dans le rapport de force permanent, devra clarifier son approche à l'égard de l'organisation. Adoptera-t-il une posture doctrinaire à la John Bolton, dans le droit fil des néo-conservateurs de l'ère Bush, ce qui l'amènerait à assumer la perspective d'une crise ouverte ? Ou fera-t-il sienne, comme la plupart des présidents qui l'ont précédé, l'approche instrumentale de l'ONU (17), qui consiste à ménager l'instrument dès lors qu'il peut, à l'occasion, être utile à la promotion des intérêts américains ?

Au moins trois facteurs plaident pour cette seconde option. Le premier est que les Etats-Unis d'Amérique n'ont plus au sein de l'Organisation le rôle central qu'ils avaient il y a encore trente ans. Certes, leurs 22% de contribution dans le budget régulier et 28% dans le budget des OMP pèsent lourd dans l'équilibre financier de l'ONU, mais ils n'emportent pas tout. A défaut d'avoir constitué un stock d'arriérés de nature à mettre le Secrétariat à la merci de leur volonté unilatérale et devant le risque qu'ils prendraient à s'isoler du reste de leurs partenaires historiques, y compris les Britanniques et les Japonais, les Etats-Unis n'auront pas les coudées franches. Si ce risque d'isolement ne suffit pas à lui seul à faire reculer quelqu'un comme D. Trump, ainsi que l'a démontré son retrait de l'Accord de Paris sur le climat ou encore sa décision de déménager son ambassade en Israël, c'est néanmoins une corde de rappel importante.

Le deuxième facteur tient à la nature même des conséquences qui découleraient d'une crise ouverte. La principale revendication actuelle des Etats-Unis est certes de réduire la bureaucratie onusienne, mais aussi et surtout de réduire leur contribution au budget des OMP. Les 620 millions d'économies obtenues en juin 2017 représentent une somme importante (7,5% du budget total) mais, en ciblant principalement des missions en phase de retrait (MINUL) ou au rendement insuffisant (opérations à Abiyé ou au Congo), ces économies n'auront qu'un impact ponctuel et limité. A l'inverse, une remise en cause plus transversale des OMP, qui est l'orientation retenue dans le projet de budget fédéral présenté en mars 2017 (-51%), aurait des conséquences immédiates sur toutes les missions déployées. Or la plupart d'entre elles répondent en réalité à des intérêts américains, pour un coût bien moindre que ce dont il faudrait s'acquitter à travers une intervention directe ou une coopération bilatérale. A l'heure où la lutte contre le terrorisme est tout en haut des priorités internationales, les Etats-Unis peuvent-ils prendre le risque de voir se créer des Etats faillis au Sahel ou dans la corne de l'Afrique ? Poser la question revient rapidement à y répondre.

(17) Alexandra NOVOSSELOFF, « Les Etats-Unis et les Nations Unies », AFRI, Volume II, 2001

Enfin, le troisième facteur est plus conjoncturel. En lançant un programme de réformes touchant à la fois l'architecture en matière de paix et de sécurité, de développement et de gestion interne de l'Organisation, A. Guterres, qui se sait attendu sur ce thème de la réforme sur lequel s'est jouée son élection fin 2016, crée les conditions d'une sortie par le haut. Les mesures proposées en matière de gestion interne correspondent en effet très largement à des demandes américaines anciennes, qu'il s'agisse de la modernisation de la procédure budgétaire, de la responsabilisation accrue des gestionnaires au sein du Secrétariat ou encore de la revue lancée des politiques et des processus de ressources humaines (18). Certaines de ces réformes seront probablement difficiles à obtenir, en particulier face aux pays du G77, mais le simple fait qu'elles aient été amorcées constitue un élément de réponse aux critiques les plus virulentes émanant du Congrès. Une réponse, il est vrai, à double tranchant puisque, si ce programme devait finalement s'enliser dans les méandres de l'Assemblée générale, comme tant d'autres initiatives similaires par le passé, nul doute que l'administration Trump tiendrait là le prétexte idéal pour finalement développer une approche plus agressive à l'égard de l'Organisation... L'histoire des relations financières entre l'ONU et les Etats-Unis est ainsi loin d'être définitivement écrite.

(18) Pour le détail des propositions de réforme en matière de gestions, cf. le document A/72/492, transmis pour examen à la 5^e Commission.

ANNEXES

*Contributions des Etats-Unis au budget ordinaire de l'ONU
(en dollars)*

Year	Balance as at 1 January	Assessment (%)	Assessment (\$)	Collections	Balance as at 31 December
1975	-	25,000	81 268 789	81 268 789	-
1976	-	25,000	92 250 761	92 250 761	-
1977	-	25,000	99 397 207	99 397 207	-
1978	-	25,000	121 942 800	121 942 800	-
1979	-	25,000	143 024 903	143 024 903	-
1980	-	25,000	149 735 605	149 543 830	191 775
1981	191 775	25,000	167 347 460	143 330 777	24 208 458
1982	24 208 458	25,000	180 338 601	201 144 160	3 402 899
1983	3 402 899	25,000	171 328 773	147 297 514	27 434 158
1984	27 434 158	25,000	190 520 626	206 450 981	11 503 803
1985	11 503 803	25,000	197 897 350	123 886 104	85 515 049
1986	85 515 049	25,000	210 277 200	148 788 717	147 003 532
1987	147 003 532	25,000	212 875 525	107 041 442	252 837 615
1988	252 837 615	25,000	214 909 500	160 062 250	307 684 865
1989	307 684 865	25,000	216 286 625	158 840 023	365 131 467
1990	365 131 467	25,000	233 654 250	302 615 852	296 169 865
1991	296 169 865	25,000	271 564 460	301 326 450	266 407 875
1992	266 407 875	25,000	298 619 001	325 495 230	239 531 646
1993	239 531 646	25,000	309 922 958	289 062 441	260 392 163
1994	260 392 163	25,000	298 260 412	309 126 637	249 525 938
1995	249 525 938	25,000	315 027 985	150 130 049	414 423 874
1996	414 423 874	25,000	321 392 073	359 040 601	376 775 346
1997	376 775 346	25,000	312 050 284	315 585 676	373 239 954
1998	373 239 954	25,000	297 727 256	355 262 548	315 704 662
1999	315 704 662	25,000	304 395 555	452 203 605	167 896 612
2000	167 896 612	22,000	300 309 591	303 576 746	164 629 457
2001	164 629 457	22,000	266 943 927	266 149 589	165 423 795
2002	165 423 795	22,000	283 076 321	258 168 464	190 331 652
2003	190 331 652	22,000	341 475 110	263 845 890	267 960 872
2004	267 960 872	22,000	362 852 996	390 293 007	240 520 861
2005	240 520 861	22,000	439 611 612	428 280 567	251 851 906
2006	251 851 906	22,000	423 464 855	383 908 137	291 408 624

2007	291 408 624	22,000	493 166 839	391 901 857	392 673 606
2008	392 673 606	22,000	453 338 391	451 527 359	394 484 638
2009	394 484 638	22,000	598 292 101	699 042 776	293 733 963
2010	293 733 963	22,000	517 133 507	532 453 102	278 414 368
2011	278 414 368	22,000	582 678 514	501 596 131	359 496 751
2012	359 496 751	22,000	568 750 776	632 932 309	295 315 218
2013	295 315 218	22,000	618 481 182	529 845 050	383 951 350
2014	383 951 350	22,000	621 203 682	606 740 882	398 414 150
2015	398 414 150	22,000	654 778 938	740 326 390	312 866 698
2016	312 866 698	22,000	603 941 382	630 996 495	285 811 585
2017	285 811 585	22,000	610 836 578	-	896 648 163

*Contributions des Etats-Unis au financement des opérations
de maintien de la paix (en dollars)*

Year	Balance as at 1 January	Assessment (%) (19)	Assessment (\$)	Collections	Balance as at 31 December
1975					
1976					
1977					
1978					
1979					
1980					
1981					
1982					
1983					
1984					
1985					
1986					
1987					
1988					
1989					
1990					
1991					
1992					
1993	81 104 893	31,739	834 295 381	721 932 939	193 467 335
1994	193 467 335	31,735	1 019 983 623	992 579 627	220 871 331
1995	220 871 331	31,151	1 002 860 464	407 197 465	816 534 330

(19) Reflects rate in effect on 1st January.

1996	816 534 330	30,9652	443 579 319	333 958 992	926 154 657
1997	926 154 657	30,8760	385 822 689	372 246 424	939 730 922
1998	939 730 922	30,5324	284 500 532	248 670 853	975 560 601
1999	975 560 601	30,3648	257 612 886	237 979 580	995 193 907
2000	995 193 907	30,2816	667 322 133	518 583 902	1 143 932 138
2001	1 143 932 138	28,1340	875 429 826	1 328 451 746	690 910 218
2002	690 910 218	27,3477	639 167 509	794 235 696	535 842 031
2003	535 842 031	26,9271	622 843 940	676 526 910	482 159 061
2004	482 159 061	26,6901	1 400 799 601	1 160 431 052	722 527 610
2005	722 527 610	26,4987	1 281 952 127	1 161 345 476	843 134 261
2006	843 134 261	26,6932	938 890 273	1 104 604 993	677 419 541
2007	677 419 541	26,0864	1 843 973 981	1 437 229 650	1 084 163 872
2008	1 084 163 872	25,9624	2 007 649 666	2 231 770 810	860 042 728
2009	860 042 728	25,9624	1 521 850 519	1 858 335 077	523 558 170
2010	523 558 170	27,1743	2 675 030 625	2 767 957 849	430 630 946
2011	430 630 946	27,1415	2 393 792 537	2 416 534 541	407 888 942
2012	407 888 942	27,1415	1 345 830 047	1 372 875 328	380 843 661
2013	380 843 661	28,3835	3 024 755 744	2 866 821 257	538 778 148
2014	538 778 148	28,3626	1 951 906 209	2 020 079 158	470 605 199
2015	470 605 199	28,3626	1 835 558 475	1 935 923 712	370 239 962
2016	370 239 962	28,5738	3 083 583 151	2 872 102 144	581 720 969
2017	581 720 969	28,4691	221 886 488	251 088 848	552 518 609

*Contributions des Etats-Unis au financement des tribunaux
de l'ONU (en dollars)*

Year	Balance as at 1 January	Assessment (\$) (20)	Collections	Balance as at 31 December
1975	-	-	-	-
1976	-	-	-	-
1977	-	-	-	-
1978	-	-	-	-
1979	-	-	-	-
1980	-	-	-	-
1981	-	-	-	-
1982	-	-	-	-
1983	-	-	-	-
1984	-	-	-	-

(20) Tribunals assessed half on RB% and half on PKO%.

1985	-	-	-	-
1986	-	-	-	-
1987	-	-	-	-
1988		-	-	-
1989	-	-	-	-
1990	-	-	-	-
1991	-	-	-	-
1992	-	-	-	-
1993	-	-	-	-
1994	-	-	-	-
1995	-	7 181 443	7 181 443	-
1996	-	7 862 104	7 862 104	-
1997	-	9 783 341	9 783 341	-
1998	-	29 656 316	26 757 900	2 898 416
1999	2 898 416	45 283 782	40 895 802	7 286 397
2000	7 286 397	49 575 411	44 839 603	12 022 205
2001	12 022 205	45 582 146	42 948 272	14 656 079
2002	14 656 079	53 237 166	55 871 040	12 022 205
2003	12 022 205	57 043 423	57 043 423	12 022 205
2004	12 022 205	72 261 800	72 261 800	12 022 205
2005	12 022 205	77 232 995	77 232 995	12 022 205
2006	12 022 205	69 953 477	45 396 663	36 579 019
2007	36 579 019	76 007 456	96 414 194	16 172 281
2008	16 172 281	79 656 856	76 931 121	18 898 016
2009	18 898 016	89 121 973	80 419 316	27 600 673
2010	27 600 673	68 712 952	84 291 292	12 022 333
2011	12 022 333	76 264 324	76 264 322	12 022 335
2012	12 022 335	63 221 453	63 221 453	12 022 335
2013	12 022 335	67 058 501	47 010 021	32 070 815
2014	32 070 815	52 666 046	72 714 526	12 022 335
2015	12 022 335	51 322 673	34 994 365	28 350 643
2016	28 350 643	19 114 469	30 546 839	16 918 273
2017	16 918 273	29 561 291	242 351	46 237 213

L'AN I D'ANTÓNIO GUTERRES : UN ETAT DE GRÂCE CONTRARIÉ ?

PAR

ARTHUR BOUTELLIS (*) et ALEXANDRA NOVOSSELOFF (**)

Jamais élection d'un Secrétaire général des Nations Unies n'avait suscité autant d'attentes, autant d'espoirs. Quand António Guterres a été recommandé, par acclamation, le 6 octobre 2016 (résolution 2311), par le Conseil de sécurité à l'Assemblée générale, comme cela est la procédure, beaucoup ont espéré un rebond, un nouveau souffle pour une Organisation de 71 ans, critiquée de toutes parts. En effet, A. Guterres succède alors à un homme, le Sud-Coréen Ban Ki-moon, qui, « *bien que travailleur et consciencieux, n'a pas su imprimer son message* » et qui « *enleva bien du relief et certainement beaucoup de son lustre* » à cette fonction de Secrétaire général qui incarne les Nations Unies (1).

A. Guterres a suscité d'autant plus d'espoirs qu'il a survolé les auditions publiques organisées pour l'ensemble des candidats par le président de l'Assemblée générale. Il les a dominées par sa force de conviction et ses interventions sans notes dans trois langues officielles des Nations Unies. Ingénieur de formation, politique de carrière au Portugal et à la tête d'une agence de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pendant dix ans, il a su être le plus convaincant, plus que les candidat(e)s d'Europe de l'Est. Car, en effet, la règle non écrite de rotation géographique aurait voulu que ce soit un candidat originaire de ce bloc régional – l'Europe de l'Est constituant encore un groupe régional à l'ONU, groupe qui n'a encore jamais eu aucun de ses ressortissants nommé à ce poste. De plus, la pression pour que ce soit une femme était importante, notamment à travers un groupe de plus de 50 Etats mené par la Colombie.

Le 13 octobre, l'Assemblée générale choisit officiellement António Guterres pour occuper, à partir du 1^{er} janvier 2017, pour un mandat de cinq ans, le poste du neuvième Secrétaire général de l'Organisation (résolution A/RES/71/4). Cette confirmation s'est faite là encore par acclamation. « *Loin d'être le résultat d'un choix allant vers le plus petit commun dénominateur* », A.Guterres est considéré par beaucoup comme

(*) Conseiller senior non résident à l'International Peace Institute (New York, Etats-Unis) et chargé d'enseignement à l'Université Columbia (New York, Etats-Unis).

(**) Chercheur invité à l'International Peace Institute (New York, Etats-Unis) et chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Comme le dit élégamment Thérèse GASTAUT, « L'élection du neuvième Secrétaire général des Nations Unies », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVIII, 2017, p. 817.

« *L'homme de la situation* », en raison de son passé de patron réformateur du Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) et d'homme d'Etat, en fait le seul ancien Premier ministre d'un Etat membre à avoir été nommé jusqu'à présent au poste de Secrétaire général (2).

C'est le 12 décembre 2016 qu'il prête serment lors d'une cérémonie à l'Assemblée générale. Dans son discours, il dresse un tableau alarmant de l'état du monde, voulant qu'on comprenne « *l'angoisse* » des populations et qu'on réponde à leurs besoins, sans perdre de vue « *nos valeurs universelles* ». Pour lui, l'ONU doit reconnaître ses lacunes, être prête à se réformer et changer ses méthodes de travail (3). C'est également le message qu'il enverra aux employés de l'Organisation dès sa prise de fonction : « *l'ONU est plus nécessaire que jamais, mais certains dans la communauté internationale doutent de son rôle et de sa capacité* », en partie car « *l'Organisation n'a parfois pas été à la hauteur* » ; il faut donc « *faire plus et se reformer* ». Il coupe ainsi l'herbe sous le pied des pires pourfendeurs de l'ONU en la critiquant vertement lui-même, quitte à se mettre à dos certains bureaucrates déjà inquiets de possibles coupes budgétaires. Dans le même temps, il a prévenu dès son entrée en fonction début janvier 2017 qu'il n'était pas un héros et qu'il ne pourrait pas faire de miracles.

Les jours et les mois qui suivront ont rapidement fait la démonstration d'un contexte difficile pour l'Organisation. Victime d'un assaut tous azimuts de la part de la nouvelle administration américaine – qui commença avant même leurs prises de fonction respectives, avec l'adoption d'une résolution contre la colonisation des territoires palestiniens en décembre 2016, qui attirera les foudres de Donald Trump envers l'ONU (4)), A. Guterres, politique et pragmatique, a dédié depuis une grande partie de son énergie à limiter les dégâts, non sans succès, notamment grâce à la relation qu'il a su nouer avec l'ambassadrice américaine auprès de l'ONU, Nikki Haley..., si bien qu'il arrive même à obtenir le soutien de principe de 129 Etats pour le programme de réformes qu'il présente dans une déclaration pilotée par les Etats-Unis et présentée par le Président américain lui-même en marge de l'ouverture de l'Assemblée générale en septembre 2017.

Cependant, si tous semblent séduits par la vision du nouveau Secrétaire général et charmés par son style de communication latin, neuf longs mois pour accoucher d'un programme de réformes complexe semblent déjà lui avoir coûté quelques soutiens en interne de la part d'une bureaucratie

(2) *Ibid.*

(3) AG/11872 (12 déc. 2016), « Assemblée générale : très ému, M. Ban Ki-moon passe le relais à son successeur, M. António Guterres, qui appelle l'ONU à reconnaître ses lacunes et à changer ses méthodes de travail ».

(4) « L'ONU adopte une résolution contre la colonisation des territoires palestiniens occupés », *Libération*, 23 déc. 2016. De manière inhabituelle, une telle résolution a pu être adoptée grâce à l'abstention américaine, l'administration Obama ayant, pour une fois, refusé de faire jouer son veto, contrairement à sa pratique et à celle de toutes les administrations précédentes sur un tel sujet. En ce sens, un vote au Conseil de sécurité sert aussi à faire passer un message de politique intérieure pour un Etat, ce qui semble être l'un des atouts recherchés par l'administration Trump au sein de l'ONU.

critique d'un mode de gestion solitaire, ainsi que parmi des Etats membres toujours divisés, qui commencent à se poser des questions sur l'objectif final recherché. A. Guterres, qui voulait rapidement s'imposer comme un nouveau faiseur de paix en chef, a aussi essuyé un revers personnel à Chypre, n'a pas réussi à se trouver une place entre les grandes puissances au Moyen-Orient ou sur le dossier nord-coréen et a été critiqué pour sa gestion de la crise birmane et pour son silence sur les questions de droits de l'homme.

UN CHANGEMENT DE STYLE, MAIS UN DÉBUT DE MANDAT TRUMPISÉ

Ayant fait campagne autour de la modernisation de l'Organisation mondiale, le Secrétaire général a érigé la réforme en une priorité. Au moment de sa prise de fonction, il a hérité d'un train de réformes inachevées, laissé par son prédécesseur suite aux trois revues majeures effectuées de manière parallèle en 2015 : le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (High Level Independent Panel on Peace Operations ou HIPPO), le groupe consultatif d'experts pour la revue de l'architecture de consolidation de la paix des Nations Unies et l'examen de la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité sur le thème « Femmes, paix et sécurité ». Dans un contexte international exceptionnellement difficile de remise en cause du système multilatéral et de la pertinence de ses instruments et de retour des nationalismes aux Etats-Unis comme en Europe, les attentes étaient fortes. Beaucoup espéraient une vision renouvelée de la place de l'ONU sur la scène mondiale et d'une gouvernance plus forte au sein du système des Nations Unies pour mieux prévenir et gérer les défis et les crises mondiales.

Un changement de style et d'organisation du travail

En tant qu'ancien Haut-Commissaire aux réfugiés, A. Guterres n'en est pas à sa première réforme difficile. Il a pris la tête du HCR à un moment où l'institution était devenue un monstre bureaucratique et où une vague de réfugiés dans le monde entier mettait à rude épreuve ses ressources. Cependant, à sa manière discrète, A. Guterres a entrepris de la réformer. « *Quand j'ai commencé au HCR, le siège absorbait 14% de nos coûts ; quand j'en suis parti, 6%* », se souvient-il. « *A mon arrivée, les dépenses de personnel atteignaient 41% du budget ; quand je suis parti, 22%. Et tout cela pendant que nous réinstallions 100 000 réfugiés chaque année* » (5). Il a en effet restructuré le HCR avec un certain succès et, bien que la réaction initiale du personnel ait été négative, cela avait contribué à renforcer la confiance des bailleurs de fonds dans l'efficacité de l'agence et avait permis d'augmenter de plus de 40% les effectifs du HCR sur le terrain, d'en faire

(5) Gillian TET, « Déjeuner avec António Guterres, Secrétaire général des Nations Unies », *Le Nouvel Economiste*, 29 nov. 2017.

une institution plus décentralisée et davantage tournée vers le terrain. Cela, en contraste avec les réformes menées en parallèle par une autre candidate au poste de Secrétaire général – la Néo-Zélandaise Helen Clark –, à la tête du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pendant huit ans, accusée d'avoir mené une « *restructuration traumatique de l'agence de développement de septembre 2013 à septembre 2015, renvoyant plus de 200 membres du personnel du siège du PNUD à New York* », d'avoir « *mis fin sans pitié à la carrière de subalternes et d'avoir miné la promotion des droits de l'homme dans sa volonté de promouvoir sa candidature* » (6).

D'emblée, A. Guterres a imposé un nouveau style en promulguant dès son arrivée dans les locaux de la Première Avenue, le 3 janvier 2017, des changements au sein de son Cabinet, avec la mise en place d'un « *Comité exécutif* » (ou conseil de gestion) qu'il préside lui-même et qui regroupe l'ensemble des chefs de département du Secrétariat, des agences, fonds et programmes et traite de presque tous types de questions, des crises mondiales aux problèmes administratifs de l'Organisation (7). Il propose également une restructuration du pilier « Paix et sécurité » – et une colocalisation immédiate du personnel des départements des affaires politiques et du maintien de la paix travaillant sur les mêmes régions du monde. Enfin, il demande le renforcement des arrangements de gestion des crises et de gestion de l'information au sein du Secrétariat et propose une nouvelle façon de travailler, plus resserrée autour de ses équipes du 38^e étage (8). Ces mesures avaient pour objectif de centraliser le processus de décision afin d'assurer une meilleure intégration entre les différents volets du système onusien (paix et sécurité, développement économique, et droits de l'homme, auxquels certains ajoutent parfois le volet humanitaire) (9). Ainsi, le rôle de l'unité d'analyse et de planification stratégique mise en place en 2015 a largement été amplifié, pour comprendre la coordination stratégique de l'ensemble des entités du Secrétariat.

Alors que les précédents Secrétaire généraux avaient tendance à être davantage focalisés sur les questions de paix et de sécurité, A. Guterres semble opérer un rééquilibrage autour du pilier du développement économique, préférant d'anciens personnels des agences – et notamment du HCR – à ceux du Secrétariat (Département des opérations de maintien de la paix et Département des affaires politiques notamment). Il a également

(6) Colum LYNCH, « UN Secretary-General front runner faces internal uproar », *Foreign Policy*, 24 mai 2016.

(7) Le Comité exécutif est présidé par le Secrétaire général et sa composition comprend le Vice-Secrétaire général, la directrice de Cabinet, la conseillère senior sur les politiques, les Secrétaire généraux adjoints pour la Gestion, les Affaires politiques, les opérations de maintien de la paix, l'appui aux missions, et les Affaires économiques et sociales, le Sous-Secrétaire général pour la Consolidation de la paix, le Coordonnateur pour les Affaires humanitaires, le Haut-Commissaire pour les droits de l'homme, la Directrice exécutive d'ONU Femmes, et le Président du Groupe des Nations Unies sur le développement.

(8) António GUTERRES, message aux Etats membres, 4 janv. 2017, disponible sur le site Internet www.un.int/news/message-secretary-general-ant%C3%B3nio-guterres.

(9) « Le nouveau Secrétaire général de l'ONU, M. António Guterres, présente au Conseil de sécurité sa vision pour prévenir les conflits et faire de 2017 une année de paix », CS/12673, 10 janv. 2017.

chargé sa numéro 2, la vice-secrétaire générale Amina J. Mohammed, ancienne ministre de l'Environnement nigériane, de suivre la mise en œuvre du programme du développement durable à l'horizon 2030, y compris les objectifs du développement durable – alors que son prédécesseur, le Suédois Jan Eliasson, s'était plutôt focalisé sur les questions de paix et de sécurité à ce poste créé en 1997 pour aider à gérer le Secrétariat et assurer la cohérence de ses activités. Au poste de Directrice de Cabinet, il a nommé Maria Luiza Ribeiro Viotti, diplomate brésilienne de carrière, ancienne représentante permanente du Brésil auprès de l'ONU de 2007 à 2013, un geste d'ouverture claire envers le groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) et les « pays du Sud » plus largement, mais qui sera rapidement critiqué pour son manque de connaissance de la « machine onusienne » à un poste qui l'exige. L'homme « du système » qui doit compenser cette déficience est le Chilien Fabrizio Hochschild, qui a exercé nombre de fonctions à la fois dans les agences et au Secrétariat et a été nommé au poste-clef de Sous-Secrétaire général à la coordination stratégique au sein du Cabinet et qui, à ce titre, assure le secrétariat du Comité exécutif.

Des débuts perturbés par un travail de sape de la nouvelle administration américaine

Dès le départ, António Guterres a exposé avec éloquence et conviction sa vision pour l'Organisation et ses actions prioritaires : un nouvel accent sur la prévention, avec ce qu'il appelle « *une poussée de la diplomatie* » (« *surge for diplomacy* » en anglais), y compris en renforçant les capacités de médiation mais aussi par la mise en œuvre d'un programme de développement durable à l'horizon 2030, indispensable à la prévention de long terme ; cela doit conduire *in fine* à moins recourir aux opérations de paix et autres interventions humanitaires bien plus coûteuses sur le long terme et jugées par certains, les BRICS notamment, comme « intrusives » et empiétant sur la souveraineté des Etats. La vision des réformes qu'il propose est également celle d'une organisation plus cohérente, qui opère moins en silos, où les duplications sont évitées, et d'une prise de décision dévolue à ceux qui travaillent sur le terrain.

Pourtant, il a passé le plus clair de sa première année non pas à reformer, mais plutôt à essayer de protéger l'Organisation en tentant de gérer son contributeur financier le plus important, à savoir les Etats-Unis, qui paient 28% du budget des opérations de la paix (un peu plus de 2 milliards de dollars par an) et 22% du budget régulier de l'Organisation qui couvre les dépenses du Secrétariat (soit environ 500 millions de dollars par an). Or, dès le mois de janvier, la nouvelle administration Trump a semé la panique dans les couloirs de la maison de verre en annonçant qu'elle souhaitait une réduction de 40% de sa contribution annuelle au maintien de la paix

(soit 1 milliard de dollars) (10). Elle a aussi mis un terme aux financements que les Etats-Unis apportaient au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), sous prétexte que ce fonds procure des moyens de contraception. Les Etats-Unis ont également décidé de se retirer pour de bon de l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO) d'ici la fin 2018 – alors que l'administration Obama avait cessé de la financer en 2011 déjà –, organisation jugée trop pro-palestinienne (11). Enfin, Donald Trump a décidé de retirer son pays de l'Accord de Paris sur le climat que son prédécesseur Barack Obama avait pourtant signé en 2015 (12).

Toutefois, grâce en partie aux efforts d'A. Guterres et à la relation qu'il a su nouer au fil des semaines avec la représentante permanente des Etats-Unis auprès de l'ONU, Nikki Haley – ancien gouverneur de Caroline du Sud sans expérience internationale –, la réduction décidée – par l'ensemble des Etats membres en 5^e Commission, aux premiers rangs desquels les Etats-Unis et les Etats européens – sera, au final plus modeste, mais tout de même de 600 millions de dollars, avec certaines missions plus affectées que d'autres (telle la MONUSCO en République démocratique du Congo, qui voit une diminution de son budget de 9%, la MINUSCA en République centrafricaine de 4%). Il faut dire que la diminution drastique des effectifs de la Mission au Darfour (de 40%) et les premières fermetures de missions en une décennie, en Côte-d'Ivoire et en Haïti, ont contribué à la baisse mécanique de ce budget. Partant toujours avec une position de négociation dure, Nikki Haley sait ensuite adopter, loin des caméras, une position plus conciliante et semble souvent jouer le rôle d'amortisseur entre Washington et l'ONU, organisant même, en avril 2017, un déjeuner à la Maison-Blanche avec le président Trump pour les quinze membres du Conseil de sécurité. A. Guterres a quant à lui été reçu deux fois à la Maison-Blanche en 2017, une première fois avant ce déjeuner du Conseil et une seconde fois en octobre après l'Assemblée générale de septembre. A. Guterres a su charmer D. Trump, au point que le Président américain a déclaré que l'ONU « *a le pouvoir de rassembler, comme nul autre* », prédisant qu'il « *allait se passer des choses comme on n'en a jamais vu à l'ONU* » (13). De fait, A. Guterres considère la préservation de la relation avec les Etats-Unis « *comme sa plus grande réussite au cours de ses 11 premiers mois* » : « *nous avons évité toute crise avec les Etats-Unis* » (14).

(10) Colum LYNCH, « Trump administration eyes \$1 billion in cuts to UN peacekeeping », *Foreign Policy*, 23 mars 2017. Cf. également Richard GOWAN, « Can Trump and the United Nations just get along? », rapport pour The Century Foundation, 14 sept. 2017, disponible sur le site Internet tcf.org/content/report/can-trump-united-nations-just-get-along/.

(11) Département d'Etat, « The United States withdraws from UNESCO », déclaration à la presse, 12 oct. 2017, disponible sur le site Internet www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/10/274748.htm.

(12) « Climat : Donald Trump annonce le retrait des Etats-Unis de l'Accord de Paris », *Le Monde*, 1^{er} juin 2017.

(13) Gillian TET, *op. cit.*

(14) *Id.*

Tout cela semble sauver les apparences, mais la réalité est que l'ONU est une cible facile – et l'a d'ailleurs toujours été (15) – pour des conservateurs voulant privilégier à tout crin « l'Amérique d'abord » et ainsi satisfaire les pulsions isolationnistes de leurs électeurs, lesquels grossissent les défauts d'une institution qui n'est au fond guère pire que nos bureaucraties nationales, sans en jamais souligner tous les avantages, alors même que les dépenses de l'ensemble du système des Nations Unies, opérations de maintien de la paix comprises, ne représentent qu'à peine 1% des dépenses militaires mondiales (16). Face à ce mouvement de fond et à une approche américaine quelque peu brouillonne et imprévisible, le Secrétaire général et son Organisation semblent bien faibles et on peut se demander si la mise en œuvre des réformes esquissées tout au long de l'année 2017 suffira réellement à promouvoir une approche plus multilatérale de la gestion des affaires du monde.

UN RÉFORMATEUR PRUDENT ET PRAGMATIQUE

Dès la tenue de sa cérémonie d'investiture, António Guterres a sonné l'heure pour l'ONU de « reconnaître ses lacunes et changer ses méthodes de travail », appelant à une organisation « agile, efficace et privilégiant le résultat plutôt que la procédure, l'être humain plutôt que la bureaucratie ». L'ONU, a-t-il précisé, « n'est plus en mesure de répondre aux défis contemporains » et doit « être prête à se réformer » (17). A. Guterres aurait pu annoncer son programme de réformes dès son arrivée à la tête de l'Organisation en janvier 2017 sur la base des revues effectuées par son prédécesseur en 2015 et de son expérience au HCR. Cependant, il a voulu imprimer sa propre marque ; il a ainsi décidé de s'embarquer dans un processus technico-politique compliqué, désignant deux équipes internes pour travailler sur des propositions de réformes (*Internal Review Teams* en anglais, l'une traitant de l'architecture de paix et de sécurité et l'autre des questions de gestion) (18) et lui permettant de distiller ses propositions avec différents niveaux de détails, au fur et à mesure de l'année, tels des ballons d'essai, pour ensuite pouvoir ajuster le tir en fonction des réactions des uns et des autres, en particulier des Etats membres les plus puissants. Un

(15) Cf. Alexandra NOVOSSELOFF, *Les Etats-Unis et l'Organisation des Nations Unies dans l'après-Guerre froide*, Centre français sur les Etats-Unis, IFRI, Paris, mars 2001, 128 p., et « La diplomatie américaine à l'ONU », *Cahiers d'histoire sociale*, print. 2005, pp. 47-63.

(16) Ainsi que le soulignait le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, dans un entretien accordé au journal *La Croix*, 18 déc. 2017 : « Quand je vois ce que les gouvernements dépensent dans le domaine de la communication, le budget de l'ONU ne représente pas grand-chose. Le budget du Haut-Commissariat aux droits de l'homme représente un dixième de ce que les Suisses dépensent en achat de chocolat chaque année ».

(17) Assemblée générale, AG/11872 (12 déc. 2016), 60^e séance plénière : « Très ému M. Ban Ki-moon passe le relais à son successeur, M. António Guterres qui appelle l'ONU à reconnaître ses lacunes et à changer ses méthodes de travail ».

(18) UN Secretary-General, Interoffice Memorandum on « Enhancing performance in the peace and security pillar », 3 janv. 2017, disponible à l'adresse Internet [peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2017/01/enhancing_performance_in_the_peace_and_security_pillar.pdf](https://www.un.org/peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2017/01/enhancing_performance_in_the_peace_and_security_pillar.pdf).

an après sa prise de fonction, on y voit un peu plus clair sur les « réformes Guterres », même s'il s'agit en réalité de cinq trains de réformes à la fois parallèles et reliés les uns aux autres.

Prévenir plutôt que guérir

Le premier train de réformes est cette priorité renouvelée du Secrétaire général concernant la prévention, financée largement par des contributions volontaires plutôt que par les cotisations obligatoires des Etats membres. A. Guterres a ainsi demandé à son conseiller principal pour l'élaboration des politiques de « *cartographier les capacités de prévention du système des Nations Unies et de les rassembler en une plate-forme intégrée de détection et d'action précoces* » (19), travail qui doit permettre de relier l'ensemble des réformes proposées, mais aussi de s'inscrire, avec l'accent mis sur l'agenda 2030, sur le long terme et de renforcer la prévention structurelle ainsi que les partenariats, notamment avec la Banque mondiale (20). Cette priorité passe aussi par des capacités de médiation renforcées, avec la création d'un Comité consultatif de haut niveau sur la médiation, composé de 18 personnalités, dont la moitié de femmes (*cf. ci-après*), et qui s'ajoute à l'équipe déjà existante de conseillers en médiation en alerte (*stand-by team of mediation experts*).

Le deuxième train de réformes concerne la création, en juin 2017, d'un nouveau bureau de lutte contre le terrorisme rassemblant deux bureaux déjà existants, l'Equipe spéciale de lutte contre le terrorisme (Counter-Terrorism Implementation Task Force ou CTITF) et le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme (United Nations Counter-Terrorism Center ou UNCTC), et qui doit mettre en cohérence l'ensemble des actions – principalement normatives – des Nations Unies dans ce domaine. Au-delà de la réorganisation bureaucratique, cette réforme a pour objectif d'améliorer la visibilité de l'action de l'ONU dans ce domaine, en y mettant à sa tête un Secrétaire général adjoint russe, Vladimir Voronkov, répondant directement au Secrétaire général. Dans le contexte international actuel de non-respect du droit international, en particulier dans les conflits en Syrie et au Yémen, certains s'inquiètent d'une possible réécriture des règles par des puissances au premier rang desquelles la Russie, l'Arabie saoudite mais aussi les Etats-Unis et d'autres se retrouveraient autour d'une approche

(19) Premier discours d'A. Guterres devant le Conseil de sécurité lors d'une séance consacrée à la prévention des conflits et à la pérennisation de la paix, disponible sur le site Internet www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-01-10/secretary-generals-remarks-maintenance-international-peace-and.

(20) Sur ce sujet, *cf.* Sarah CLIFFE / David STEVEN, « An integrated approach to prevention: the links between prevention, the 2030 agenda, and sustaining peace », NYU Center on International Cooperation, déc. 2017.

antiterroriste musclée, pour laquelle les moyens réels d'action de l'ONU semblent plus que limités (21).

Restructurer pour plus de cohérence

Les trois autres trains de réformes sont plutôt, à ce stade, des propositions de réformes.

Il s'agit tout d'abord d'une proposition de restructuration de l'architecture de paix et de sécurité, à savoir la façon dont les départements du Secrétariat de l'ONU sont organisés pour exécuter les mandats relatifs aux opérations de paix et autres activités de paix (22). Parmi plusieurs options, A. Guterres a opté pour celle qu'il a jugée la plus faisable politiquement car elle préserve le contrôle des membres permanents du Conseil de sécurité sur les départements-clefs des affaires politiques et des opérations de paix – avec deux postes de Secrétaire général adjoint, actuellement occupés par les Etats-Unis et la France, le Royaume-Uni conservant le poste de coordinateur humanitaire), lesquels sont toutefois un peu réorganisés de manière à ce qu'il y ait une meilleure cohérence régionale entre les différentes activités politico-opérationnelles et que toutes les opérations de paix (missions politiques, bureau de consolidation de la paix ou opérations de maintien de la paix) répondent au même département (futur Département des opérations de paix).

La question de l'appui aux missions de terrain, après avoir fait l'objet de beaucoup de ratés par le passé – en particulier pour ce qui est des ressources humaines –, devait, au départ, être traitée dans le cadre de la réflexion sur la restructuration, mais a finalement fait l'objet d'une proposition de réforme distincte : « *la réforme de la gestion* ». Le Secrétaire général a lui-même déclaré qu'en lisant les règlements de gestion du personnel ou les règles de gestion financière de l'Organisation, on en venait à se demander si certaines de leurs dispositions n'entravaient pas l'exécution des mandats plus qu'elles ne la facilitaient. La réforme de la gestion vise donc à décentraliser la prise de décision, à responsabiliser les gestionnaires de terrain et à réduire les structures faisant double emploi ou les mandats qui se chevauchent. Les propositions élaborées par l'équipe interne ont pourtant suggéré la création d'un super département d'appui opérationnel, qui soutiendrait au plan logistique non seulement les opérations de paix comme c'est déjà le cas, mais aussi un certain nombre d'autres commissions et bureaux régionaux de l'ONU, l'appui aux missions

(21) Richard GOWAN, « The year non-western powers rewrote the rules at the United Nations », *World Politics Review*, 19 décembre 2017. Cf. également l'étude complète d'Arthur BOUTELLIS / Naureen Chowdhury FINK, « Waging peace: UN peace operations confronting terrorism and violent extremism », International Peace Institute, oct. 2016.

(22) Pour une étude approfondie du débat sur la restructuration, cf. Sarah CLIFFE / Alexandra NOVOSSELOFF, « Restructuring the UN Secretariat to strengthen preventative diplomacy and peace operations », Center on International Cooperation, New York University, fév. 2017, 64 p.

devenant ainsi encore plus éloigné des opérations – ce qui représente pour beaucoup de militaires un non-sens.

Enfin, le dernier train de réformes proposé concerne le système de développement des Nations Unies et la création d'une « *nouvelle génération* » d'équipes-pays, rationalisées – notamment avec la diminution d'agences onusiennes représentées sur place – et de coordonnateurs-résidents, dont le rôle serait de mieux rassembler les différentes agences des Nations Unies afin d'améliorer la cohérence et l'efficacité de leur action (23). Ces coordonnateurs répondraient directement à la Vice-Secrétaire générale, afin de réaliser les objectifs de développement durable à l'horizon 2030. Dans le but de garantir son impartialité, la fonction de coordonnateur-résident serait découplée de celle de chef du PNUD dans le pays, ce qui suscite l'inquiétude de ceux qui considèrent que cette réforme retirerait au coordonnateur sur place le peu d'autorité et de levier que lui donnait ce lien à la plus grosse agence onusienne qu'est le PNUD.

De plus, António Guterres a lancé trois autres initiatives importantes : la première réside dans l'importance accordée aux partenariats régionaux (tout particulièrement avec l'Union africaine), qui lui permet de s'attacher durablement le soutien du groupe africain, alors même que le principal théâtre d'opération des Casques bleus est le continent africain, avec 84% des soldats de la paix déployés et 74% des finances du maintien de la paix qui y sont consacrées, à quoi s'ajoute le fait que les initiatives politiques des Nations Unies décidées par le Secrétaire général le sont, en général, en étroite coopération avec l'Union africaine ; la deuxième initiative d'A. Guterres vise, dans la continuité des mesures prises par Ban Ki-moon, à éradiquer l'exploitation et les abus sexuels sévissant dans nombre de missions de paix, avec la nomination de la première défenseure des droits des victimes d'exploitation et d'abus sexuels ; quant à la troisième initiative, elle vise à atteindre la parité hommes-femmes au sein de l'Organisation, avec un certain nombre de nominations et l'élaboration d'une feuille de route ambitieuse pour la parité aux niveaux supérieurs de *leadership* d'ici à 2021 et pour l'Organisation dans son ensemble d'ici à 2028 (24).

UNE FIN D'ANNÉE DIFFICILE QUI ANNONCE DES TURBULENCES A VENIR

En 2017, A. Guterres aura gagné une bataille mais pas la guerre. Les Etats-Unis sont revenus à la charge sur les questions budgétaires en décembre, en demandant et obtenant une nouvelle réduction de 285 millions de dollars sur deux ans sur le budget régulier biannuel (2018-2019), soit

(23) A/72/124-E/2018/3 (11 juil. 2017) : « Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de la mise en œuvre du Programme 2030 : garantir à chacun un avenir meilleur », rapport du Secrétaire général.

(24) Arthur PAIGE, « The UN strategy on gender parity », *Commentary*, NYU Center on International Cooperation, 15 sept. 2017.

davantage que ce qui était envisagé, ce qui représente 5,3% en moins par rapport à l'exercice précédent (25). Cela, dans un contexte où les Etats-Unis ont mis, le 18 décembre 2017, leur veto à une résolution de l'ONU condamnant leur reconnaissance unilatérale de la ville de Jérusalem comme capitale d'Israël, un texte approuvé par les 14 autres membres du Conseil de sécurité lors d'une séance à laquelle n'a pas participé le Secrétaire général (26) et où Washington a menacé de représailles économiques et en termes d'aide au développement tous les Etats membres de l'ONU qui voteraient en faveur d'une autre résolution sur Jérusalem présentée, elle, au sein de l'Assemblée générale – où aucun veto ne peut jouer (27).

Plus grave peut-être encore est la présentation par Nikki Haley, aux médias, quelques jours auparavant, de ce qu'elle a dit être des débris du missile tiré le 4 novembre 2017 par les rebelles houthis du Yémen en direction du sol saoudien et intercepté en vol. Ces « *preuves irréfutables* » de ventes de missiles par l'Iran en « *violation flagrante* » de ses obligations internationales ne sont pas sans rappeler le discours du 5 février 2003 au cours duquel Colin Powell, alors Secrétaire d'Etat américain, avait tenté de convaincre le Conseil de sécurité de la « *légitimité* » d'une intervention en Iraq. Alors que l'administration Trump semble pour le moment vouloir continuer de travailler avec le Conseil, notamment sur la question nord-coréenne, un scénario à l'iraquienne de contournement du Conseil de sécurité sur le dossier iranien ne peut être exclu ; il accentuerait d'autant les divisions au sein de la communauté internationale et la paralysie du Conseil, déjà réelle sur les dossiers syrien et ukrainien notamment. Cependant, là comme pour la situation de 2003, le rôle du Conseil de sécurité n'est pas d'empêcher l'intervention déterminée d'un Etat à faire la guerre à un autre et, par conséquent, d'enfreindre les règles édictées par la Charte, mais de lui signifier qu'il n'a ni la légitimité ni la légalité pour le faire. La première réunion du Conseil de sécurité en 2018 a été consacrée à l'Iran à la demande des Etats-Unis ; le débat qui s'ensuivit a confirmé l'isolement de l'administration Trump : plusieurs membres du Conseil ont, en effet, estimé que la situation en Iran était éminemment interne et ne constituait pas une menace à la paix et la sécurité internationales.

Les pressions américaines ont non seulement commencé à peser sur les opérations de maintien de la paix dont les budgets déjà restreints ont encore été coupés (28), mais également sur A. Guterres lui-même qui, à

(25) « L'ONU réduit son budget de 285 millions de dollars, Washington se réjouit », *Radio France Internationale*, 26 déc. 2017.

(26) « Jérusalem – Veto américain à une condamnation voulue par 14 pays à l'ONU », *Libération*, 18 déc. 2017.

(27) La résolution concernant le statut de Jérusalem a été adoptée le 21 décembre 2017 au cours de la 37^e réunion de la 10^e session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale (A/RES/ES-10/19) par 128 voix pour, 9 voix contre (Guatemala, Honduras, Israël, Iles Marshall, Etats fédérés de Micronésie, Nauru, Palau, Togo, Etats-Unis) et 35 abstentions.

(28) Salem SOLOMON, « How will US push to cut UN peacekeeping budget affect soldiers? », *Voanews*, 12 déc. 2017.

force de vouloir apaiser la puissance américaine, semble avoir commencé à s'aliéner d'autres soutiens-clefs dont il aura besoin pour mener à bien ses réformes. Il l'avait dit lui-même en juillet 2017, lors de la présentation de son programme de réformes au personnel : « *la réforme est nécessaire pour la protection de l'ONU* ». Il a certainement pensé pouvoir utiliser cette pression américaine pour expliquer la nécessité de changements importants dans le fonctionnement de l'Organisation (29). La Chine (30) et la Russie n'ont pas signé la Déclaration de soutien aux réformes élaborée par les Etats-Unis en septembre 2017 et se font de plus en plus critiques des propositions du Secrétaire général, lequel doit aujourd'hui rééquilibrer ses relations avec les différents groupes d'Etats membres. Même le soutien affiché par beaucoup d'Etats pour la vision présentée par A. Guterres ne se traduira pas nécessairement par une approbation formelle, en 2018, de toutes les propositions détaillées et chiffrées, surtout si les Etats s'en désintéressent en raison de la complexité des propositions et de la lenteur de leur mise en œuvre. De la même façon, bien que les propositions leur aient été présentées comme « *neutres en termes de coûts* », les bureaucrates onusiens se sentant mis à l'écart de décisions prises avec un cercle restreint de conseillers et étant inquiets de pertes d'avantages et de possibles licenciements, risquent de ne pas soutenir la mise en œuvre de ces réformes et forcent en interne – et avec l'aide de leurs Etats – au maintien des postes. Le Secrétaire général devra donc gérer les attentes, s'appuyer sur les chefs des nouveaux départements qu'il aura confirmés à leur fonction pour appliquer fidèlement l'esprit et la lettre des réformes en son nom et mener le changement culturel qui doit aller de pair. Toutefois, il devra également rester personnellement impliqué, car c'est ce que les Etats membres attendent de lui et parce que c'est là sans doute le seul moyen d'éviter de nouvelles guerres bureaucratiques et autres querelles de chapelle autour de la mise en œuvre des réformes.

Pour autant, pour avoir un bilan qui soit positif, A. Guterres ne peut tout miser sur des réformes aux résultats au final très incertains. Il devra redoubler d'efforts et d'initiatives diplomatiques s'il veut redonner sa raison d'être première aux Nations Unies. Pensant pouvoir récolter un premier succès hautement symbolique à Chypre, un conflit vieux de plus de quarante ans, il s'était engagé personnellement à l'été, avant de jeter l'éponge, se déclarant « *profondément déçu* » (31). Les tentatives successives de l'ONU de se trouver une place de médiateur dans la crise vénézuélienne, puis dans celle de la péninsule coréenne et, au Moyen-Orient, dans la crise entre le Qatar et l'Arabie saoudite, n'auront pas porté leurs fruits en 2017, le Secrétaire général peinant à se trouver une place entre des grandes puissances jalouses de leurs pré-carrés. De plus, sa visite symbolique en République centrafricaine en octobre 2017 n'a pas eu l'impact escompté

(29) Secrétaire général de l'ONU, « Remarks at global town hall meeting with UN staff », 26 juil. 2017.

(30) Désormais le deuxième contributeur financier de l'Organisation.

(31) « Nouvel échec des négociations pour réunifier Chypre », *La Croix*, 7 juil. 2017.

sur le processus de paix ou la réduction de la violence dans ce pays (32). La lenteur de la réponse de l'ONU à la crise des Rohingyas en Birmanie a également conduit certains à suggérer que « *le Secrétaire général et le Secrétariat manquent de réseaux politiques et d'expertise pour naviguer ce désordre* » (33). C'est entre autres pour cela qu'A. Guterres a décidé de se doter d'un Comité consultatif de haut niveau sur la médiation composé de 18 personnalités, y inclus d'anciennes femmes et hommes d'Etat qui pourraient faciliter certains accès à haut niveau en plus de le conseiller sur ses bons offices à travers le monde (34).

Dans beaucoup de ces crises, de la Birmanie au Yémen, A. Guterres aura également été critiqué pour sa réticence à dénoncer les violations des droits de l'homme commises par de puissants gouvernements. Un Secrétaire général, surtout dans sa première année, est rarement très loquace sur ces questions, d'autant que sa préférence va à la « diplomatie discrète » et au travail en coulisses pour tenter de désamorcer les crises. Dans ce contexte, l'annonce du départ du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, le Jordanien Zeid Ra'ad Hussein, à l'été 2018, représente la première « défection » majeure de l'ère Guterres et le courriel envoyé par Zeid à ses employés a fait l'effet d'une bombe : « *après réflexion, j'ai décidé de ne pas solliciter un second mandat de quatre ans. Car dans le contexte géopolitique actuel, il aurait peut-être fallu plier un genou en supplication, censurer une déclaration de plaidoyer ou compromettre l'indépendance et l'intégrité de ma voix – qui est votre voix* ». Il a ainsi mis en doute la capacité de l'ONU à jouer un rôle de défenseur des droits de l'homme, pourtant l'un des piliers de son action et une dimension essentielle de la prévention (35).

CONCLUSION :

UN GÉNÉRAL PLUS QU'UN SECRÉTAIRE

Dans sa première année à la tête de l'ONU, A. Guterres a voulu se montrer plus général que secrétaire. Il a voulu rapidement imposer sa vision pour l'Organisation dans un style solitaire mais déterminé. Dès ses premiers mois à la tête de l'Organisation, il a été testé par les assauts de la

(32) Pour une analyse complète des défis du processus de paix en République centrafricaine, cf. Delphine MECHOULAN / Marie-Joëlle ZAHAR, *Peace by Pieces? Local Mediation and Sustainable Peace in the Central African Republic*, International Peace Institute, New York, nov. 2017.

(33) Richard GOWAN, « Is the UN ready for the 'Asian Century'? The Rohingya crisis suggests not », *World Politics Review*, 2 oct. 2017. Cf. également Colum LYNCH, « For Years, UN was warned of threat to Rohingya in Myanmar », *Foreign Policy*, 16 oct. 2017, et « Rohingya crisis: UN 'suppressed' report predicting its shortcomings in Myanmar », *The Guardian*, 5 oct. 2017.

(34) SG/A/1759 (13 sept. 2017) : « Le Secrétaire général annonce la création d'un Conseil consultatif de haut niveau sur la médiation, formé de 18 personnalités éminentes ».

(35) Colum LYNCH, « UN Human Rights Chief to leave, citing 'appalling' climate for advocacy », *Foreign Policy*, 20 déc. 2017. Dans un entretien au journal *La Croix* (18 décembre 2017), il a ajouté : « *Les tensions entre ceux qui soutiennent l'universalité des droits de l'homme et ceux qui pensent différemment sont de plus en plus visibles. Le dernier congrès du parti communiste chinois a endossé une position hostile à l'universalité des droits de l'homme. La rhétorique en provenance de la Maison-Blanche va dans le même sens.* »

nouvelle administration américaine, agressive, mais qu'il a su gérer avec un certain succès. Cette attention particulière envers le locataire de la Maison-Blanche lui a finalement coûté : les 193 Etats membres de l'Organisation sont de plus en plus divisés sur les réformes proposées à mesure que les détails de ces dernières sont dévoilés et le personnel du Secrétariat est réticent à des changements qu'il perçoit comme parachutés du 38^e étage et ne répondant qu'aux seules exigences budgétaires américaines. Le bilan de l'an I de l'ère Guterres à l'ONU semble donc, à première vue, bien mince : une bonne vision de long terme, mais des réformes mal comprises à court terme et peu de succès politiques et diplomatiques. Il faut dire que le paquebot ONU est dur à mouvoir et que le nouveau Secrétaire général, politique et pragmatique, l'a bien compris. Nul doute qu'il saura ajuster dans les mois à venir les différentes propositions de réformes, même si le diable se niche souvent dans les détails.

Les enjeux du premier – et peut-être du seul – quinquennat d'A. Guterres – si on écoute les rumeurs qui bruissent dans la maison de verre – dépassent de loin la bureaucratie : il s'agit de défendre le multilatéralisme, qui est attaqué de toutes parts, et de démontrer la pertinence de l'Organisation à ceux, de plus en plus nombreux, qui en doutent. Face à l'hiver qui arrive (36), dans un monde en transition mais sans cap, la tâche ne sera pas aisée pour le Secrétaire général, lequel devra chaque jour aller à contre-courant pour démontrer qu'il n'y aura pas de paix et de prospérité sans une gestion plus coopérative des affaires mondiales. Lors de ses vœux pour la nouvelle année 2018, A. Guterres a lancé « *un message d'alerte, une alerte rouge* », notant qu'en 2017 les conflits se sont envenimés et que de nouveaux dangers sont apparus, des armes nucléaires aux changements climatiques, des inégalités croissantes aux violations graves des droits de l'homme, et regrettant la progression du nationalisme et de la xénophobie ; et le Secrétaire général de l'ONU de conclure que, pour résoudre ces problèmes planétaires, « *nous devons être unis* » (37). Comme le signifie le Haut-Commissaire aux droits de l'homme : « *Le rôle de l'ONU en tant que forum de discussion est irremplaçable. En juin 1914, il n'y avait ni forum de discussion, ni Conseil de sécurité où l'Autriche et la Serbie auraient pu discuter autour de la table après l'attentat de Sarajevo. Même chose en août 1939 avant le début de la Seconde Guerre mondiale* » (38).

(36) Alexandra NOVOSSELOFF, « 2016 : l'hiver arrive », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XVIII, 2017, pp. 1-11.

(37) « Guterres (ONU) : 'alerte rouge' pour la planète », AFP, 31 déc. 2017.

(38) Entretien accordé au journal *La Croix*, 18 déc. 2017.

MÉDIAS ET SOCIÉTÉ INTERNATIONALE

Rémy RIEFFEL

Introduction

Tristan MATTELART

*Russia Today et le renouveau de la diplomatie médiatique russe.
De la projection mondiale du Kremlin à la 'ré-information' en France*

Nicolas HUBÉ

*Communiquer l'Europe, légitimer l'Europe.
Les enjeux historiques de l'opinion publique
pour les institutions européennes*

INTRODUCTION

PAR

RÉMY RIEFFEL (*)

Les techniques de propagande et de désinformation ont gagné ces dernières années en sophistication et en efficacité. On en veut pour preuve la manière dont certains Etats, certaines officines privées ou de simples individus tentent aujourd'hui d'utiliser Internet et les réseaux sociaux pour répandre à travers le monde des informations fausses ou mensongères dans le domaine politique, économique ou social. Le phénomène n'est pas nouveau en lui-même, mais il a pris une telle ampleur qu'il mérite qu'on s'y attarde un instant. Grâce à la vitesse de circulation des messages, des photos et des vidéos sur les réseaux sociaux et donc à la viralité des informations ou des rumeurs sur le Web, il est désormais possible de déstabiliser des personnalités politiques de premier plan, d'intervenir dans des campagnes électorales au moyen de stratégies de communication particulièrement subtiles. Le caractère inédit du phénomène réside donc dans la multiplication des canaux de diffusion aujourd'hui disponibles et dans l'accélération de la diffusion des informations.

On a beaucoup évoqué ces derniers temps les techniques de manipulation à travers l'essor de ce qu'on appelle les *fake news* : celles-ci donnent lieu à une nouvelle guerre de l'information à l'échelon international. La définition même du terme est souvent assez imprécise. Si on en croit toutefois le *Cambridge Dictionary*, ce sont « *des histoires fausses qui ont l'apparence de nouvelles, disséminées sur Internet ou utilisant d'autres médias, et créées soit pour influencer les opinions politiques, soit en tant que blagues* ». Si on laisse de côté l'aspect humoristique ou parodique de certains de ces messages, force est de constater que ces informations reposent fondamentalement sur une intention de tromper, d'induire en erreur les internautes qui les consultent ou les visionnent en imitant souvent le format et le style journalistiques. Les spécialistes qui ont analysé leur expansion foudroyante ces dernières années s'accordent à dire que Facebook (à côté de Google et Twitter) est devenu le principal vecteur de la diffusion de ces informations mensongères et truquées qui se propagent à très vive allure de par le monde. Elles sont la plupart du temps fondées sur l'émotion et non sur l'argumentation, sur la déformation des faits et des données et non sur des faits tangibles. Elles visent à provoquer chez

(*) Professeur de Sciences de l'information et de la communication à l'Institut français de presse de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

les récepteurs des réactions ou des indignations immédiates et portent le plus souvent sur des sujets accrocheurs (les immigrés, la corruption des élites, les maladies cachées, *etc.*). Les sites qui les diffusent entretiennent très souvent un discours conspirationniste et reprennent les procédés traditionnels de la propagande, à savoir la manipulation des affects (appel aux sentiments, formules-chocs, *etc.*) et la manipulation cognitive (cadre biaisé, déformation de la réalité, amalgames outranciers, *etc.*), en les portant, grâce aux réseaux sociaux, à une forte incandescence.

Les *fake news* constituent des outils de propagande efficaces parce que leur contenu va dans le sens de ce que certains groupes-cibles ou certains individus veulent entendre et pensent être la vérité. Peu importe qu'une information ne soit pas vraie, l'essentiel est qu'elle nuise au camp adverse. Il faut donc instiller le soupçon dans l'esprit du plus grand nombre. Les exemples récents ne manquent pas. Lors de l'élection présidentielle américaine de 2008, Barack Obama a été l'objet d'accusations grossières (selon lesquelles il serait musulman ou son certificat de naissance serait un faux) et plus récemment, en 2016, Donald Trump, au moyen de ses *tweets* intempestifs, a diffusé nombre de propos erronés ou totalement mensongers, contribuant à accréditer les thèses complotistes. On a également soupçonné, lors de cette campagne électorale, la Russie d'avoir sciemment cherché à discréditer la candidate démocrate Hillary Clinton à l'aide de la diffusion massive de rumeurs et de *fake news*. On s'est ainsi mieux rendu compte que leur essor est également lié à des considérations économiques : elles constituent en effet un marché très juteux. Certaines entreprises ont désormais la capacité d'extraire des réseaux sociaux une énorme quantité d'informations, qui seront ensuite vendues et utilisées lors de campagnes électorales. On estime par exemple que près de 3 000 publicités sur Facebook ont été publiées par 470 faux comptes russes entre juin 2015 et mai 2017. On sait par ailleurs que des programmes robotisés (les *bots*) miment des actions humaines et parviennent à répandre des messages mensongers sur Internet jusqu'à totalement saturer un site.

D'autres cas de figure ont retenu l'attention. Lors de la campagne autour du Brexit, des chiffres inexacts sur le coût de la participation du Royaume-Uni à l'Union Européenne ont été diffusés. Certains hommes politiques se sont ainsi affranchis de la vérité en vue d'influencer le résultat du vote. En Chine, le site de microblogging Weibo et l'application de messagerie WeChat ont repris des reportages du tabloïd anglais *Daily Mail* et de fausses informations reposant sur des théories du complot en provenance de sites occidentaux. En France, lors de la campagne électorale de 2017, ont circulé des informations au sujet de la prétendue homosexualité d'Emmanuel Macron, sur le fait qu'il détiendrait un compte *off shore* ou encore sur le financement supposé de sa campagne par l'Arabie saoudite. Certains internautes mal intentionnés ont également mis en cause Alain Juppé, l'accusant d'être favorable au communautarisme musulman.

Inutile de multiplier les exemples : les *fake news* représentent un véritable défi pour les sociétés démocratiques dont le fondement repose notamment sur la crédibilité de la parole des acteurs publics et privés. Or, dans le contexte actuel, cette parole est dévaluée et remise en cause tout comme la notion même de vérité. Un fait avéré et vérifiable n'existe plus en tant que tel puisque la reconnaissance de son existence est soumise à l'opinion de chacun d'entre nous. En d'autres termes, un fait n'est d'une certaine façon rien d'autre qu'une opinion parmi d'autres. La notion de « faits alternatifs » lancée par Donald Trump laisse ainsi supposer qu'il n'y aurait plus que des divergences d'opinions, que la réalité n'est plus qu'une sorte de simulacre dans lequel tout un chacun puise sa propre représentation du réel.

Ce relativisme généralisé est favorisé par l'essor des médias en ligne et des réseaux sociaux, qui ne permettent pas toujours de différencier connaissances et croyances. Ils renforcent de fait la pensée conspirationniste et donnent ainsi naissance à « *la démocratie des crédules* », selon l'expression du sociologue Gérard Bronner, qui a montré l'importance des biais cognitifs dans nos perceptions des événements. « *La face obscure de la rationalité* » s'est, selon lui, intensément développée ces dernières années, en raison notamment des nouvelles modalités de développement du marché de l'information. Or, comme la surcharge d'informations devient aujourd'hui de plus en plus patente, elle érode chez les citoyens-internautes que nous sommes la capacité de faire la différence entre information vraie et rumeur ou intoxication. La probabilité pour que des informations de mauvaise qualité circulent s'accroît en effet à mesure que la charge d'informations augmente. Par ailleurs l'accélération de leur diffusion empêche de mettre en place une évaluation distanciée des informations disponibles parce que la pensée analytique exige une temporalité lente. Les *fake news* sont donc susceptibles d'attirer l'attention du plus grand nombre, d'imposer en quelque sorte des priorités, voire d'influencer de vastes auditoires.

Que faire pour lutter contre ces techniques de désinformation à grande échelle par le biais d'Internet ? Le défi est de taille lorsqu'on sait (selon le rapport 2017 de l'Institut Reuters) que près de 70% des Américains s'informent en ligne et près de la moitié d'entre eux sur les réseaux sociaux ou encore que 40% des Français font de même, notamment sur Facebook. Il convient d'abord d'éduquer les plus jeunes aux problèmes liés à l'utilisation intensive et sans discernement des réseaux sociaux. Ce travail d'explication et de déconstruction s'avère d'autant plus nécessaire que les jeunes internautes sont souvent les plus crédules et les plus soumis aux stratégies d'intoxication en tous genres. Il faut ensuite pousser les moteurs de recherche à agir directement sur les contenus pour supprimer les comptes indésirables. Cette régulation peut s'exercer de deux façons : à la manière américaine, qui consiste à agir par la transparence, c'est-à-dire à rendre visibles les procédures d'attribution des encarts publicitaires, mais aussi l'élaboration des algorithmes ; à la manière européenne, par la contrainte, en menaçant d'amendes les grands géants américains du Web pour les

obliger à prendre des mesures en vue d'éliminer les *fake news*. Il importe enfin d'élever le niveau d'exigence du travail journalistique en misant sur une vision citoyenne et non consumériste de l'information. Ce qui signifie concrètement vérifier, recouper les informations, dénoncer les fausses nouvelles – à l'aide du *fact-checking* –, tout en sachant que les médias qui pratiquent ce genre de vérification ne touchent malheureusement guère le public qui est le plus avide de rumeurs et de complots. Ce dernier continue en effet à lire et écouter ce qu'il a envie de croire, sans se préoccuper des démentis éventuels sur la véracité de certains propos : il ne fait guère confiance aux vérificateurs de faits.

Comme le montre de manière très minutieuse Tristan Mattelart dans son étude non pas des réseaux sociaux, mais d'une chaîne de télévision, en l'occurrence Russia Today (RT), ce sont souvent des médias et des sites liés à une nébuleuse d'extrême droite qui sont les propagandistes les plus influents en matière de *fake news*. Le populisme de droite est par définition anti-médias, anti-élite, anti-experts et souvent anti-sciences. L'analyse d'une semaine d'actualités de RT en français proposée par Tristan Mattelart ne laisse guère de doute à cet égard. La diplomatie médiatique russe se déploie de plus en plus au moyen de cette chaîne de télévision « alternative », censée présenter une image positive de la Russie dans le monde et combattre les discours véhiculés par les médias occidentaux. Elle participe à sa manière à la diffusion d'une vision très biaisée de la réalité et se positionne également comme un site de « réinformation », pour reprendre le vocabulaire des sympathisants de l'extrême droite.

Dans un tout autre registre, Nicolas Hubé examine la façon dont les institutions européennes ont tenté depuis près d'un demi-siècle de légitimer auprès des médias et des opinions publiques nationales la cause européenne. Les stratégies de communication mises en œuvre se sont heurtées à de nombreux obstacles, en particulier ce qu'il appelle « *les querelles d'institutions* » et les tensions existant entre la Commission et le Parlement. Le rôle joué par les médias, notamment les journalistes accrédités à Bruxelles, n'est pas moins révélateur de la complexité à vulgariser l'Europe politique auprès du grand public. Le corps des journalistes européens est perçu par les hauts responsables européens comme une instance de coproduction de l'information diffusée à propos des questions européennes. Cependant, la couverture médiatique des enjeux de la politique communautaire demeure très dépendante d'une perception nationale et apparaît au final relativement faible au regard des ambitions initiales.

RUSSIA TODAY ET LE RENOUVEAU DE LA DIPLOMATIE MÉDIATIQUE RUSSE

DE LA PROJECTION MONDIALE DU KREMLIN
A LA « RÉ-INFORMATION » EN FRANCE

PAR

TRISTAN MATTELART (*)

Rarement chaîne transnationale d'information en continu aura suscité tant de peurs aux Etats-Unis et en Europe. En février 2016, Russia Today – ou plutôt, pour utiliser le nom sous lequel elle se présente, RT – était accusée au Royaume-Uni de vouloir, pour le compte du gouvernement russe qui la finance, « *influencer* » le débat sur le Brexit en accordant une large préférence aux partisans de la sortie de l'Union européenne (1). Un an plus tard, aux Etats-Unis, un rapport produit par la Central Intelligence Agency (CIA), le Federal Bureau of Investigation (FBI) et la National Security Agency (NSA) dénonçait la façon dont, pendant la campagne précédant l'élection présidentielle de novembre 2016, RT avait déployé d'intenses « *efforts pour dénigrer* » la candidate démocrate Hillary Clinton (2). En février 2017, c'était au tour de Richard Ferrand, secrétaire général du mouvement En Marche !, de mettre en cause l'« *ingérence* » exercée par l'Etat russe dans la présidentielle française au travers de RT, en soulignant la propension de cette dernière à répandre « *les rumeurs les plus diffamatoires sur Emmanuel Macron* » et, dans le même temps, à préserver ses opposants (3).

Objet récurrent des plus graves condamnations, RT est moins souvent considérée comme objet de recherche à part entière. Si de nombreuses analyses ont été consacrées, dans la période récente, à des études globales sur ce que certains désignent comme la « *machine de propagande de Poutine* » (4), rares sont les travaux qui s'intéressent à RT comme

(*) Professeur à l'Institut français de presse (IFP) de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et chercheur au Centre d'analyse et de recherche interdisciplinaires sur les médias (Carism, France).

(1) Ben Nimmo, « Putin's media are pushing Britain for the Brexit », *The Interpreter*, 13 fév. 2016, disponible sur le site Internet www.interpretermag.com/.

(2) CIA / FBI / NSA, *Background to « Assessing Russian activities and Intentions in Recent US Elections »: The Analytic Process and Cyber Incident Attribution*, 6 janv. 2017, p. ii, disponible sur le site Internet www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf.

(3) Richard FERRAND, « Ne laissons pas la Russie déstabiliser la présidentielle en France ! », *Le Monde*, 14 fév. 2017.

(4) Marcel H. VAN HERPEN, *Putin's Propaganda Machine: Soft Power and Russian Foreign Policy*, Rowman and Littlefield, Lanham, 2016.

composante spécifique de ce plus vaste dispositif de diplomatie publique. Ce qui empêche de comprendre avec un tant soit peu de précision la nature de la chaîne.

Avec l'intention de contribuer à pallier ce manque, nous reviendrons d'abord ici, à l'aide d'une synthèse de la littérature disponible, sur les conditions ayant présidé à la création et au développement de RT et cernerons les missions diplomatiques qui lui ont été assignées. Puis, nous entreprendrons une étude de contenu du site qu'elle a fondé en France, RT en français, afin d'entendre avec plus de finesse comment, en fonction de ces missions, elle conçoit son activité d'information et à quels publics elle s'adresse en priorité.

RUSSIA TODAY :
NOURRIR L'AVÈNEMENT D'UN MONDE « POLYCENTRIQUE »

C'est après l'élection de Vladimir Poutine à la présidence de la Fédération de Russie, en 2000, que Moscou réactive un ambitieux dispositif de diplomatie médiatique — diplomatie médiatique qui avait semblé, pendant les années 1990, n'exister que « *par inertie et [avec] des problèmes chroniques de financement* » (5). Les objectifs de ce dispositif sont définis par un document — la *Doctrine de la sécurité informationnelle* —, approuvé par le nouveau Président russe en septembre 2000, qui désigne « *les efforts déployés par quelques pays aux fins de dominer [...] l'espace mondial de l'information* » comme constituant une « *menace* » pour la sécurité de la Russie. Considérant que le pays est victime d'une véritable « *guerre de l'information* », le document critique « *l'insuffisance du soutien* » accordé jusque-là par le gouvernement russe aux activités informationnelles extérieures et enjoint celui-ci de se doter d'instruments capables de lutter contre les campagnes de « *désinformation* » auxquelles il doit faire face (6).

L'argument de la « guerre de l'information » à laquelle serait soumise la Russie de la part des médias occidentaux est loin d'être nouveau. Du temps de l'Union soviétique, les idéologues soviétiques n'avaient, déjà, de cesse de dénoncer la « *guerre psychologique* » que menaient les « *monopoles bourgeois de l'information* » contre leur pays (7).

L'argument est néanmoins utilisé en ce début du nouveau millénaire dans un contexte international bien différent. Il l'est à un moment où, après l'effondrement de l'Union soviétique, s'est établi, comme le constate un autre document officiel russe, le *Concept de la politique étrangère de la Fédération de Russie* de juin 2000, une « *structure unipolaire du monde* »,

(5) Ilya KIRIYA, « Russia Today comme dispositif diplomatique de la 'Nouvelle Russie' », in Olivier KOCH / Tristan MATTELART (dir.), *Géopolitique des télévisions transnationales d'information*, Mare et Martin, Paris, 2016, p. 191.

(6) Document disponible sur le site Internet www.mid.ru/en.

(7) Tristan MATTELART, *Le Cheval de Troie audiovisuel : le rideau de fer à l'épreuve des radios et télévisions transfrontières*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 1995, pp. 29-30.

sous la houlette des Etats-Unis. La mise en place de « *moyens efficaces d'influence informationnelle* » (8) à l'attention des publics de l'étranger est, dans ces circonstances, l'un des outils dont entend se doter la Russie pour renouer avec le rôle de puissance internationale qui était le sien pendant la Guerre froide, avec le but de rendre la structure du monde davantage multipolaire.

Il faudra attendre le lendemain des « révolutions de couleur » en Géorgie (2003), en Ukraine (2004) et au Kirghizstan (2005) – dans lesquelles le Kremlin voit le fruit de l'interventionnisme états-unien – pour que commence à être rebâti l'appareil de diplomatie médiatique russe. Sera ainsi d'abord entreprise la rénovation de l'agence d'information RIA Novosti qui, de l'aveu de celle nommée début 2004 pour ce faire, Svetlana Mironyuk, était alors dans une « *situation désespérée* » (9).

Puis sera inaugurée, en décembre 2005, avec la collaboration de RIA Novosti, une nouvelle télévision indépendante de celle-ci, diffusant en anglais : Russia Today. Dotée au départ d'un budget modeste (30 millions de dollars) et comptant une équipe d'environ 300 personnes (dont 72 journalistes étrangers (10)), la chaîne sera placée sous la direction de Margarita Simonian, qui, alors âgée de 25 ans, a travaillé comme journaliste accréditée auprès du Kremlin pour la chaîne d'Etat Rossiya.

En conformité avec les textes officiels cités plus haut, la mission de Russia Today est, au départ, de « *présenter une image plus positive de la Russie aux quatre coins du monde* » (11) pour combattre les visions négatives charriées par les médias occidentaux – une mission que poursuit également, au même moment, La Voix de la Russie, la station internationale russe, héritière de Radio Moscou.

Devant le peu d'échos rencontrés et face à son incapacité à contrer, à l'occasion de la guerre russo-géorgienne en 2008, la couverture jugée biaisée des médias occidentaux, Russia Today fait évoluer son concept originel. Margarita Simonian reconnaîtra elle-même les limites de ce dernier dans un entretien accordé au *Moscow Times* en 2010 : « *Qui peut être intéressé à regarder des informations sur la Russie toute la journée ?* » (12). Russia Today se voit dès lors donner une nouvelle orientation. Sans cesser de promouvoir une perspective russe sur l'actualité du monde, la chaîne est investie, à partir de 2009, d'une nouvelle fonction, celle de servir de « *plateforme pour les points de vue marginalisés* » dans les pays vers lesquels elle émet. Il s'agit de donner des réalités de la planète une autre vision que

(8) Document disponible sur le site Internet www.mid.ru/en.

(9) Peter FINN, « Russia pumps tens of millions into burnishing image abroad », *The Washington Post*, 6 mars 2008.

(10) Robert PARSONS, « Russia: new international channel ready to begin broadcasting », Radio Free Europe / Radio Liberty, 9 déc. 2005, disponible sur le site Internet www.rferl.org.

(11) *Ibid.*

(12) Citée in Nikolaus VON TWICKEL, « Russia Today courts viewers with controversy », *The Moscow Times*, 2 mars 2010.

celle, très « *homogène* », diffusée par les médias occidentaux, en offrant un « *forum* » à celles et ceux qui trouvent difficilement place sur ces derniers, quitte à accueillir sur les plateaux de Russia Today les figures les plus controversées, comme celles promouvant les théories du complot sur les attentats du 11 septembre 2001, pour reprendre l'exemple qu'emploie, dans l'entretien cité, Margarita Simonian afin d'illustrer la nouvelle stratégie de sa télévision (13).

Cette nouvelle ligne éditoriale poursuivie par Russia Today est légitimée par la vision des plus critiques qu'ont les promoteurs de la chaîne des grands médias occidentaux, lesquels sont accusés d'être inféodés aux principales forces économiques et politiques qui contrôlent le pouvoir dans les pays occidentaux et vus, à ce titre, comme réduisant au silence les acteurs s'opposant à celui-ci. La télévision, comme son slogan « *Question More* » l'illustre, se donne pour vocation, dans ce contexte, de révéler ce que ces grands médias occidentaux taisent (14).

Après avoir été chargée de la « *promotion de la nation russe* », résume Vasily Gatov, Russia Today a été transformée « *en instrument destiné à fabriquer du mécontentement* » dans les pays vers lesquels elle diffuse (15). Symbole de cette évolution, la chaîne change de nom en 2009, abandonnant celui emblématique de sa première mission pour celui de RT, ayant pour atout de davantage masquer ses origines.

Les lendemains de la guerre russo-géorgienne seront marqués par une expansion de la chaîne. En 2007, avait déjà été créée une déclinaison arabophone Rusaia Al-Yaum, pour une région où la politique étrangère russe est particulièrement active ; en 2009 sera fondée une version hispanophone, RT en Español, à destination notamment du continent latino-américain. Enfin, 2010 verra la mise sur pied d'une télévision dans le marché stratégique que constituent les Etats-Unis, RT America, avec l'objectif de mieux « *accrocher le public [visé] avec [...] des programmes plus ciblés et préparés grâce à une bonne connaissance du terrain* » (16). Le nombre d'employés du groupe RT (2000 en 2010) comme son budget (350 millions de dollars en 2011) connaîtront en conséquence une forte hausse (17).

Les différentes chaînes de RT diffusent donc vers leurs publics respectifs, en conformité avec leurs buts, des actualités pensées comme étant en dissonance avec l'agenda des grands médias occidentaux. RT s'enorgueillit, par exemple, d'avoir, aux Etats-Unis, couvert très tôt, à partir de septembre

(13) *Ibid.*

(14) Sur ce point, cf. le *Guide ultime des médias mainstream occidentaux*, que publie RT sur son site et qui, à partir d'exemples soigneusement sélectionnés, passe en revue les collusions existant entre ces médias et les pouvoirs économiques et politiques aux Etats-Unis, en Australie, au Royaume-Uni, en France et en Allemagne, disponible sur le site Internet msm.rt.com/.

(15) Vasily GATOV, « Weapons of mass deception », Institute of Modern Russia, 16 juin 2015, disponible sur le site Internet imrussia.org/.

(16) Anatoly TOKMAKOV, « Les médias russes à destination de l'étranger », *Revue Russe*, n°37, 2011, p. 80.

(17) Vassily KLIMENTOV, « RT, le *soft power* russe en images », inaglobal.fr, 3 juil. 2013.

2011, le mouvement Occupy Wall Street de dénonciation du capitalisme financier, alors que celui-ci était, selon elle, « *largement ignoré ou pas pris au sérieux par les médias mainstream* » (18).

Si RT se positionne en tant que télévision « *alternative* » (19), elle n'en a pas moins, pour mieux rivaliser avec ses concurrents, adopté leurs codes visuels, voire, à l'occasion, employé leurs présentateurs vedettes. Larry King, le célèbre interviewer de CNN, n'anime-il pas une émission, depuis mai 2013, sur RT America ?

L'agenda de RT s'adapte néanmoins aux réalités des pays visés. En Amérique latine, RT en Español « *diffuse un discours anti-impérialiste et anti[-néo]libéral en phase avec la gauche [du sous-continent], qu'elle soutient sans ambiguïté* » (20). Aux Etats-Unis et en Europe, en revanche, si la chaîne relaie des voix critiques provenant de la gauche, elle se fait également, avec récurrence, l'écho d'un agenda beaucoup plus conservateur, jusqu'à répercuter les voix les plus à l'extrême droite de l'échiquier politique.

Dès 2010, le Southern Poverty Law Center, une association de veille sur l'extrême droite aux Etats-Unis, s'alarme de la place qu'accorde la télévision russe aux groupes extrémistes ultraconservateurs du mouvement Patriot et de la publicité que, ce faisant, elle leur offre, sans commune mesure avec celle que peuvent leur conférer les émissions de radio dont ils disposent sur des petites stations locales (21).

Pour l'Europe, le chercheur Anton Shekhovtsov date aussi de 2010 le début du recours croissant, par les médias transnationaux russes, dont RT, aux témoignages de personnalités d'extrême droite du continent. Celles-ci sont invitées à exprimer leurs « *doléances sur le 'monstre bureaucratique' qu'est l'Union européenne, la zone euro, l'immigration, le multiculturalisme et le mariage gay* », sans que ne soient toujours signalées leurs affiliations politiques : ces figures sont, de cette façon, intronisées en tant que « *commentateurs légitimes* », statut qu'elles sont loin d'avoir sur d'autres médias (22).

La présence de ce type de personnalités sur une chaîne diffusant au nom d'un pays à la tête duquel se trouve un ancien officier du KGB (Comité pour la sécurité de l'Etat, service de renseignement de l'Union soviétique) est moins incongrue qu'elle pourrait sembler. Vladimir Poutine a en effet, depuis sa réélection en 2012 à la présidence de la Fédération de Russie, positionné celle-ci en « *bastion des valeurs conservatrices traditionnelles* », de manière à pouvoir, en attirant vers Moscou les forces les plus

(18) Cf. le site Internet www.rt.com/about-us/history/.

(19) Cf. le site Internet www.rt.com/about-us/.

(20) Maxime AUDINET, « La voix de Moscou trouble le concert de l'information internationale », *Le Monde diplomatique*, avr. 2017, p. 7.

(21) Sonia SCHERR, « Russian TV channel pushes 'patriot' conspiracy theories », *Intelligence Report*, 1^{er} août 2010, disponible sur le site Internet www.splcenter.org.

(22) Anton SHEKHOVTSOV, « *Bringing the Rebels* » : *European Far Right Soldiers of Russian Propaganda*, The Legatum Institute, Londres, sept. 2015, pp. 2 et 10.

conservatrices de l'étranger, offrir un pôle « *idéologique alternatif* » à la supposée décadence de l'Occident (23).

La promotion de ces valeurs poursuit ainsi un objectif géopolitique plus large. La constitution de ce pôle « *civilisationnel* » alternatif, combiné au déplacement « *du centre de l'économie mondiale* » vers la zone Pacifique, auquel la Russie entend, en tant que puissance eurasiennne, activement participer, apparaissent de fait, dans le *Concept de la politique étrangère de la Fédération russe* de février 2013, comme deux facteurs de nature à contribuer à l'établissement d'« *un système polycentrique des relations internationales* » (24) – processus auquel les médias transnationaux russes doivent, on l'a dit, participer.

L'appel par les chaînes anglophones de RT à des figures de l'extrême droite, notamment celle européenne, va encore s'accroître pendant la crise d'Ukraine en novembre 2013-mars 2014 (25), qui a abouti à la chute du président pro-russe Viktor Ianoukovitch, puis à l'annexion, par la Russie, de la Crimée.

Cette crise amènera le gouvernement russe à encore transformer son dispositif de diplomatie médiatique. En décembre 2013, Vladimir Poutine signe un décret qui met fin, pour des raisons bien différentes, à deux composantes historiques de ce dispositif : RIA Novosti et La Voix de la Russie. L'agence de presse a été sanctionnée pour la trop grande liberté de ton qu'elle s'autorisait. N'avait-elle pas couvert, pendant l'hiver 2011-2012, des manifestations contre la réélection de Vladimir Poutine (26) ? La radio est, elle, considérée comme étant dans un état d'« *hibernation* » (27) et, à ce titre, peu à même de porter efficacement la voix de son pays.

Les restes de ces deux structures vont être incorporés au sein d'une nouvelle agence de presse internationale, Rossiya Segodnya (« La Russie aujourd'hui »), dont Margarita Simonian sera nommée rédactrice en chef. Malgré la proximité de leurs dénominations – entre le premier nom de RT et celui de la nouvelle entité – et le fait qu'elles aient la même responsable, les deux organisations sont présentées comme étant indépendantes l'une de l'autre. C'est au sein de cette nouvelle entité que sera fondée, en novembre 2014, l'agence Sputnik, qui a installé des centres « multimédias » opérant, dans les langues locales, dans pas moins de 25 capitales du monde au moment de sa création, grâce aux réseaux de ses deux prédécesseurs, avec comme ambition de participer à l'avènement d'un « *monde multipolaire* » (28).

Parallèlement, RT va, en réponse à la crise en Ukraine, voir ses émissions vers l'Europe démultipliées, faisant du « *public européen* », une

(23) Jeanne L. WILSON, « Soft power: a comparison of discourse and practice in Russia and China », *Europe-Asia Studies*, vol. LXVII, n°8, 2015, pp. 1195-1196.

(24) Disponible sur le site Internet www.mid.ru/en/.

(25) Cf. Anton SHEKHOVTSOV, *op. cit.*

(26) Jill DOUGHERTY, « Putin's iron-fisted message », huffingtonpost.com, 27 mars 2014.

(27) Anatoly TOKMAKOV, *op. cit.*, p. 81.

(28) « Sputnik : une radiodiffusion sur le monde entier », sputniknews.com, 10 nov. 2014.

« cible prioritaire de la chaîne russe » (29). Une nouvelle télévision, RT UK, est inaugurée au Royaume-Uni en octobre 2014, avant que n'apparaissent deux sites Internet d'actualité, l'un en allemand (RT Deutsch), l'autre en français (RT en français).

Témoin de l'importance, pour l'Etat russe, de ces chaînes européennes, leur création intervient alors même que, en raison des difficultés économiques nées des sanctions internationales prononcées contre la Russie à la suite du conflit en Ukraine et de l'annexion de la Crimée, le budget de RT connaît une baisse considérable : d'après les statistiques fournies par la chaîne elle-même, celui-ci passe de 360 millions de dollars au début 2014 à 200 à la fin de l'année (30).

Avec la crise en Ukraine, le dispositif qu'emploie la Russie sur Internet pour propager ses vues au monde va à son tour être renforcé. Russia Today a, très tôt, fait un usage intensif du *web*. Dès 2012, un rapport de l'Open Source Center de la CIA notait combien les réseaux socio-numériques constituaient une « priorité absolue » pour RT, « à la fois pour contourner les réglementations du secteur télévisuel et pour élargir son audience globale » (31). Comme Sputnik, RT exploite, en plus de ses sites *web*, diverses plateformes (dont Facebook, Twitter ou YouTube) pour diffuser en ligne ses informations.

Le dispositif de projection en ligne de la Russie vers l'étranger va cependant bien au-delà de la présence sur Internet de ces deux médias. La crise ukrainienne a, à cet égard, suscité l'apparition d'une variété d'initiatives sur le *web* aux fins de valoriser les positions du Kremlin et de dévaloriser celles de ses adversaires (32).

Une fuite de documents organisée par le groupe de *hackers* Anonymous International révélera qu'à partir d'avril 2014, un organisme spécial, l'Agence de recherche sur Internet, basé dans les faubourgs de Saint-Petersbourg, a chargé ses employés, opérant sous de fausses identités, d'animer des comptes Twitter ou Facebook en langues étrangères et d'infiltrer les forums de discussion des blogs ou médias occidentaux afin d'y poster des messages en faveur du gouvernement russe ou contre ceux qui s'y opposent et d'« inonder » de cette manière la toile avec une « rhétorique pro-Kremlin ». La création de cette agence a été, comme l'avait été celle de Russia Today, présentée comme ayant vocation à riposter à l'« image négative » de la Russie que construisent, en dehors de ce pays, tant les médias en ligne que ceux hors ligne (33).

(29) Maxime AUDINET / Kevin LIMONIER, « La stratégie d'influence informationnelle et numérique de la Russie en Europe », *Hérodote*, n°164, 1^{er} trim. 2017, p. 127.

(30) « Facts about RT's budget », 25 sept. 2015, disponible à l'adresse Internet www.rt.com/facts-vs-fiction/.

(31) Cité in CIA / FBI / NSA, *op. cit.*, p. 7.

(32) Sergey SANOVITCH, *Computational Propaganda in Russia: The Origins of Digital Misinformation*, Computational Propaganda Project (*Working Paper*, n°2017.3), Oxford, 2017, p. 15.

(33) Max SEDDON, « Documents show how Russia's Troll Army hit America », buzzfeed.com, 2 juin 2014.

Favorisant la diffusion de messages pro-russes sur Internet à destination des opinions étrangères, ce dispositif va également profiter aux médias transnationaux russes, dont RT, qui vont voir, grâce à celui-ci, leurs informations relayées et amplifiées à une échelle mondiale.

Au printemps 2015, est dévoilée l'existence d'un autre dispositif, qui permet lui aussi à RT de bénéficier, pour ses nouvelles, de chambres d'écho en ligne. Cela prend la forme d'un réseau plus ou moins dense de robots, agissant sous les traits par exemple de comptes Twitter anonymes, totalement automatisés, qui redistribuent les messages pro-Kremlin aux internautes du monde. Etudiant la diffusion d'un *tweet* de RT – partageant un lien vers un article publié par *rt.com* –, Lawrence Alexander a ainsi mis en évidence l'existence non seulement d'un « *cluster* » de comptes Twitter pro-russes « *étroitement connectés* », mais aussi celle d'un certain nombre de comptes Twitter automatisés qui, tous, ont facilité la circulation du texte et ont, plus ou moins artificiellement, « *accru son apparente popularité* » (34).

Il est, à bien des égards, plus facile d'esquisser les grandes caractéristiques de l'appareil mis en place par le gouvernement russe aux fins de propager ses vues que de mesurer la capacité de celui-là à atteindre ses objectifs, ne serait-ce qu'en termes d'audience. RT produit certes des résultats censés attester de cette capacité : selon un sondage Ipsos réalisé en 2016 dans 38 pays pour la chaîne, 70 millions de téléspectateurs regarderaient à une fréquence hebdomadaire ses programmes, dont 36 millions dans les dix pays européens enquêtés et huit millions aux Etats-Unis, plaçant la télévision russe dans le club sélectif des chaînes transnationales d'information les plus regardées (35). Le caractère plus que sommaire des données fournies et l'impossibilité de les corroborer interdisent cependant de manier celles-ci autrement qu'avec la plus grande des circonspections.

De même RT aime-t-elle se présenter, grâce au nombre de vues réalisées par ses chaînes YouTube (4 milliards en 2016), comme « *le leader absolu des grandes télévisions internationales d'information* » (36) sur ce support. Ces résultats sont néanmoins aussi – RT se garde bien de le préciser – le fruit de l'inclusion, au sein de l'offre de ces chaînes, de vidéos sensationnalistes de catastrophes naturelles, accidents dramatiques en tous genres – autant de « *pièges à clics* » (37) qui génèrent des statistiques d'audience sans commune mesure avec leurs programmes plus proprement politiques.

(34) Lawrence ALEXANDER, « A response to the Kremlin-bot skeptics », *Global Voices*, 24 avr. 2015, disponible sur le site Internet globalvoices.org/.

(35) « RT has TV audience of 70 million weekly viewers in 38 countries », 10 mars 2016, disponible sur le site Internet www.rt.com/.

(36) « RT reaches record four billion views on YouTube », 27 oct. 2016, disponible sur le site Internet www.rt.com/.

(37) Elizabeth NELSON *et al.*, « Measuring RT's impact on YouTube », *Russian Analytical Digest*, n°177, 8 déc. 2015, p. 2.

UNE SEMAINE D'ACTUALITÉS DE RT EN FRANÇAIS

L'approche globale de RT esquissée jusqu'ici nous a permis de décrire les grandes orientations de la chaîne en fonction des missions qui lui ont été attribuées, mais non de comprendre comment celles-ci s'incarnent dans ses programmes à destination d'un espace donné. C'est la raison pour laquelle nous avons voulu étudier le contenu du site d'actualité RT en français, inauguré en 2005. Produit par une rédaction répartie entre Moscou et Paris qui comptait, début 2017, dans cette ville, une équipe d'une quinzaine de personnes, le site disposait, à la même date, d'un budget d'environ un million d'euros (38).

RT en français a, peu de temps après sa création, défrayé la chronique, se faisant remarquer en 2016 pour sa couverture en direct, grâce à l'application Periscope, des manifestations contre la loi Travail, ainsi que du mouvement Nuit debout. Cela étant, c'est surtout la campagne présidentielle de 2017 qui le placera le plus sous les projecteurs. Le site ira jusqu'à être soupçonné, par Sylvain Maillard, l'un des porte-parole du mouvement En Marche !, d'« *alimenter la guerre civile en France* » (39). Ce qui vaudra au site, au soir du premier tour de la présidentielle, d'être interdit d'entrée au quartier général du candidat Emmanuel Macron et d'être qualifié par le nouveau Président, lors de la conférence de presse conjointe avec son homologue russe Vladimir Poutine, d'« *organe d'influence* » (40).

Nous éloignant de ces polémiques, nous avons choisi d'examiner le contenu des informations diffusées par RT en français pendant une semaine, du 29 juin au 6 juillet 2017, dans ses rubriques « International » et « France » – soit un corpus d'environ 80 articles (41) qui ont cela de commun d'être toujours assez courts et de n'être jamais signés.

Il s'agit, en tenant compte des tâches dont RT est investie à l'échelle mondiale, de s'interroger sur la manière dont celles-ci sont, au travers de RT en français, déclinées dans l'Hexagone : comment ce site entend-il proposer, sur l'actualité internationale ou nationale, des perspectives « *alternatives* » à celles des médias français « *mainstream* » honnis (42) ?

Nous analyserons dans ce cadre si ce site offre, comme d'autres chaînes du même groupe le font dans d'autres contextes (*cf. supra*), une plateforme pour les thématiques chères à l'extrême droite.

L'histoire même de RT en français – qui est spécifique par rapport à celle des autres chaînes opérant sous la même enseigne – commande qu'on explore cette dernière dimension. Avant de créer ce site, l'Etat russe n'a-

(38) Alexis DELCAMPRE / Alexandre PIQUARD, « Sputnik et RT, instruments d'influence de la Russie », *Le Monde*, 28 mars 2017.

(39) Manuel VICUÑA, « Macron dénonce une offensive multiforme des médias russes », *arretsurimages.net*, 14 fév. 2017.

(40) « 'Organes d'influence' : Macron critique Russia Today et Sputnik », *arretsurimages.net*, 29 mai 2017.

(41) 54 articles pour la rubrique « International » et 28 pour celle « France ».

(42) *Cf.* la critique au vitriol qui est faite des médias hexagonaux au sein du chapitre « France » du *Guide ultime des médias mainstream* publié par RT (*op. cit.*).

t-il pas financé, à hauteur de 115 000 à 300 000 euros par an, à partir de septembre 2012, une *web-télévision* à destination du public hexagonal, au nom des plus évocateurs, ProRussia.tv, dont le journal était le fruit d'une collaboration entre des journalistes de La Voix de la Russie et une équipe française, largement composée – à commencer par son directeur, Gilles Arnaud – d'anciens militants du Front national ou de militants du Parti de la France. La chaîne, à en croire Cécile Vaissié, mêlait avec aisance « *la propagande du Kremlin avec celle de l'extrême droite française, sans le moindre problème apparent de compatibilité entre les deux* » (43). Cette télévision sera fermée à la suite de la réorganisation évoquée du dispositif de diplomatie médiatique russe en décembre 2013 – marquée notamment par la fermeture de La Voix de la Russie – et bientôt remplacée par RT en français.

Nous nous efforcerons enfin ici de saisir les interactions qui se mettent en place entre, d'un côté, les articles publiés par le site et, de l'autre, les commentaires qui les émaillent. Comme les autres chaînes du groupe, RT en français exploite de fait le potentiel d'interaction que recèlent les technologies numériques, en proposant, par un espace de commentaires plus qu'ouvert, un lieu où les internautes – en particulier, comme nous le verrons, ceux parmi son public qui se situent le plus à droite de l'échiquier politique – peuvent largement s'exprimer (44).

RT en français, entre glorification de la puissance russe et chronique de l'avènement d'un monde multipolaire

L'accent qui a été mis sur RT comme agent de stimulation des mécontentements dans les pays vers lesquels elle émet a quelque peu tendu à masquer la permanence des fonctions originelles de diffusion des vues du Kremlin qui lui ont été dévolues, ce que l'analyse des informations de son site hexagonal met bien en évidence.

RT en français s'applique en effet à valoriser le rôle que jouent la Russie et son Président comme acteurs majeurs des relations internationales. Pour ce faire, le site met en avant un ensemble hétéroclite de témoignages, parfois les plus inattendus, le plus souvent en provenance de territoires situés en dehors des frontières russes. Le 1^{er} juillet 2017, c'est nul autre que Diego Maradona qui est mobilisé à cette fin : dans un entretien accordé à RT, il loue la capacité de Vladimir Poutine de faire partie de « *la 'top league' des leaders politiques mondiaux* » (45)... Quelques jours plus tard,

(43) Cécile VAISSIÉ, *Les Réseaux du Kremlin en France*, Les Petits Matins, Paris, 2016, pp. 133-134.

(44) La plateforme utilisée pour les commentaires par RT en français, Spot.IM, a pour particularité de favoriser l'expression des internautes : les commentaires peuvent se faire anonymement, sans aucune inscription préalable. Les lecteurs se saisissent de cette opportunité : la moitié des articles de la rubrique « France » ont reçu plus de 100 commentaires, la moitié de ceux de la rubrique « International » plus de 40 commentaires.

(45) « Pour la légende du football mondial, Diego Maradona, Vladimir Poutine est un 'homme de paix' », 1^{er} juil. 2017, disponible sur le site Internet francais.rt.com. Sauf mention contraire, les citations qui suivent proviennent de ce site.

c'est l'initiative d'un artiste italien, Dario Gambarin, qui a entrepris de transformer un champ de maïs en un monumental portrait du Président russe, que RT français met généreusement en avant, en filmant, depuis un avion, l'« œuvre d'art » (46) !

Le site se fait aussi, plus directement, le fidèle relais des principaux acteurs de la politique étrangère russe, répercutant la moindre de leurs initiatives ou déclarations pour donner de la Russie l'image d'un pays faisant jeu égal avec les grandes puissances occidentales. Ainsi, une rencontre entre Donald Trump et Vladimir Poutine en marge du sommet du G20 à Hambourg est annoncée le 5 juillet, deux jours avant qu'elle ait lieu, comme ayant vocation à poser « *les bases d'un dialogue vital pour la résolution des conflits mondiaux* » (47), RT en français faisant siens, à cette occasion, les mots du porte-parole du Kremlin.

Force est de constater de ce point de vue que l'invitation qu'adresse RT en français à son public – « *Osez questionner* » – ne concerne pas sa couverture de la politique étrangère russe (48). Les propos des dirigeants de celle-ci sont rapportés, les éditoriaux publiés par Vladimir Poutine dans la presse allemande publicisés, les *tweets* du ministère des Affaires étrangères russe reproduits, les vidéos des conférences de presse tenues lors des rencontres au sommet intégralement rediffusées, mais on ne trouvera pas, dans la période considérée, la moindre trace de distance du site par rapport à la parole officielle russe.

Dans la même veine, RT en français constitue aussi un espace où sont louées les prouesses de l'armée russe et, de manière plus prosaïque, vantées les qualités de ses armements. Un article consacré à des frappes menées par l'aviation russe contre des cibles de l'État islamique en Syrie, illustré par une photo de deux « *bombardiers russes T95MS* » à la parade, est, par exemple, l'occasion de mettre en valeur les performances des « *missiles de croisière stratégiques X-101* » (49) et d'illustrer celles-ci avec des vidéos complaisamment fournies par le ministère russe de la Défense.

Les commentaires au bas des articles sont largement en consonance avec cette exaltation, par RT en français, du rôle qu'a le Kremlin sur la scène internationale. Un intervenant usant du pseudonyme de Yvanov Tromduttovitch n'hésite pas, en réponse à l'entretien cité avec Diego Maradona, à user de capitales pour mieux louer le Président russe : « *OUI POUTINE EST UN HOMME DE PAIX N EN DEPLAISENT [sic] A CERTAINS* », réussissant à susciter 7 « *likes* » (50). Ceux, en nombre réduit,

(46) « En Italie, un champ de maïs transformé en... portrait de Vladimir Poutine », 5 juil. 2017.

(47) « Rencontre Trump-Poutine au G20 : le Kremlin entend établir 'un dialogue vital pour le monde' », 5 juil. 2017.

(48) La politique intérieure russe est quant à elle pratiquement inexistante sur le fil de RT en français pendant la semaine étudiée.

(49) « Syrie : des bombardiers russes frappent des positions de Daesh avec de nouveaux missiles de croisière », 5 juil. 2017.

(50) Certains d'entre eux ayant pu être depuis supprimés, il est important de préciser que l'ensemble des commentaires a été enregistré pour analyse entre le 7 et le 18 juil. 2017.

qui vont à l'encontre de ce discours de célébration, mettant par exemple en doute les qualités d'expert des relations internationales du footballeur argentin, sont marginalisés dans le fil de discussion, leurs commentaires essayant des critiques ou ne récoltant aucun « *j'aime* ».

Des plus révérencieux à l'égard du gouvernement qui la finance, RT en français se montre en revanche des plus sévères à l'égard des États-Unis. Le dénigrement du Président américain prend, lui aussi, des formes parfois inattendues. L'organisation à Téhéran d'une exposition de dessins issus d'un concours de caricatures de Donald Trump est de cette manière l'occasion pour le site d'établir, à partir des œuvres exposées – et à l'aide des images tournées par l'agence de vidéo Ruptly, créée en 2013 par RT pour concurrencer ses rivales occidentales –, des parallèles insistants entre l'hôte de la Maison-Blanche et Hitler (51).

Les moyens les plus vils sont employés par le site d'actualité pour ridiculiser la diplomatie de Washington et ses agents. RT n'hésite pas à faire filmer, par une équipe de Ruptly, pour le disqualifier, un diplomate américain « *en pleine sieste* » – une trépidante vidéo de 30 secondes en témoigne ! – entre deux séances de négociations sur la Syrie à Astana, au Kazakhstan (52).

Plus classiquement, RT en français recourt également à des sources états-uniennes pour dénoncer les menées de la politique extérieure de ce pays. Le site profite par exemple d'une rencontre à Moscou entre le ministre des Affaires étrangères Sergueï Lavrov et l'ancien secrétaire d'État américain Henry Kissinger pour critiquer, au travers des mots de celui-ci (« *l'idée de dominer le monde fait presque partie de l'ADN de la politique américaine* »), les visées de la Maison-Blanche (53).

Au-delà, ce sont les conséquences désastreuses qu'ont les politiques américaines dans le monde qui sont condamnées et opposées à celles, bien plus positives, des politiques russes. Un article publié par RT en français, qui souligne la contribution des plus bénéfiques de l'armée russe, aux côtés de celle de Bachar el Assad, dans la lutte contre les « *groupes [islamistes] radicaux* » dans la province d'Alep en Syrie, s'achève de cette façon par un encadré où figure un hyperlien dirigeant vers un autre texte, paru deux semaines plus tôt sur ce même site, au titre évocateur : « *Lire aussi : 'Chaque fois que les États-Unis attaquent les militaires syriens, cela profite à Al-Qaïda ou Daesh'* » (54).

Là encore, les commentaires formulés par les internautes – qui semblent largement partager le même anti-américanisme – sont en consonance avec le contenu des articles, voire en étroite correspondance. A l'image de Bedzo

(51) « 'Trumpism' : l'Iran organise un concours de la meilleure caricature de Donald Trump », 3 juil. 2017.

(52) « Petit coup de mou : un diplomate américain s'endort entre deux séances de négociations sur la Syrie », 6 juil. 2017.

(53) « Kissinger : l'idée de dominer le monde fait presque partie de l'ADN des États-Unis », 1^{er} juil. 2017.

(54) « L'armée syrienne annonce avoir bouté les djihadistes de Daesh hors de la province d'Alep », 30 juin 2017.

qui, au bas de l'article reprenant les déclarations de Kissinger, assène : « *Les Etats-Unis veulent imposer leur impérialisme [...] pour des siècles et des siècles au monde* ».

Le traitement réservé à Washington contraste avec celui dont Pékin fait l'objet. La visite du président Xi Jinping à Moscou, le 3 juillet, est l'occasion de célébrer, avec déférence, les « *relations amicales* » existant entre les deux pays – une façon pour le site de dessiner les contours du monde plus multipolaire auquel aspire la diplomatie russe. Les commentaires ne s'y trompent pas : ils investissent de grands espoirs dans cette rencontre entre présidents chinois et russe : « *Je les aime ces deux-là ! Les deux seuls qui peuvent mettre un frein à la sauvagerie amerloque* » (14 likes) (55).

Une Europe résolument en crise

L'Europe quant à elle n'apparaît sur RT en français que quand peuvent être évoquées les crises multiformes qui l'affectent. L'une de ces crises est celle des institutions qui la gouvernent, lesquelles, au même titre que la diplomatie américaine, sont tournées en ridicule. Le site n'a pas, il est vrai, lors de la semaine étudiée, de mal à le faire. Il exploite en effet la colère peu dissimulée d'un Jean-Claude Juncker invité le 4 juillet à prononcer un discours devant l'hémicycle presque vide du Parlement européen de Strasbourg – scène que filme une équipe de RT. Une façon de délégitimer le président de la Commission européenne, incapable de contenir sa fureur, et le Parlement, victime de l'absentéisme de ses membres. Les commentaires déclinent, eux, dans une belle unanimité, le même mot d'ordre : « *Nous voulons le 'FREXIT' et vite !!!* » (38 likes) (56).

L'autre crise en Europe à laquelle RT en français offre une grande publicité est la crise migratoire. L'analyse des articles publiés sur ce sujet met en évidence des positions relativement tranchées – qui n'excluent pas, à l'occasion, des analyses plus équilibrées que celles consacrées aux Etats-Unis ou aux institutions européennes.

Un article rédigé suite à un appel lancé par le ministre italien de l'Intérieur à ses confrères européens pour qu'ils ouvrent leurs ports aux bateaux secourant des migrants en Méditerranée est révélateur de cette dernière approche. Basé sur une dépêche AFP, le texte se fonde aussi sur un entretien de RT en français avec une « *médiatrice culturelle de l'organisation MSF* » – qui souligne l'importance du travail réalisé par les organisations non gouvernementales (ONG) – et accorde à ses propos une large place. Parallèlement, l'article fait néanmoins écho aux accusations, portées par un procureur italien, de « *collusion* » des ONG avec les « *trafiquants de migrants* », qui se voient attribuer un moins grand nombre de lignes, mais

(55) « 'De très bons voisins' : à Moscou, Poutine et Xi Jinping saluent le partenariat russo-chinois », 4 juil. 2017.

(56) « 'Vous êtes ridicules !' : Juncker s'emporte à Strasbourg devant un Parlement presque vide », 4 juil. 2017.

qui, par la reproduction d'un *tweet* dirigeant vers un ancien texte de RT sur le sujet, se voient offrir une large visibilité (57).

Les autres articles consacrés à ce thème ne portent pas trace de ce fragile équilibre. En sélectionnant soigneusement une variété de témoignages ou de documents, ils donnent une vision sans nuances de la crise migratoire.

RT en français reprend ainsi une déclaration choc d'un cardinal ghanéen du Vatican, Peter Turkson, selon lequel il faut « *fermer le robinet* » de l'immigration en provenance d'Afrique, position qu'il juge « *compatible [...] avec la notion chrétienne de 'bon samaritain'* » (58).

De même, un autre article fait état d'« *une estimation* » du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), selon laquelle « *seule une petite partie* » des migrants et réfugiés ayant débarqué de la mer en Italie en 2017 rempliraient « *les conditions requises pour obtenir le droit d'asile* », « 70% » d'entre eux étant « *des migrants économiques* » et la plupart d'entre eux étant « *en outre de jeunes hommes avec un très faible niveau d'études* » (59). Sans qu'aucune référence un tant soit peu précise, ni hyperlien ne soient fournis qui permettent d'identifier la source de l'estimation citée, dont les résultats mis en avant convergent parfaitement avec l'agenda du précédent article évoqué.

Ignorant les plus ou moins grandes subtilités du traitement de la crise des migrants par RT en français, les auteurs de commentaires voient dans ces articles autant de confirmations des graves menaces que recèle l'immigration. En réponse au premier texte mentionné, un internaute constate, amer, que les « *politiciens européens [...] veulent le grand remplacement* » (8 likes), faisant référence à la thèse avancée par Renaud Camus dans son livre éponyme (2011) – thèse selon laquelle un processus de substitution des populations européennes par d'autres serait à l'œuvre en Europe et en France sous l'effet de l'immigration. Un autre internaute fait, lui, à propos du même article, un parallèle avec *Le Camp des Saints*, le « *prémonitoire roman de Jean Raspail* » (4 likes), originellement publié en 1973, qui décrit l'invasion de la France par une horde de migrants et qui, au même titre que le précédent ouvrage, jouit d'une influence notable parmi les sympathisants de l'extrême droite. Enfin, un autre voit dans cet article la concrétisation du « *Plan KALERGI* » (31 likes), en référence au projet de métissage racial des peuples européens prêté à Richard Coudenhove-Kalergi – autre antienne de ceux qui sont le plus à droite sur l'échiquier politique.

(57) « Rome appelle l'Europe à l'aide et lui demande d'ouvrir ses ports aux bateaux de migrants », 2 juil. 2017.

(58) « Un cardinal du Vatican veut 'fermer le robinet' de l'immigration », 3 juil. 2017. RT en français omet à cette occasion de préciser que le prélat avait déjà, en 2012, défrayé la chronique en diffusant, lors d'un synode épiscopal, une vidéo islamophobe pronostiquant que la France aurait vocation à devenir une « République islamique » en 2027... Cf. Jean-Marie GUÉNOIS, « Islam : un cardinal africain fait sensation », *Le Figaro*, 16 nov. 2012.

(59) « Migrants : l'Autriche prête à déployer des soldats à sa frontière, Rome convoque l'ambassadeur », 4 juil. 2017.

De manière intéressante, après avoir fait part de leurs plus grandes peurs, certains des internautes font appel au Président russe comme homme providentiel, seul capable, à leurs yeux, de sauver l'Europe : « *RT*, lance Yves le Flem, *auriez-vous un clone de Vladimir nous avons grandement besoin d'un dirigeant à poigne et patriote !!!* » (8 likes).

En conformité avec non seulement la politique extérieure russe qui, comme on l'a évoqué, se présente comme gardienne des valeurs conservatrices en Europe, mais aussi avec les attentes d'une partie au moins de son public hexagonal, *RT* en français offre également une grande publicité aux initiatives prises par différentes villes européennes de faire figurer, sur les feux de signalisation, au lieu de la paire hétérosexuelle de personnages, un couple gay. Le site fait en particulier état de la volonté de la municipalité de Stockholm de modifier en ce sens « *48 feux tricolores dans le quartier d'Östermalm* », à titre temporaire, pour la Gay Pride. La modestie de l'investissement (10 370 euros) est inversement proportionnelle à l'attention que lui porte le site, mais son public de prédilection en identifie bien l'importance, à l'image de Papillon, qui réagit en ces termes : « *Il y a quelque chose de pourrie [sic] dans ce monde* » (18 likes) (60).

RT en français : une chaîne d'opposition

Sur le front de l'information nationale, *RT* en français se positionne sans ambages comme un site d'actualité résolument ancré dans l'opposition. En attestent les attaques au vitriol qui émanent des articles publiés à l'occasion des discours d'Emmanuel Macron devant le Congrès réuni à Versailles le 3 juillet 2017 ou d'Edouard Philippe devant l'Assemblée le lendemain.

Les deux textes où le site fait part de la réception, par la classe politique, de ces discours prennent la même forme : celle d'un coupé/collé de déclarations de représentants de l'opposition – reprenant leurs *tweets* ou ceux des médias rapportant leurs paroles –, soigneusement choisies, de façon, grâce à celles-ci, à pouvoir « *fustige[r]* » et « *étrille[r]* » les deux principales figures du gouvernement (61), sans à aucun moment laisser place à une once de débat un peu contradictoire.

Si les positions des principales figures de la France insoumise sont largement relayées – reproduisant, pour le premier article, par exemple, un *tweet* de Jean-Luc Mélenchon et deux d'Alexis Corbières, tous aussi ravageurs –, ce sont celles du Front national qui se voient les mieux exposées. *RT* reprend non seulement les entretiens donnés par Marine Le Pen à France Info et LCI (incluant les vidéos) suite au discours d'Emmanuel Macron, mais choisit aussi, pour titrer chacun des deux articles, les formules employées par celle-ci : « *sermon de télévangéliste* »

(60) « Stockholm va dépenser 10 000 euros pour des feux de circulation avec des personnages de même sexe », 5 juil. 2017.

(61) Pour reprendre les termes employés dans les titres des deux articles : « 'Sermon de télévangéliste', discours d'un 'ennui mortel'... L'opposition fustige Macron à Versailles », 3 juil. 2017 ; « 'Au ras des pâquerettes' : l'opposition étrille le discours d'Edouard Philippe à l'Assemblée », 4 juil. 2017.

pour le discours devant le Congrès, « *au ras des pâquerettes* » pour celui d'Edouard Philippe.

Les commentaires vont, eux, bien plus loin dans la critique du gouvernement. A l'instar d'un internaute, qui s'en prend au « *tissu de conneries* » du Premier ministre et en appelle à des « *mouvements de résistance* » (10 likes).

Le fil de discussion laisse néanmoins apparaître un clivage peu fréquent entre, d'une part, le contenu des articles et, d'autre part, celui des commentaires. La publicité qu'offre RT en français à la France insoumise n'est en effet pas du goût de tous les internautes, loin de là. Jean-Luc Mélenchon est, dans l'espace des discussions, stigmatisé comme « *un socialiste avant tout* », coupable d'appartenir à la catégorie des « *'gauchistes' révolutionnaire* [sic] *68tard* » (62) que les lecteurs de RT en français sont nombreux, à en croire leurs commentaires, à ne pas apprécier...

Marine Le Pen elle-même, qui est érigée en figure de proue de l'opposition par le site, n'échappe pas à la critique. Les commentaires faisant suite à un article traitant du projet de Nicolas Dupont-Aignan de refonder la droite avec l'aide de Laurent Wauquiez, Thierry Mariani et Florian Philippot, s'ils s'accordent sur la nécessité de l'émergence d'« *un grand parti DE DROITE* », mais d'« *une vraie droite des valeurs* » qui « *enfin puisse gouverner sans complexe* », critiquent Marine Le Pen en termes peu amènes pour son « *incompétence* » ou pour sa tiédeur sur l'Europe ou les Etats-Unis, plusieurs lui préférant François Asselineau. Là encore, certains en appellent à l'arrivée d'un homme providentiel, à l'image du maître du Kremlin. Et Dzhoselin, à l'avatar orné d'un drapeau russe surmonté de l'aigle impérial à deux têtes, de rassurer sa communauté : « *Je suis persuadé que la France aura son Poutine* » (14 likes) (63).

RT en français use d'autres stratégies pour mieux dévaloriser le Président de la République ou son gouvernement : le site mobilise en particulier, avec récurrence, les contributions des internautes, éparpillées sur la toile, sur telle ou telle question, les sélectionnant avec soin de manière à présenter le *web* – en particulier la twittosphère – comme une agora électronique où Emmanuel Macron, contrairement aux scrutins issus des urnes, serait très loin d'avoir la majorité.

La publication de la traditionnelle photographie présidentielle est dès lors l'occasion pour RT en français de faire écho à la « *flamme créatrice* » des internautes qui, en détournant l'image officielle, rivalisent de talent pour ridiculiser la figure du chef de l'Etat. Si le site présente les caricatures ainsi produites comme étant le fait d'internautes ordinaires, il inclut dans son article certains photomontages réalisés par des tenants de la droite de la droite, mais qui ne sont pas désignés en tant que tels, comme ce

(62) Cf. les commentaires de « La France insoumise manifeste à Paris contre le 'coup de force' de Macron au Congrès », 3 juil. 2017.

(63) « Dupont-Aignan veut refonder la droite avec Wauquiez, Mariani et Philippot », 2 juil. 2017.

tweet de Maxime Thiébaud – ancien directeur adjoint de cabinet de Nicolas Dupont-Aignan et co-créateur du mouvement Les Patriotes, présidé par Florian Philippot –, qui relève « *la ressemblance troublante* » existant entre le portrait présidentiel et une photo de Franck Underwood, le « *politicien véreux* » – selon la mention qu’ajoute RT – de la série *House of Cards*, joué par Kevin Spacey (64).

Le même procédé est à l’œuvre dans plusieurs autres articles, dont un où RT en français mobilise un échantillon choisi de *tweets* raillant le discours d’Emmanuel Macron devant le Congrès. « *Trop long* », « *trop scolaire* », « *trop complexe* », « *trop lyrique* » : les *tweets* sélectionnés sont révélateurs de la volonté du site de souligner toute la distance qui existe entre, d’un côté, le « *dieu Macron* », et, de l’autre, les simples internautes appartenant à son peuple, dont RT se présente comme répercutant l’opinion (65).

L’immigration constitue, aux côtés des sujets relatifs à la vie politique française, l’autre grande thématique présente dans la rubrique « France » de RT. Le traitement qui lui est réservé est à plus d’un titre complexe. Un article peut, à l’occasion de l’interdiction du voile et du burkini autour d’un bassin communal, faire largement écho aux prises de position de figures du militantisme anti-raciste et féministe ou à celles d’associations contre l’islamophobie (66). Dans le même temps néanmoins, RT en français offre une tribune aux propos de l’archevêque de Strasbourg Luc Ravel, tenus dans un entretien accordé aux *Dernières Nouvelles d’Alsace* et selon lesquels « *la fécondité des musulmans mène au ‘grand remplacement’* » (67).

RT en français réussit, au sein même de certains de ses articles, par des procédés élaborés, à véhiculer des visions radicalement antagonistes sur le sujet de l’immigration. Il en va ainsi d’un article consacré à une cérémonie « *en grande pompe* », au Panthéon, de naturalisation de 400 étrangers. Rédigé à partir d’une dépêche AFP, l’article relaie les déclarations officielles exaltant les vertus de l’intégration républicaine, semblant communier avec cet esprit, avant cependant de, brusquement, à la toute fin du texte, rompre cette image d’Épinal, en insérant un lien hypertexte vers un autre article, publié par RT quelques mois plus tôt, qui suggère un tout autre niveau de lecture : « *Lire aussi : Etats-Unis : un Afghan naturalisé américain suspecté d’avoir provoqué l’explosion de New York* » (68)...

Au-delà de ces plus ou moins grandes subtilités, il y a néanmoins une constante, dans la rubrique « France » comme dans celle sur l’« International », c’est la grande hostilité que manifestent, dans leurs

(64) « A peine dévoilé, le portrait d’Emmanuel Macron déjà détourné par les internautes », 29 juin 2017.

(65) « Trop ‘complexe’, trop vide, trop long : les internautes affrontent le discours de Macron avec humour », 3 juil. 2017.

(66) « Une interdiction du voile autour d’un bassin communal dans la Loire fait polémique », 1^{er} juil. 2017.

(67) « Pour l’archevêque de Strasbourg, la fécondité des musulmans mène au “grand remplacement” », 3 juil. 2017.

(68) « 400 étrangers naturalisés Français au Panthéon lors d’une cérémonie en grande pompe », 6 juil. 2017.

commentaires, les internautes adeptes de RT en français à l'égard de l'immigration. Le premier texte cité, qui est pourtant loin de porter de façon explicite un discours anti-immigration, voit de cette façon se déchaîner les passions : « *Elles vont nous faire ieck [chier] encore longtemps ces soumises ? [...] Qu'elles se cassent dans leurs bleds, personne ne les retient* », conclut un des lecteurs (13 likes).

CONCLUSION :

RT EN FRANÇAIS, UN SITE DE « RÉ-INFORMATION » ?

En plus de nous permettre d'analyser comment RT mettait en forme, sur sa déclinaison française, les missions dont elle avait été investie par le Kremlin, l'étude de contenu que nous avons menée nous a conduit à mettre en évidence certains des publics privilégiés à l'attention desquels la chaîne s'adresse pour parvenir à ses fins.

En glorifiant la politique étrangère de la Russie et la figure de son chef, en critiquant avec véhémence tant le gouvernement américain que les institutions européennes, en condamnant avec non moins de force les politiques de l'Elysée, en distillant de manière plus ou moins élaborée un discours contre l'immigration et en s'érigeant comme garant d'un ordre moral menacé, RT en français a su séduire un public qui, à en croire les pages de commentaires du site, est plus que perméable aux thèses véhiculées par l'extrême droite.

En phase avec les accusations virulentes qu'adresse RT en français à l'égard des grands médias hexagonaux, les publics du site trouvent sur celui-ci matière à contourner ceux-là, pour lesquels ils expriment aisément leur détestation. Ils les désignent en effet, avec récurrence, comme des « *médias mainstream corrompus* », des « *meRdias* », relais de la « *désinformation* » et de la « *propagande* » du « *régime* » (69).

Ironiquement, les mêmes internautes qui condamnent, au bas des articles de RT en français, les médias *mainstream* hexagonaux ne notent pas que leur site de prédilection fait, malgré les critiques qu'il leur adresse, grand usage de leurs contenus qu'il sélectionne certes avec précaution, en fonction de ses objectifs.

Le site RT en français n'en est pas moins considéré, par ces mêmes internautes, comme réalisant un important travail de « *ré-information* » (70). « *Ré-information* » ? Le terme a été forgé, en 2008, dans la deuxième édition de *La Tyrannie médiatique*, publié par le *think tank* identitaire Polémia qu'a créé Jean-Yves Le Gallou. La « *ré-information* » y est décrite comme

(69) Cf. les commentaires laissés par les internautes dans les articles de la rubrique « RT vous parle », où le site a publié divers textes contrant les critiques dont il avait fait l'objet (francais.rt.com/rt-vous-parle). Les commentaires cités ici sont extraits d'une analyse des cinq articles publiés dans cette rubrique entre le 22 avril et le 17 juillet 2017, largement discutés (trois ont reçu plus de 100 messages).

(70) Pour reprendre un terme qui est employé à plusieurs reprises dans les commentaires cités de la rubrique « RT vous parle ».

consistant à « *remet[tre] l'actualité dans une autre perspective* », en faisant apparaître les « *aspects occultés* » par les « *médias dominants* ». Internet est représenté, dans ce cadre, comme un « *altermédia* » permettant aux sympathisants de l'extrême droite de s'affranchir du rôle d'« *intermédiation absolue* » que jouaient, avant son avènement, les grands médias (71).

Le site RT en français a été, à bien des égards, intégré, par une part au moins de son public, comme composante non négligeable de la galaxie œuvrant pour la « *réinformation* », aux côtés – pour ne citer que des titres apparaissant dans les pages de commentaires de ses articles (72) – de Radio Courtoisie, de TV Libertés, des sites Fdesouche, Boulevard Voltaire ou encore Egalité et réconciliation.

Il est difficile de mesurer avec un tant soit peu de précision l'audience du site RT en français – en avril 2016, il aurait enregistré, selon l'éditeur, 1,5 à 2 millions de visiteurs uniques par mois (73) – ou la capacité qu'ont ses informations de toucher un plus vaste public *via* leur rediffusion par une variété de plateformes. Une chose est néanmoins sûre : grâce au site RT en français, la galaxie de la « *ré-information* » s'est dotée d'un média qui, grâce aux financements de l'État russe, est moins soumis aux contraintes économiques que celles que connaissent ses autres composantes et nous écrivons cela à un moment, fin novembre 2017, où une télévision RT France – dotée d'un budget de lancement de 20 millions d'euros et d'une équipe qui devrait compter 50 journalistes (74) –, dont l'inauguration était annoncée pour la fin de l'année, n'a pas encore vu le jour.

(71) *La Tyrannie médiatique*, Polémia, Paris, 2008, pp. 47, 52, 55, 72.

(72) Cf. ceux, cités, de la rubrique « RT vous parle ».

(73) Marc BAUDRILLER, « RT France : l'information au service de la vision russe du monde », *Challenges*, 1^{er} avr. 2016.

(74) Alexandre PIQUARD, « La chaîne russe RT prépare son lancement en France », *Le Monde*, 16 oct. 2017.

COMMUNIQUER L'EUROPE, LÉGITIMER L'EUROPE

LES ENJEUX HISTORIQUES DE L'OPINION PUBLIQUE POUR LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

PAR

NICOLAS HUBÉ (*)

Les responsables communautaires n'ont attendu ni Maastricht (1992), ni le lancement de la monnaie unique (2002), ni les déboires électoraux du projet de Traité constitutionnel (2005) et encore moins la crise de la zone euro ou le Brexit pour s'intéresser à la question de « l'opinion publique européenne ». Former et informer l'opinion, « combler le fossé » avec les citoyens est une préoccupation des institutions européenne comme des journalistes depuis les commencements du processus d'unification européenne. Dès les années 1950-1960, l'« opinion publique européenne » est construite comme un enjeu politique majeur de l'intégration, à tout le moins de légitimation de la Commission pour avoir le droit de dire l'Europe (1). Dans un premier temps et en adoptant une perspective historique, nous verrons quels ont été les programmes stratégiques successifs déployés depuis plus d'un demi-siècle par les différents porteurs de la cause européenne. Tous partagent une vision similaire du problème : l'Europe politique doit gagner l'opinion européenne et relever le défi d'un espace public encore fragmenté en entités nationales, de médias et d'Européens peu passionnés par les affaires publiques européennes. Dans un second temps, nous montrerons toutefois que, au-delà du constat, les institutions se querellent le droit de parler « au nom des Européens ». Nous nous intéresserons ensuite au rôle que jouent les journalistes dans ce travail de visibilisation des enjeux européens, ainsi qu'aux difficultés qu'ils rencontrent à couvrir et à faire exister un tel sujet.

LÉGITIMER L'EUROPE

Dès son origine, une politique publique de l'opinion est amorcée par les exécutifs communautaires (CECA (2), CEE (3), Euratom (4)). La démarche

(*) Maître de conférences en Science politique à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I, France).

(1) P. ALDRIN / N. HUBÉ / C. OLLIVIER-YANIV / J.-M. UTARD (dir.), *Les Médiations de l'Europe politique*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2014, notamment pp. 49-75.

(2) Communauté européenne du charbon et de l'acier.

(3) Communauté économique européenne.

(4) Communauté européenne à l'énergie atomique ou CEEA.

consiste à affirmer que l'information sur l'activité des institutions communautaires est une obligation imposée à ces dernières alors même que l'intérêt des médias et du public est balbutiant. Dès 1962, à l'invitation du Parlement des Communautés européennes, est créé un premier Service commun de presse et d'information (SPI) hébergé par la Commission de la Communauté économique, mutualisant une partie des services que les trois exécutifs (CECA, CEE, Euratom) avaient déjà structurés en leur sein pour améliorer leur visibilité médiatique. Le SPI (1960-1967) est transformé ensuite en Direction générale de la presse et de l'information (1967-1973), avant de devenir la Direction générale de la presse et de la communication ou « DG X » (1973-1999), puis DG Comm après 2000. Ce service est adjoint, à partir de 1965, d'un Service du porte-parolat (SPP) pour animer le travail avec les journalistes. Le diagnostic partagé au sein des milieux intégrationnistes est le suivant : le fonctionnement, les décisions et les bénéfices de l'intégration sont méconnus des « publics concernés » et du grand public ; cette méconnaissance entrave les progrès de l'idée fédéraliste et du processus d'intégration. Dans un rapport daté de 1972 dédié à la « politique d'information de la Communauté », les parlementaires européens affirment que « *l'activité d'information des Communautés doit tendre à favoriser la formation d'une opinion publique européenne autonome, celle-ci conditionnant non seulement la continuité de la politique d'unification de l'Europe, mais aussi l'avenir de la démocratie parlementaire dans la Communauté* » (5).

L'invention d'une opinion publique européenne

Cette définition du problème est marquée par l'une des théories sociologiques dominante de l'époque : la mobilisation cognitive. Pour la résumer en quelques mots : pour qu'un processus d'intégration politique et juridique puisse être conforté par un sentiment civique, les institutions inter- et supra-étatiques doivent accompagner leurs *outputs* économiques et normatifs d'*outputs* programmatiques, informatifs et symboliques. Ces flux de messages sont susceptibles d'améliorer qualitativement et quantitativement les *inputs* (demandes, réclamations, soutiens...) émanant des populations des Etats membres à leur égard. Si cette théorie s'impose, c'est que son auteur, le sociologue américain Ronald Inglehart, est proche de Jacques-René Rabier, fondateur et coordonnateur du programme Eurobaromètre (en 1973). Le premier est l'un des principaux collaborateurs du second pour la conception des questionnaires Eurobaromètre et l'exploitation de leurs résultats. Entre 1978 et 1987, Rabier et Inglehart cosignent une douzaine d'articles dans des revues scientifiques internationales de premier plan concernant l'« opinion publique européenne ». Appliquée à l'Europe, cette thèse a tôt permis à ses

(5) Rapport de la Commission politique du Parlement européen sur la politique d'information des Communautés européennes (Rapporteur W. Schuijt), Doc. 246/71, 1972, cité *in ibid.*.

promoteurs d'affirmer que, dans un espace de prospérité économique et de confiance mutuelle entre les peuples tels que l'Europe, l'information est en mesure de transformer le « *consensus* » et la « *communauté de sécurité* » en une véritable « *conscience européenne* » (6).

Au début des années 1970, le programme Eurobaromètre constitue un instrument de premier ordre pour faire exister cette « opinion publique européenne » (7). Depuis 1973, il constitue l'approche axiomatique des études et des politiques à destination des citoyens européens. Véritable tour de force symbolique, cet instrument de la politique de communication des institutions communautaires échappe aux critiques habituels des sondages pour n'apparaître que sous son jour d'instrument scientifique. Dès 1973, en proposant peu de choix de réponses aux répondants, les questionnaires Eurobaromètre dégagent des taux remarquables, qui donnent l'impression de blocs d'accord entre les répondants des différents pays membres, alors même que ces grandeurs significatives sont d'abord un effet de l'appareil d'enquête. Les raisons pour lesquelles les hauts fonctionnaires de la Commission – et plus généralement les partisans d'une supranationalité européenne – se l'approprient sont évidentes : les Eurobaromètres incitent toujours à davantage promouvoir l'Europe. Aujourd'hui encore, la trame et les logiques de l'explication restent inchangées. Cette lecture du problème, l'Union et ses politiques ne sont pas en cause, uniquement son déficit de communication. Nourrie des résultats de l'Eurobaromètre, la thèse d'une opinion sous-mobilisée par l'information européenne a permis à la Commission de développer très tôt sa politique de communication.

Mener une politique symbolique européenne

Le – vieux – problème des institutions européennes est que, dans cette « communauté politique », on ne retrouve pas l'organisation pyramidale qui voit les institutions politiques fonctionner comme une « *banque centrale de capital symbolique* » (8). Cette quête du « nous » se traduit par l'adoption, au milieu des années 1980, d'une panoplie symbolique (drapeau, devise, hymne...) qui rappelle celle des Etats. Cependant, si le drapeau devient officiellement celui des Communautés européennes en 1986, les Etats membres échouent à inscrire dans le Traité de Lisbonne de 2007 les symboles de l'Union – dont le drapeau –, lui donnant *de facto* une portée symbolique plus réduite (9).

(6) R. INGLEHART / J.-R. RABIER, « La confiance entre les peuples. Déterminants et conséquences », *Revue française de Science politique*, vol. XXXIV, n°1, 1984.

(7) P. ALDRIN, « L'invention de l'opinion publique européenne. Genèse intellectuelle et politique de l'Eurobaromètre », *Politix*, n°89, 2010, pp. 79-101.

(8) P. BOURDIEU, « Esprits d'Etat », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°96-97, 1983, p. 57.

(9) F. FORET, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2008.

De surcroît, les citoyens font montre d'une « euro-indifférence », quand il ne s'agit pas d'un euroscepticisme politique (10). Ils ne revendiquent pas véritablement d'« identité post-nationale » mais plutôt un *banal europeanism* : une reconnaissance, peu engageante politiquement, d'un continent aux frontières souples, renvoyant à une unité lâche, à un seul drapeau ou à des manifestations ou compétitions sportives ou musicales. La « potentielle mémoire européenne ne dispose pas a priori de cadres sociaux [...] L'UE n'a pas été le cadre initial de ce qu'elle pourrait prétendre mettre en mémoire » (11).

Les institutions européennes sont conscientes d'un tel décalage. Aussi observe-t-on trois types de politiques de communication déployées pour tenter de faire exister une telle identité. Le premier scénario est une européanisation de l'intérieur des mémoires nationales : les institutions européennes participent à la mise en valeur de lieux historiques nationaux transformés en « lieux de mémoire européens ». Le deuxième est l'énonciation d'une mémoire spécifique de l'intégration européenne, qui se décline par le soutien à des réseaux d'historiens spécialistes de l'intégration après 1945, par la promotion d'une « grande histoire » de l'Europe sur la longue durée, par la création de rituels européens (exemple de la Journée de l'Europe), par le soutien à des musées de l'Europe pour donner à voir cette nation en devenir (12). Le troisième assume explicitement une ambition de doter l'UE d'un grand récit des origines, autonome des histoires nationales (13). Le débat sur l'héritage chrétien de l'Europe amorcé lors du processus constitutionnel en est une application concrète. Le religieux – ou le rapport antagoniste au religieux – se culturalise et devient une manière de s'inscrire dans la lignée nationale en célébrant une composante de l'identité collective (le catholicisme en Pologne, la laïcité en France) (14). Cet enjeu entre aussi dans l'arène du Parlement européen, lequel a engagé les travaux importants du *Parlamentarium* – centre de visiteurs du Parlement européen inauguré en 2011 – et de la Maison de l'histoire européenne, inaugurée en 2017. Les deux projets sont pensés comme des lieux d'information et des lieux où les visiteurs « se voi[ent] offrir la possibilité de s'identifier à l'UE », autrement dit comme des lieux à part entière de ce *nation building*. Ces

(10) D. GAXIE / N. HUBÉ / M. DE LASSALLE / J. ROWELL (dir.), *L'Europe des Européens. Enquête comparée sur les perceptions de l'Europe*, Economica, Paris, 2010 ; C. VAN INGELGOM, *Integrating Indifference. A Comparative, Qualitative and Quantitative Approach to the Legitimacy of European Integration*, ECPA Press, 2014.

(11) O. CALLIGARO / F. FORET, « La mémoire européenne en action. Acteurs, enjeux et modalités de la mobilisation du passé comme ressource politique pour l'Union européenne », *Politique européenne*, n°37, 2012, p. 22.

(12) S. KRANKENHAGEN / W. KAISER / K. POEHL (dir.), *Exhibiting Europe. Transnational Networks, Collections, Narratives, and Representations*. Berghahn, Oxford, 2014.

(13) O. CALLIGARO, « From 'European cultural heritage' to 'cultural diversity'? The changing core values of European cultural policy », *Politique européenne*, n°45, 2014, pp. 60-85 ; F. FORET / A. LITTOZ-MONNET, « Legitimation and regulation of and through values », *Politique européenne*, n°45, 2014, pp. 8-25.

(14) F. FORET (dir.), *L'Espace public européen à l'épreuve du religieux*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2007.

dispositifs s'accompagnent aussi de programmes à destination des enfants (Euroscola ou le site Europarl pour les enfants).

Reste que la relative jeunesse historique des institutions communautaires, leurs compétences limitées et leur manque d'autorité et de prestige font que les dirigeants communautaires – terme désignant ceux ne procédant pas d'un mandat national – ne s'imposent que difficilement comme des prescripteurs légitimes de sens. Rarement, ils s'essaient à cet exercice. Les grands discours sur l'intégration européenne ayant marqué l'histoire ont été prononcés par des hommes – et des femmes – politiques en poste dans les exécutifs nationaux : les discours, en 1950, d'une part, dit « de l'horloge » de Robert Schuman et, d'autre part, de Winston Churchill devant le Conseil de l'Europe sont de parfaits exemples. De même, les lauréats du prix Charlemagne, fondé en 1949 et accordé à « *des personnalités remarquables qui se sont engagées pour l'unification européenne* », ne sont que pour 12 d'entre eux – sur les 58 lauréats jusqu'en 2016 – des personnalités membres des institutions européennes (Monnet, Hallstein, Delors, Veil, Giscard d'Estaing, Van Rompuy) ou des institutions européennes elles-mêmes (la Commission ou l'euro). Plusieurs sont de fervents défenseurs de la cause européenne (Coudenhove-Kalergi, Schuman, Adenauer, Geremek, Mitterrand/Kohl) ou dont les fonctions européennes n'arrivent qu'après l'attribution du prix (Juncker ou Tusk). On y compte aussi deux papes (Jean-Paul II et François), un Président des Etats-Unis d'Amérique (Clinton), Marshall (pour son plan), *etc.* Les présidents successifs de la Commission se sont présentés davantage comme des courtiers rendant possible les négociations entre Etats que comme des acteurs politiques, des défenseurs des références au marché unique, de la concurrence internationale plutôt que des porteurs de valeurs tournées vers l'universel – à l'exception de la paix. Les nouveaux rôles politiques européens – Président du Conseil européen et Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité – n'altèrent pas fondamentalement cette économie du symbolique (15).

QUERELLES D'INSTITUTIONS

Au-delà des symboles, la question est celle d'une politique commune de communication destinée à doter l'Europe d'un mandataire institutionnel unique qui soit en mesure de parler au nom de l'« Union européenne » et de ses citoyens et donc de dispenser de façon légitime son projet et son message auprès de ses divers publics. Ce problème du « droit à parler » est redoublé de soucis d'ordre juridique pour savoir qui dispose de ce droit et d'une tentative des institutions communautaires supranationales (Haute Autorité, Commission) de s'accaparer ce droit contre l'institution

(15) F. FORET / Y.-S. RITTELMAYER (dir.), *The Commanding Heights of the European Union. The European Council, the Rotating Presidencies and the New Figures for Europe: Competition or Collaboration?*, Routledge, Londres, 2013.

qui se veut la plus représentative des peuples et la plus démocratique : le – futur – Parlement européen (16).

La Commission européenne a longtemps revendiqué – avec succès – le droit d'exercer le porte-parolat légitime de l'Europe politique, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'espace communautaire. Pour ce faire, ses responsables successifs se sont appuyés sur un double argumentaire. Le premier volet de cet argumentaire affirme l'autorité politique exclusive de la Commission à agir dans le domaine de l'information et de la communication, de par ses qualités de détentrice du monopole d'initiative, de garante des traités européens et de gardienne de l'intérêt communautaire. Le second volet de l'argumentaire repose sur sa capacité opérationnelle unique à agir dans ce même domaine. Dans les premières décennies du processus d'unification, la Commission est la seule institution dotée des moyens matériels suffisants. Face à un Parlement non élu – composé jusqu'en 1979 de délégués des assemblées nationales – et aux compétences encore embryonnaires et en l'absence d'une instance incarnant la voix des États – il n'existe que les Conseils des ministres jusqu'à l'apparition informelle du Conseil européen au début des années 1970 –, la Commission est la seule institution permanente de l'Europe politique disposant des moyens de conception et d'exécution (bureaucratie, budget) pour mettre en œuvre une politique d'information et de communication.

A chaque phase critique, la Commission rappelle sa position de porte-parole et appelle à plus de centralisation intra- et inter-institutionnelle. Au cours des années 1980-1990, la Commission devient le centre de gravité politique du système institutionnel de la Communauté. Ces « années Delors » marquent aussi un changement d'approche dans la pratique communicationnelle de la Commission. Le mandat de commissaire devient plus politique, d'où la recherche d'une plus grande exposition médiatique. En 1989, le commissaire en charge des Affaires culturelles et audiovisuelles et de l'Information insiste sur la nécessité pour la DG X d'établir des « *lignes directrices d'informations communication* » entre les différents services concernés, pour une meilleure « *concentration et cohérence des ressources* », ainsi que sur la nécessité de définir les « *sujets communautaires les plus importants et les plus appropriés* » pour la Commission. Au cours de ces années, la Commission organise ou soutient : des manifestations à caractère sportif (Course de l'Europe à la voile, le Tour de l'avenir de la CE, des championnats européens) ou culturel (pavillon dans les expositions internationales de 1988 et 1992) qui ont vocation à « *sensibiliser* » le grand public à l'Europe ; des « *campagnes spécifiques* » autour du dispositif événementiel de l'« Année européenne » ; une politique audiovisuelle communautaire ; l'accroissement des aides à la formation et à l'enseignement. « L'Europe », qui devient une marque et la politique communicationnelle de l'UE, est, à partir de ce moment-là, analysée à

(16) Pour de plus longs développements, cf. P. ALDRIN / N. HUBÉ, « Parler au nom de l'Europe », *op. cit.*

l'aune de ses résultats en termes de soutien populaire au projet européen, mesurés par les Eurobaromètres et le taux de participation aux élections européennes. A l'exception des élections européennes, le Parlement est cantonné dans son rôle de contrôleur.

Le déficit démocratique de l'Europe

De nouveaux doutes sur la capacité de la Commission à être la seule légitime à incarner « les Européens » font leur apparition à la suite du moment Maastricht. L'épreuve électorale du tout nouveau traité confirme la fin du « *consensus permissif* » des citoyens (17) – acceptant par défaut de soutenir *a minima* l'intégration européenne. Elle conduit à une prise de conscience institutionnelle de devoir combler ce « déficit démocratique » par sa dé-bureaucratisation : donner davantage de place au Parlement (Traité d'Amsterdam de 1997), impliquer davantage le « *tiers secteur* » pour favoriser l'émergence d'une « société civile européenne ». Les années 1999-2000 vont particulièrement mettre à mal la légitimité de la Commission. En 1999, la Commission Santer est conduite à la démission par le Parlement suite à des affaires financières. Quelques mois plus tard, les élections européennes sont les premières où l'abstention dépasse la participation et où les partis eurosceptiques ou critiques font leur entrée. Le diagnostic semble évident : c'est un problème de communication. Pour les institutions, il s'agit de produire urgemment, tout à la fois, de l'adhésion – populaire –, du consentement – citoyen – et de la participation – électorale.

La Commission semble prendre la mesure de la crise et du poids politique acquis par le Parlement. Avec la nouvelle gouvernance européenne (2000), s'amorce un changement du cadre institutionnel de perception du « problème ». Il s'agit à ce stade d'instaurer des procédures plus coopératives dans la gestion des politiques européennes. En s'ouvrant plus largement aux autres partenaires de l'UE, le vœu de la Commission est de mettre en place une « agence d'information institutionnelle » contrôlée par la Commission. En 2006, la Commission produit un Livre blanc sur une politique de communication européenne, qui n'est rien de moins qu'un plaidoyer *pro domo* appelant à un renforcement de la centralisation des outils de communication des institutions, ce qui déclenche une réaction conflictuelle très vive du Parlement, du Conseil économique et social européen, tout comme des journalistes.

(17) L. HOOGHE / G. MARKS, « A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus », *British Journal of Political Science*, vol. XXXIX, n°1, 2009, pp. 1-23.

L'aspiration participative des institutions européennes et la montée du Parlement européen

Au cours de cette dernière décennie, le changement le plus frappant est l'aspiration participative des institutions européennes (18). Après les nouveaux records d'abstentions aux élections européennes de 2004 et l'échec référendaire du processus de ratification du Traité constitutionnel (TCE) en 2005, la Commission Barroso a adopté une série de textes destinés à améliorer la communication sur l'Europe auprès des citoyens : d'abord, un « Plan d'action relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe » (juillet 2005) ; puis un programme nommé « Le Plan D, comme démocratie, dialogue et débat » (octobre 2005), en référence au « Plan B » évoqué pendant la campagne de ratification du TCE. Le Plan d'action opérationnalise un redéploiement des moyens de communication pour tenter d'instaurer un débat direct et permanent entre l'UE et les citoyens. Pour marquer l'importance symbolique de cette politique, Margott Wallström, commissaire en charge de la « stratégie de communication », est nommée vice-présidente de la Commission en 2004. Son nouveau *leitmotiv* est : la communication est un dialogue. Placés face à ceux qui détiennent position et parole d'autorité, monopole d'expertise et maîtrise de l'agenda, les échantillons de citoyens dépêchés à Bruxelles ou mobilisés en ligne semblent donner corps à la citoyenneté européenne. En réalité, les initiatives et les dispositifs ne subvertissent pas fondamentalement une stratégie de communication de l'UE dont les priorités restent les relations-presse et la diffusion ciblée ou massive d'information. Toutefois, ils la complètent avec l'objectif d'établir une interaction sans médiations avec les eurocitoyens. De plus, à y regarder de plus près, les organisateurs, partenaires et experts de ces expériences délibératives paraissent sociologiquement très ressemblants.

Le Parlement européen propose ses propres manifestations participatives. Il invite et forme les parlementaires à relever le défi des réseaux sociaux (19). Le Parlement s'engage dans un travail de recrutements de « professionnels des médias et de la communication ». Cette politique est soutenue par les parlementaires qui, en 2010, appellent de leurs vœux à « créer une sphère publique en Europe » et un véritable service public de l'audiovisuel européen (Rapport Morten Løkkegaard). Cette situation explique le caractère volontariste de la nouvelle politique du Parlement à l'égard des médias (financement d'Euronews) et des publics nationaux (développement des bureaux d'information du Parlement dans les Etats). La DG Comm du Parlement renforce ses services de communication et se

(18) L. BOUZA GARCIA, *Participatory Democracy and Civil Society in the EU. Agenda-Setting and Institutionalisation*, Palgrave Macmillan, 2015 ; P. ALDRIN / N. HUBÉ, « L'Union européenne, une démocratie de stakeholders. Des laboratoires du participationnisme à l'expérimentation démocratique », *Gouvernement et Action publique*, vol. V, n°2, 2016, pp. 125-152.

(19) S. ROGINSKY / V. JEANNE-PERRIER, « La fabrique de la communication des parlementaires européens 'Tweet ton député' et les 'ateliers du député 2.0' », *Politiques de communication*, n°3, 2014, pp. 85-124.

dote, dès la fin des années 2000, de son propre programme de sondages, le « Parlemètre », construit sur le modèle de l'Eurobaromètre. La politique de communication se veut ambitieuse et porte sur le registre symbolique : prix Sakharov pour la liberté de pensée (depuis 1988), prix Lux du cinéma européen (depuis 2007), prix du Journalisme du Parlement européen (2008-2012), journée de la femme. Ces prix sont désormais pensés comme autant de campagne de communication, rythmant l'année et permettant aux citoyens d'expérimenter l'Europe des valeurs. Cette dimension émotionnelle se retrouve également dans la volonté d'améliorer les visites du Parlement ainsi que dans l'organisation de manifestations artistiques.

La controverse juridico-politique envenime à nouveau les négociations interinstitutionnelles post-TCE. Epilogue constitutionnel de cette querelle du droit, le Traité de Lisbonne ménage les deux institutions. Dans ses « dispositions relatives aux principes démocratiques » (titre II), le traité de 2007 juxtapose de façon inédite deux conceptions de la représentation démocratique. Sous le frontispice de « la démocratie représentative » (article 10-1), qui accorde ses pleines prérogatives au Parlement (article 10.2), le texte consacre dans le même souffle la démocratie participative (article 11) par l'introduction de l'Initiative citoyenne européenne (ICE), pilotée par la Commission. L'ICE est, en effet, l'ingénierie emblématique de la superposition de deux conceptions européennes de la participation : celle, ancienne, des représentants d'intérêt et des experts ; celle, plus récente, des représentants de la « société civile » et des « citoyens ».

Interpellation non contraignante pour la Commission, l'ICE comporte cependant des contraintes explicites et d'autres plus implicites pour ceux qui souhaiteraient la mettre à profit pour faire valoir leur cause auprès de l'UE. S'engager dans une ICE suppose la maîtrise d'un savoir-faire technique, l'appui d'une structure organisationnelle, mais aussi la détention de ressources relationnelles et institutionnelles considérables qui semblent les limiter aux seuls *lobbys* et organisations professionnalisées de la société civile européenne. Les ICE sont plutôt un échec. Depuis leur lancement, sur la quarantaine proposée, seules trois ont atteint le million de signatures. Parmi elles, celle contre le traité transatlantique (StopTTIP), qui avait recueilli 3 millions de signatures, a été jugée non recevable par la Commission. En mai 2017, la justice européenne a invalidé cette décision. Reste qu'aucune de ces ICE n'a abouti sur le moindre texte. De plus, leur nombre est en chute libre : il n'y a presque plus d'ICE nouvelles en cours. Soucieuse face à cet échec, la Commission a lancé une consultation en mai 2017 auprès des organisations de la société civile européenne (20). Au mieux, cette réforme de l'ICE soutenue depuis 2015 par le Parlement ne verra le jour qu'en... 2019.

(20) Cf. le site Internet ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-european-citizens-initiative_en (consulté le 30 août 2017).

Ce compromis de Lisbonne est complété par une déclaration commune, « Communiquer l'Europe en Partenariat », signée en octobre 2008. Il met momentanément un terme à la volonté de la Commission de centraliser la stratégie de communication de l'UE. Le portefeuille de la communication est dilué en deux DG entre 2009 et 2014 et un budget en baisse par rapport aux années précédentes. A l'inverse, le Parlement prend très au sérieux son rôle. On note une augmentation permanente et le triplement de son budget, passant de 44 millions d'euros en 2005 à près de 133,96 millions d'euros en 2012, avant de redescendre à 124,22 millions pour l'année 2014. Il dépasse celui de la Commission européenne depuis 2010. Avec la politisation relative de la fonction, le président Juncker élabore en 2015 une nouvelle stratégie, marquée par la fusion du SPP et de la DG Comm et la tentative de réunir sous son autorité la production des messages au sein de la Commission et des différentes DG : tout message doit avoir l'aval du Président.

LES PROFESSIONNELS DE L'INFORMATION EUROPÉENNE

La croyance en la force performative du dialogue a conduit à la mise en place de plusieurs politiques délibératives – et numériques – en quête d'un « espace public européen ». Si on prenait au sérieux la théorie habermassienne de l'espace public, il faudrait bien plus qu'une couverture conjointe du politique par les médias pour y accéder : un effacement des différences linguistiques, un ou des centres politiques où citoyens comme élites peuvent réellement délibérer, un jeu politique unifié seraient au minimum nécessaires, sans être néanmoins suffisants (21). S'il existe un espace public à dimension européenne, c'est celui du monde de l'information européenne, situé – pour l'essentiel – à Bruxelles, avec ses règles, ses codes, son groupe de journalistes rassemblés en associations et entretenant des relations privilégiées avec les institutions communautaires – au premier chef, la DG Communication (DG Comm) de la Commission européenne. S'il existe des médias à destination des acteurs de l'Europe politique (*Euractiv* par exemple), le public est celui de l'espace public bruxellois. La couverture des questions européennes est, elle, très distordue par rapport à la réalité du travail des institutions communautaires.

Un espace de coproduction symbolique

Les journalistes ont été très tôt enrôlés dans la politique d'information des institutions communautaires. A la direction de la CECA, Jean Monnet s'entoure de journalistes, comme Paul Collowald – ancien correspondant du *Monde* à Strasbourg – ou François Duchêne – ancien correspondant du *Manchester Guardian* à Paris – pour faire entrer les pratiques et savoir-

(21) O. BAINÉE, « European public sphere does not exist (at least it's worth wondering) », *European Journal of Communication*, vol. XXII, n°4, 2007, pp. 493-503.

faire professionnels dans le travail de relations-presse de la Haute Autorité. La plupart des porte-parole sont recrutés dans les rangs des journalistes de métier, acquis à la cause intégrationniste. Les journalistes agissent comme médiateurs, dans l'effort constant de faire connaître au public les avancées de l'intégration européenne. La Commission soutient la création des diverses agences : Agence Europe ou l'agence Agra.

Afin de compenser l'absence d'attractivité médiatique, la Commission européenne rend facilement accessible l'information aux journalistes. Dès 1962, la Commission établit des règles d'accès des journalistes à la salle de presse du Berlaymont (siège de la Commission) et systématise le caractère quotidien du point de presse – qui prend alors le nom de « *briefing* de midi » ou « rendez-vous de midi » – tenu par les commissaires ou, le plus souvent, leurs porte-parole. L'accréditation fait l'objet d'une véritable cogestion entre le Groupe du porte-parole (dirigé par Beniamino Olivi de 1962 à 1977) et l'Association de la presse internationale (API), regroupant les correspondants installés à Bruxelles. En plus des *briefings*, ce système repose sur un certain nombre d'avantages réservés aux accrédités, telle une garantie d'exclusivité temporaire des propos recueillis en salle de presse – avant publication de communiqués, puis diffusion satellite et maintenant mise en ligne. Dans cette même logique, le programme « Europe by satellite » (« Service d'informations télévisées de l'Union européenne ») fournit depuis 1995 des images, des sujets d'actualité et du matériel audiovisuel aux journalistes. Le Parlement européen mène, depuis, la même politique, en mettant à disposition des journalistes de nombreux moyens.

En plaçant l'API au centre du dispositif informationnel, la Commission fait des journalistes à Bruxelles les véritables co-producteurs de cette information, quand elle ne recourt aux services de ces professionnels de l'écriture dans la rédaction de ses supports communicationnels. Le phénomène est plus observable encore lorsqu'on quitte l'actualité politique générale et qu'on regarde du côté de la presse technique – agricole en particulier. Là, les journalistes sont clairement des co-producteurs d'une mise en récit des politiques publiques communautaires : agence de presse (Agra), journalistes et fonctionnaires en charge des questions agricoles, par exemple, sont indiscutablement membres d'un même monde professionnel.

Depuis les années 2000, on trouve à Bruxelles un marché de l'expertise informationnelle communautaire, à la périphérie directe des institutions et spécialisé dans la production de contenus (rédactionnels, audiovisuels, *web*) « européens ». Les trajectoires des acteurs investis sur ce marché montrent que la conversion de l'expérience interne des institutions de l'UE et la détention d'un carnet de relations au sein de la Commission constituent un capital professionnel très prisé par les *think tanks* bruxellois qui, à l'instar du Centre for European Policy Studies (créé en 1983 à Bruxelles – www.ceps.eu) ou du European Policy Center (basé à Bruxelles – www.epc.eu), entendent influencer, par leurs études, l'action publique européenne. Ces *think tanks* concurrencent les agences bruxelloises spécialisées dans

l'information experte des décideurs économiques, des lobbyistes et des milieux institutionnels. Les distinctions fonctionnelles entre journalistes, conseillers, experts et lobbyistes sont là plus ou moins abolies.

C'est aussi un monde en plein mouvement : en 2015, par exemple, on a pu assister à l'arrivée de www.politico.eu, à la fermeture du très prisé www.europolitics.info et à son rachat par un autre *think-tank*, www.contexte.com, fondé par la branche française de www.euractiv.com, en dissidence du groupe depuis 2013. Nombreux sont les journalistes passés depuis aux activités plus lucratives de conseil, tandis que la crise économique ne fait que renforcer ce phénomène en incitant les journalistes précaires à diversifier leurs activités, notamment dans la communication. À l'avenir se posent pour ces acteurs des questions de frontières : celle entre journalisme et communication ; celle entre journalisme européen et correspondant national détaché à Bruxelles.

Le corps des journalistes européens (22)

Les journalistes présents à Bruxelles se retrouvent au sein de l'Association de la presse internationale (API – www.api-ipa.org), dont l'objectif est de « *défendre les intérêts professionnels des journalistes couvrant les institutions européennes* ». Cette association leur procure des facilités d'accès à l'information, des conditions de travail favorables au cours des différentes conférences et réunions organisées par la présidence de l'UE dans les différents Etats membres. Sur la durée, elle a su centraliser les ressources administratives : co-gestionnaire des accréditations, négociation avec les services du Porte-parolat des différentes institutions des codes de bonne conduite, relais auprès des autorités belges pour l'attribution des cartes de journalistes. Elle travaille également avec le European Journalism Center (ejc.net), fournissant aux journalistes un *vade-mecum* pour s'orienter dans le monde des informations communautaires : lieux, carnets d'adresse, etc.

Engagée dans l'émergence de ces qualifications et plus clairement politique, l'Association des journalistes européens (AEJ – www.aej.org) « *réunit tous les journalistes convaincus de la nécessité de l'intégration européenne sur une base démocratique et décidés à défendre la liberté de la presse et de l'information indispensable à la réussite de cette œuvre* ». Pour ses membres, il s'agit de s'engager pour une « conscience européenne » tout en facilitant l'accès aux sources d'information européenne en défendant la place des journalistes auprès des institutions de Bruxelles et du Conseil de l'Europe. L'association mène un travail de sensibilisation par l'organisation des séjours à Bruxelles de journalistes habituellement peu enclins à y venir et par la formation à ces questions dans les écoles de journalisme. Au niveau de sa structure fédérale comme aux niveaux nationaux, l'AJE

(22) Pour une version plus complète de ces réflexions, cf. N. HUBÉ, « Journalistes », in E. LAMBERT ABDELGAWAD / H. MICHEL (dir.), *Dictionnaire des acteurs de l'Europe*, Editions Larcier, Bruxelles, 2014, pp. 232-236.

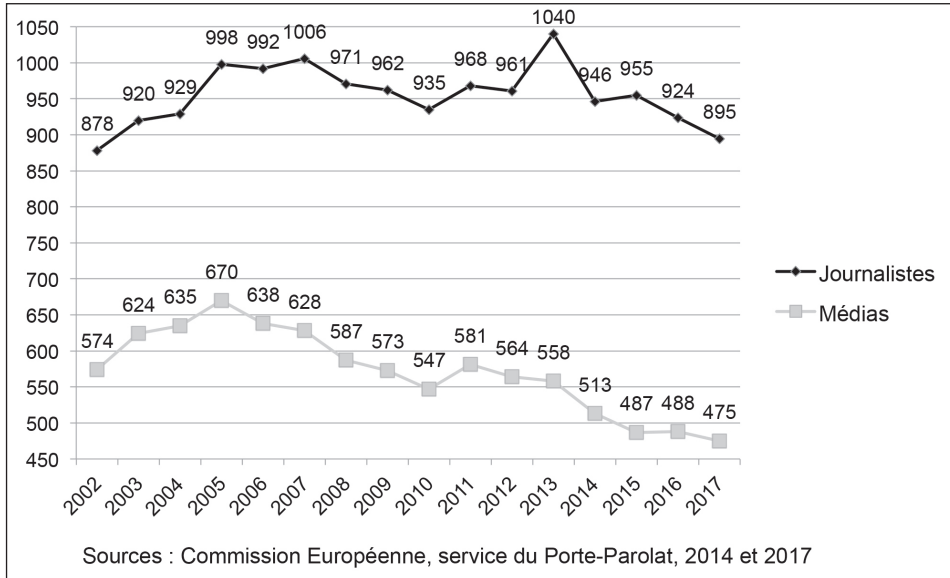
cherche à faire émerger une excellence journalistique européenne, reconnue et certifiée par un prix européen du journalisme européen (devenu autonome en 2012 – www.europeanpressprize.com), sur le modèle du prix Pulitzer ou des prix nationaux (comme le prix Louise Weiss depuis 2005 en France) (23). Ceux qu'on pourrait appeler à la suite des travaux de Florian Tixier des « *militants de l'information (pro-)européenne* » ont trouvé, depuis le Brexit, une raison d'être plus forte pour porter leur projet.

Le groupe de journalistes couvrant les actualités de la Commission est également en charge des activités des autres institutions présentes à Bruxelles (Parlement européen, Conseil des ministres, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, *etc.*). Il accompagne les migrations mensuelles du Parlement à Strasbourg, ainsi que les chefs d'Etat et de gouvernement à l'occasion des sommets semestriels du Conseil européen. Lors de ces sommets, le groupe est rejoint par des journalistes politiques nationaux, dépêchés pour suivre l'actualité de « leur » chef d'Etat ou de gouvernement.

D'une centaine de journalistes en 1962, le groupe a suivi l'approfondissement de l'intégration européenne pour dépasser les 900 membres au tournant des années 2000 : les élargissements de 2004 et 2007 comme la Convention européenne et la négociation du Traité de Lisbonne ou encore la crise de la zone euro ont conduit à l'accroissement de ce groupe – avec le pic d'un millier de journalistes en 2013. Cependant, il est également dépendant de la situation économique des médias. Depuis 2007, le nombre de journalistes et de médias n'a fait que baisser. L'année 2013 est une exception, avec une remontée du nombre de journalistes présents. On constate aussi que nombreux sont ceux qui travaillent en *freelance*, non affectés à un média particulier : le nombre de journalistes est plus stable que le nombre de médias, passé de 670 en 2005 à 475 en 2017, soit une perte d'un tiers du nombre de titres. Ce groupe est majoritairement masculin (65,3% en 2017). A ces 895 journalistes, il faut ajouter 351 techniciens accrédités, dont 159 *cameramen* et 49 photographes.

(23) F. TIXIER, « En quête de professionnalisme – L'Association des Journalistes européens, des spécialistes de l'Europe aux journalistes spécialisés », in P. ALDRIN *et al.* (dir.), *Les Médiations de l'Europe politique*, *op. cit.*, pp. 285-305.

**Evolution du nombre des accrédités au Berlaymont (hors techniciens)
de 2002 à 2017 (24)**



Ce groupe n'est pas le gage d'une européanisation des pratiques. Les groupes nationaux de journalistes sont bien plus structurants : cela est aisément observable dans la salle de presse du Berlaymont ou lors des points-presse nationaux à l'issue des Conseils européens (25). De plus, ce groupe est très hétérogène, avec des nations très présentes (l'Allemagne et le Royaume-Uni représentant à eux deux près d'un quart du groupe) et d'autres qui le sont beaucoup moins (la France, l'Italie ou l'Espagne, ou les pays de l'Est par exemple). La crise économique des médias affecte particulièrement les pays issus des élargissements de 2004, 2007 et 2013 : leur nombre est très fluctuant. La présence de ces correspondants est due davantage à des projets individuels de journalistes désireux de s'installer à Bruxelles pour des raisons souvent personnelles (conjoint-e employé-e dans les institutions européennes) qu'à une véritable volonté des rédactions d'être présentes (26). On notera que, hormis les Etats-Unis d'Amérique, la Chine, le Japon et la Russie, rares sont les pays (hors UE) ayant dépêchés des journalistes, ce qui renseigne sur la perception d'une

(24) Nous remercions les services du porte-parolat de nous avoir transmis ces données, ainsi que Florian Tixier, Alena Sobotova et Renaud Soufflot de Magny pour leur aide.

(25) O. BAINÉE, « Reporting the European Union: a study in journalistic boredom », in R. KUHN / R. K. NIELSEN (dir.), *Political Journalism in Transition: Western Europe in a Comparative Perspective*, I. B. Taurus & Co Ltd, Londres/New York, 2013, pp. 131-150.

(26) A. SOBOŤOVA, *'Breaking news' dans la relation de l'UE aux médias ? Correspondants permanents des nouveaux Etats membres à Bruxelles (2004-2014)*, thèse de Science politique, Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 2017.

– encore – trop faible attractivité des activités de l'Europe politique. De plus, le nombre de journalistes présents à Bruxelles décroît d'année en année. Corrélativement, le seul groupe « national » à croître est celui des accrédités « belges » – il gagne plus de 59 journalistes entre 2013 et 2017 –, pour devenir le groupe national le plus important (129 accrédités), auquel il faut ajouter les deux tiers des techniciens (231 Belges sur les 351). Cela ne signifie pas un intérêt supérieur de ce pays hôte des institutions, mais plutôt que ces accrédités belges sont plus systématiquement des *freelance* travaillant pour différents médias européens ou internationaux.

Origine géographique des journalistes accrédités (par nationalité) en 2017

Etats membres de l'UE	N=	Etats membres de l'UE	N=
Allemagne	102	Estonie	3
Royaume-Uni	101	Lettonie	3
Belgique	129	Chypre	1
France	83	Malte	0
Espagne	65	Lituanie	0
Italie	65	Total UE	763
Pays-Bas	32		
Pologne	21	Autres Etats	
Grèce	21	Membres du Conseil de l'Europe (hors UE et Russie)	38
Danemark	18	Chine	23
Autriche	17	Etats-Unis d'Amérique	21
Hongrie	17	Japon	9
Irlande	14	Russie (Fédération de)	8
Suède	13	Inde	3
Portugal	10	Canada	2
Bulgarie	10	Asie	11
Finlande	8	Maghreb	7
Roumanie	7	Moyen-Orient	4
Croatie	6	Amérique Latine	3
Slovénie	5	Afrique Sub-Saharienne	2
République tchèque	4	Océanie	1
Luxembourg	4		
Slovaquie	4	Total	895

Source : Commission européenne, Service du Porte-parolat, 2017.

LA COUVERTURE MÉDIATIQUE DES QUESTIONS EUROPÉENNES

Le journalisme européen souffre d'un problème récurrent : le très faible intérêt de son sujet dans les espaces publics nationaux. Le sujet est rare dans l'ensemble des supports d'informations politiques et économiques générales (à l'exception du *Financial Times*) (27). L'absence de couverture se retrouve sur le temps long. Les acteurs européens – au sens large – représentent moins de 10% des acteurs cités dans les informations politiques nationales ou internationales : 6% en 1999 (28) et 7,8% en 2012 (29). Le traitement des enjeux et des acteurs de la politique communautaires reste en toute circonstance très largement dépendant d'une perception nationale. Les moments les plus médiatisés sont les sommets européens, où chefs d'État et de gouvernement se rencontrent : à défaut de parler d'Europe, les médias couvrent leurs *leaders* nationaux dans le concert européen. Les institutions et acteurs communautaires (Commission comme Présidents de la Commission ou du Conseil européen, Parlement ou parlementaires européens, *etc.*) sont très largement sous-représentés, quand ils ne sont pas tout simplement ignorés. On parle dans la littérature de « *summitization* » des affaires européennes : un traitement par les sommets européens et les instances intergouvernementales en lieu et place d'un traitement communautaire. Cette couverture des affaires européennes est paradoxale : elle ne rend pas raison des transformations des modes de gouvernements toujours plus supranationaux et intégrés de l'UE, mais elle peut s'expliquer par le fait que les affaires européennes ne renvoient pas aux routines du travail journalistique, fait d'une couverture par le jeu politique et la personnalisation, orientée vers un public national. Cela a pu s'observer clairement au cœur de la crise de l'euro.

La médiatisation de la crise de l'euro : une crise politique gérée par des acteurs nationaux

Depuis les débuts de la crise de l'euro en 2009, les *European Studies* insistent sur le recul du processus d'européanisation, suggérant *de facto* que la crise de l'euro a contribué à accroître le rôle et la place des gouvernements nationaux par rapport aux institutions communautaires (30), cela pour certains pays plutôt que d'autres (31). Ce tournant intergouvernemental

(27) C. H. DE VREESE / H. G. BOOMGAARDEN, « Comparing news on Europe: elections and beyond », in F. ESSER / T. HANITZSCH (dir.), *Handbook of Comparative Communication Research*, Routledge, Londres, 2012, pp. 327-340 ; D. MARCHETTI (dir.), *(En)quête d'Europe. Médias européens et médiatisation de l'Europe*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2004.

(28) G. GARCIA / V. LE TORREC (dir.), *L'Union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne*, L'Harmattan, 2003, 125 p.

(29) P. VAN AELST / T. SHEAFER / N. HUBÉ / S. PAPANASSOPOULOS, « Personalization », in C. DE VREESE / F. ESSER / D. N. HOPMANN (dir.), *Comparing Political Journalism*, 2017, Londres, p. 118.

(30) Cf. par exemple « Debate: the European Commission's role in economic governance », *Journal of European Integration*, vol. XXXVIII, n°1, 2016.

(31) A. CRESPIY / V. SCHMIDT, « The clash of Titans: France, Germany and the discursive double game of EMU reform », *Journal of European Public Policy*, vol. XXI, n°8, 2014, pp. 1 085-1 101.

pris durant la crise déprécie le rôle des institutions communautaires, en premier lieu la Commission européenne, le Parlement européen et la Banque centrale européenne. Cela étant, la crise de l'euro a également contribué à politiser l'Europe politique beaucoup plus fortement que précédemment, impliquant beaucoup plus centralement les acteurs politiques nationaux de chacun des pays, qui tendent à s'imposer comme les seuls acteurs du jeu européen au détriment des institutions communautaires ou des institutions politiques des autres Etats membres. Cette politisation consiste à renforcer la saillance des enjeux de gouvernement européens et à les polariser autour d'un soutien – ou plus généralement – d'une opposition ferme aux décisions prises. Cette politisation de l'intégration européenne se fait quasi exclusivement au niveau national, avec des arguments nationaux et des perspectives stato-centrées et par la voix des *leaders* politiques nationaux, connus et reconnus dans leur presse nationale.

**Institutions présentées dans les presses de dix pays européens
au cours de la crise de l'euro (2010-2012) (32)**

Pays	Zone Euro	Institutions politiques nationales	Acteurs et experts économiques	Institutions communautaires et FMI	Autres acteurs /institutions	Société civile Citoyens
Italie	Oui	50,9	19,1	10,6	10,1	9,3
Finlande	Oui	50	24	10,5	6,9	8,7
France	Oui	48,9	32,4	11,3	1,1	6,2
Grèce	Oui	43,3	17,8	16,8	16,3	5,8
Espagne	Oui	42,7	31	12,2	4,6	9,5
Belgique	Oui	42,1	25,6	11,8	13,1	7,4
Allemagne	Oui	39,3	35,5	9,2	6,9	9,2
Pays-Bas	Oui	37,7	28,8	10,1	15,4	8
Royaume-Uni	Non	33,5	43,7	10,1	0,9	11,8
Pologne	Non	22,9	34,1	20,3	1,1	21,5
Moyenne		42,2	29,6	11,7	7,1	9,5

N=20459. Valeurs présentées en %.

La crise de l'euro est, plus encore que la couverture habituelle des questions européennes, traitée comme une crise politique (33). Les travaux récents donnent à voir une couverture personnalisée des informations,

(32) N. HUBÉ / S. SALGADO / L. PUUSTINEN, « The Euro crisis' actors and their roles: politicization and personalization of the press coverage », *Politique européenne*, n°52, 2016, p. 102.

(33) S. SCHIFFERES / R. ROBERTS (dir.), *The Media and Financial Crises: Comparative and Historical Perspectives*, Routledge, 2014 ; R. PICARD (dir.), *The Euro Crisis in the Media: Journalistic Coverage of Economic Crisis and European Institutions*, I. B. Taurus & Co Ltd, Londres/New York, 2015.

dominée par les responsables politiques nationaux ainsi que par les experts économiques. Ces analyses montrent que la crise est vue sous le prisme de deux types d'institutions : les élites politiques nationales d'abord, les experts économiques ensuite. Si ces résultats pouvaient être attendus, il est important de rappeler qu'à l'inverse d'un traitement « routinier » des questions européennes, l'eupéanisation de la crise et de ses conséquences pouvait laisser penser à une attention plus forte aux institutions communautaires qu'à l'occasion de la couverture routinière des informations ou aux citoyens directement touchés par la crise. Preuve des routines journalistiques nationales, cette couverture politique est essentiellement le fait des journaux de la zone euro. Dans l'enquête du Reuters Institut for Study of the Journalism (*cf.* le tableau ci-avant), les presses britanniques et polonaises ne perçoivent la crise que sous l'angle d'un problème économique. Ces enquêtes montrent aussi une hiérarchie d'importance des pays et de leurs dirigeants fortement corrélée au PIB du pays, cela quel que soit l'espace médiatique pris en compte, renforçant cette lecture d'un *management* Merkel/Présidence française de la crise.

* *
*

L'Europe de la communication suit une histoire marquée par une double contrainte de légitimité : auprès des médias et des opinions publiques nationales. Les institutions européennes, depuis leurs origines, tentent de remédier à ce défaut de visibilité, à cette relative absence de légitimité populaire et à un manque d'eupéanisation des espaces publics nationaux. Elles ont développé une véritable politique publique de communication permettant d'enrôler journalistes et militants de la cause européenne et de faire exister une symbolique européenne. Cependant, elles buttent contre la réalité politique (abstention croissante et montée des partis eurosceptiques, référendums négatifs) au sein des différents Etats membres, ce qui les contraint à chercher de nouveaux modes de légitimation, actuellement ceux du tournant participatif. Cette politique publique fait également l'objet de tensions et de négociations entre les deux institutions, en opposition pour avoir le droit de parler « au nom des Européens », Commission et Parlement européen.

SCIENCE, HAUTES TECHNOLOGIES
ET RELATIONS INTERNATIONALES

Xavier PASCO
Introduction

Nicolas MAZZUCCHI
*Les dépendances européennes en métaux stratégiques.
Une approche des chaînes de valeur*

Elisande NEXON et Christophe GENISSET
*Biotechnologies : concilier défis sociétaux
et considérations éthiques et sécuritaires*

INTRODUCTION

PAR

XAVIER PASCO (*)

A l'heure où le monde numérique semble définir les rapports de puissance, où l'avenir semble porté par l'innovation dématérialisée des *blockchains* et de l'intelligence artificielle, des crises sporadiques se chargent de nous rappeler l'existence d'une économie industrielle bien vivante. Elle irrigue de nombreux secteurs, parmi lesquels en particulier celui du « numérique ». Car celui-là a en commun avec de nombreux autres secteurs stratégiques sa dépendance vis-à-vis de ressources convoitées, qu'il s'agisse des fameuses terres rares ou des métaux les plus stratégiques. Nicolas Mazzucchi illustre cette dépendance dans le premier article de ce chapitre. Il démontre clairement l'importance cruciale de ce type de ressources dans l'essor même des technologies numériques (qui utilisent des écrans, des composants de pointe) ou énergétiques (avec par exemple l'essor de l'éolien qui nécessite stockage d'énergie et composants métallurgiques sensibles), ces technologies mêmes qui sont censées, dans la pensée commune, faire sortir nos économies de l'âge industriel et du temps de l'exploitation massive de ressources. Pourtant, l'empreinte géographique et donc géopolitique reste ici bien présente, avec des réserves stratégiques contrôlées par quelques nations, dont la Chine et la Russie, qui ont conscience de ces richesses et de l'importance pour eux de les exploiter. L'Europe se trouve en situation de dépendance mais elle maîtrise aussi des processus industriels qui lui permettent encore de trouver sa place. Cependant, attention. L'important est aussi dans le déplacement de la « chaîne de valeur », nous dit l'auteur. Les pays possesseurs de ressources visent désormais la maîtrise des savoir-faire technologiques qui leur permettront de mieux tirer parti de l'exploitation des ressources qu'ils maîtrisent.

Curieusement complémentaires de ces ressources rares dans bien des domaines, comme dans l'énergie, les transports, la chimie ou l'environnement, les biotechnologies sont également au centre de toutes les attentions. L'Europe là encore fait jouer ses compétences et le haut niveau de sa recherche scientifique. Pour autant l'attrait économique que représente ce secteur en pleine expansion fait aujourd'hui des Etats-Unis la puissance incontestée du domaine, avec à l'affût quelques nations asiatiques comme la Corée du Sud ou la Chine. Et leurs ambitions ne

(*) Directeur de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

cessent de grandir. Or, si les enjeux industriels sont ici aussi considérables, les conséquences de ces recherches auront surtout des effets profonds sur nos sociétés, sur leur développement ou leur sécurité, nous disent Christophe Genisset et Elisande Nexon dans ce second article. Les armées d'ailleurs s'y intéressent de près, elles qui pensent dès aujourd'hui à « l'homme augmenté » ou à la convergence intime des biotechnologies et des technologies de l'information. Toutefois, ces évolutions posent d'emblée des problèmes éthiques qui touchent à la morale et à la religion. Autant de problèmes nouveaux autour desquels des stratégies nationales particulières, différentes selon les sociétés, se mettent progressivement en place et peuvent mettre en cause la cohésion de la société internationale devant des évolutions difficiles à régler. Prise entre attrait financier et conduite éthique de la recherche, les biotechnologies remettent aussi l'homme, les modèles de société et la culture (morale, juridique et économique) qui les anime au centre d'une dynamique internationale qui reste pour l'heure en manque de repères.

LES DÉPENDANCES EUROPÉENNES EN MÉTAUX STRATÉGIQUES

UNE APPROCHE DES CHÂÎNES DE VALEUR

PAR

NICOLAS MAZZUCCHI (*)

Le XX^e siècle a été celui de la course aux matières premières énergétiques. Des deux révolutions industrielles, fondées sur le charbon puis le pétrole, aux courses aux hydrocarbures avant, pendant et après la Seconde Guerre mondiale, les pays européens ont toujours été aux avant-postes de la compétition. Après le chaos de la Seconde Guerre mondiale et l'émergence des deux superpuissances, l'Europe est devenue un compétiteur de second rang, malgré la persistance de ses besoins énergétiques et industriels. Après des années de marasme économique suite aux chocs pétroliers, l'Europe a redécouvert l'intérêt de posséder un tissu industriel solide dans les années 1990-2000, plus particulièrement à la suite de la crise des *subprimes*, face à laquelle les pays industriels comme l'Allemagne ont affiché une meilleure résilience. Toutefois, ces industries européennes, tout comme les systèmes énergétiques nationaux, connaissent une évolution fondamentale ces dernières années sous le coup combiné de la pression environnementale, de l'hypercompétition économique et de la transformation numérique des sociétés.

Les industries stratégiques du continent (aéro-défense, spatial, énergie, télécommunications, etc.) ont toutes en commun de nécessiter un recours de plus en plus important aux métaux stratégiques. Cet ensemble d'une quarantaine de métaux, utilisés seuls ou en alliages, dans des quantités le plus souvent assez faibles, remplace de plus en plus les métaux et alliages de base tels le fer, l'acier et l'aluminium, comme cœur des produits industriels. Face à cette évolution des modes de production, les pays européens – dont les territoires sont le plus souvent démunis de ces ressources rares ou concentrées – sont face à une nouvelle forme de dépendance. Engendrant des vulnérabilités dans la chaîne de valeur des industries stratégiques, ces besoins en métaux importés le plus souvent de pays à la volonté géoéconomique marquée peuvent être amoindris par des stratégies de contournement, dont l'efficacité est parfois aléatoire.

(*) Chercheur à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

LA TRANSFORMATION TECHNOLOGIQUE DES PAYS EUROPÉENS,
UNE OPPORTUNITÉ ?

L'évolution de la structure technologico-économique des pays émergents, d'une industrie lourde vers une industrie légère, entreprise depuis les années 2008-2010, a été suivie, de la part des pays du Nord, par un recentrage sur certains segments pour des raisons de compétitivité. Le développement des industries légères de pointe en Chine, en Inde, au Brésil ou en Corée du Sud s'est accompagné, pour des raisons de compétition économique, d'une accélération de la course à la technologie partout sur la planète. Les plans, qui se multiplient dans de nombreux pays très avancés, pour le développement et l'intégration de familles de technologies regroupées sous le nom d'« industries du futur » (1) induisent une transformation, à terme, des modèles industriels. L'arrivée en masse de technologies reposant sur le *big data*, l'Internet des objets, l'impression additive ou la visualisation 3D manifeste l'évolution des besoins en termes de composants industriels. Le passage, pour les fabricants, d'un rôle de vendeur d'objet (avion, voiture, train, *etc.*) à celui de fournisseur d'un service (nombre de kilomètres roulés, de décollages, *etc.*) est sous-tendu par ces nouveaux modèles de production et d'appropriation (2).

En outre la multiplication des politiques de transition énergétique, en Europe mais aussi au Japon et dans d'autres pays, avec l'inclusion en grand volume d'énergies renouvelables dans les mix électriques nationaux ainsi que de nouvelles technologies d'efficacité énergétique (*smart grids*, stockage, bâtiments à haute qualité environnementale, *etc.*), modifient les besoins industriels. La question des réseaux électriques, qui est centrale dans le secteur de l'énergie en Europe (3), ne peut se penser que dans le cadre d'une transformation en profondeur avec, là encore, un recours accru aux technologies liées au traitement massif des données informatiques. De la même manière, les énergies renouvelables pourraient provoquer, avec un déploiement massif sur l'ensemble du territoire européen, un déplacement dans la dépendance aux fournisseurs extérieurs (4). En effet, les énergies renouvelables, en majorité éoliennes et centrales solaires photovoltaïques à l'heure actuelle, amoindrissent certes la dépendance aux fournisseurs de matières énergétiques fossiles (pétrole, gaz, uranium), mais dans le même temps créent une dépendance aux fournisseurs de métaux stratégiques. Au-delà des énergies renouvelables, les technologies d'efficacité

(1) Nouvelle France Industrielle, *Fabbrica del Futuro*, Industrie 4.0, High Value Catapult Manufacturing, *etc.*

(2) KPMG, *The Factory of the Future, Industry 4.0 the Challenges of Tomorrow*, 2016, 66 p.

(3) J.-M. CHEVALIER / M. DERDEVET / P. GEOFFRON, *L'Avenir énergétique cartes sur table*, Folio, 2012.

(4) En 2015, au niveau mondial, l'éolien représentait 384 gigawatts (GW) de capacité installée ; en 2040, selon le scénario « New policies » de l'Agence internationale de l'énergie, les capacités éoliennes devraient atteindre 1 452 GW. Au niveau actuel, cela représenterait 7 millions de tonnes de nickel supplémentaires, alors que la production mondiale annuelle dépasse à peine les 2 millions de tonnes. Pour les seuls pays de l'Union européenne, cela représente tout de même 197 GW de capacités éoliennes supplémentaires, soit une demande en nickel de 130 600 tonnes.

énergétique, en particulier liées au stockage d'électricité, s'annoncent, elles aussi, consommatrices de ces métaux. La technologie la plus mature actuellement, celle des batteries lithium-ion, repose sur une utilisation intensive du lithium, alors même que ce dernier est extrêmement concentré géographiquement (Chili, Argentine, Russie, *etc.*) (5). Les autres filières, alternatives au lithium-ion, sont identiquement dépendantes à d'autres métaux, le vanadium par exemple.

Enfin, le maintien des industries stratégiques traditionnelles (aéro-défense, spatial, énergie, transports, télécommunications), génératrices d'emploi et de revenus dans de nombreux pays d'Europe, aboutit, avec la combinaison des facteurs précédents, à une hausse prévisible des besoins en métaux stratégiques (6). Ces derniers se retrouvent dans des applications de plus en plus nombreuses. A titre d'exemple pour la défense, la plupart des systèmes de communication, de visée et de commandement, utilisent ces métaux stratégiques. De même toutes les technologies aéronautiques et spatiales, y compris les missiles balistiques, sont extrêmement dépendantes de ces ressources tant pour les systèmes de guidage que pour les revêtements extérieurs. Ces métaux concourent ainsi, *in fine*, à de nombreux aspects industriels de la dissuasion.

Principales utilisations des métaux stratégiques dans le domaine de la défense

Technologie	Métal
Obus perforants	Tungstène, cuivre, mercure
Blindages	Tantale
Revêtements externes de satellites et de missiles balistiques	Indium, cuivre, nickel
Dispositifs de guidage	Néodyme, praséodyme, samarium, dysprosium, terbium, cuivre, béryllium, tantale, mercure
Superstructures aéronautiques	Titane
Equipements de guerre électronique	Terres rares, cuivre, nickel, gallium, germanium, cadmium, lithium
Dispositifs de visée (y compris nocturne)	Yttrium, europium, terbium, tantale, indium
Moteurs électriques	Néodyme, praséodyme, terbium, samarium, rhodium, palladium, dysprosium, palladium
Equipements de communication	Lanthane, yttrium, néodyme, lutétium, gallium, germanium, indium
Réacteurs nucléaires	Zirconium, niobium, béryllium, hafnium
Moteurs d'avion	Chrome, cobalt, rhodium, niobium, vanadium, platine

Sources : V. BAILEY GRASSO, *Rare Earth Elements in National Defense: Background, Oversight Issues, and Options for Congress*, Congressional Research Service, 2013 ; site Internet www.dla.mil/HQ/Acquisition/StrategicMaterials/Materials.aspx.

(5) Cf. le site Internet www.economist.com/news/americas/21723451-three-south-american-countries-have-much-worlds-lithium-they-take-very-different.

(6) House of Commons STC, *Strategically Important Metals. Fifth Report of Session 2010-12*, Stationery Office, Londres, 2011.

Dans certains cas comme la Russie, à la fois principal exportateur de gaz et de pétrole vers l'Europe mais également premier fournisseur de nickel et deuxième de terres rares du continent (7), cela permet de disposer d'un deuxième canal de dépendance vis-à-vis des Européens, après les hydrocarbures. La Russie, consciente de cette dépendance à venir dans certains domaines, relance même la production dans des mines d'époque soviétique. La corporation d'Etat pour le nucléaire, Rosatom, a ainsi fait savoir (8) que sa filiale minière ARMZ allait reprendre la production de lithium en Sibérie orientale (9). Pire encore, la concentration de la production de nombre de ces métaux induit une augmentation de la dépendance relative aux fournisseurs (10). A titre d'exemple, la Chine produisait en 2016 44% de l'indium au niveau mondial et 71% du germanium, sans parler des terres rares (83%) (11).

Besoins en métaux stratégiques des différentes technologies d'énergies renouvelables

Métal	Technologie	Kg/MW
Indium	Solaire PV	4,5
Tellure	Solaire PV	4,7
Sélénium	Solaire PV	0,5
Gallium	Solaire PV	0,12
Cuivre	Solaire PV	2194
	Eolien	1142,9
Dysprosium	Eolien	2,8
Néodyme	Eolien	40,6
Nickel	Eolien	663,4
Molybdène	Eolien	136,6

Source : R. I. MOSS / E. TZIMAS / H. KARA / P. WILLIS / J. KOOROSHY, *Critical Metals in Strategic Energy Technologies*, European Commission Joint Centre Institute for Energy and Transport, 2011.

(7) Commission européenne, *Sur la révision de la liste des matières premières critiques pour l'UE et la mise en œuvre de l'initiative « Matières premières »*, 2014.

(8) Déclaration de Kiril Komarov, premier vice-président de Rosatom, Bloomberg, 19 sept. 2017, disponible sur le site Internet www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-19/russian-nuclear-giant-joins-scramble-to-supply-electric-car-boom.

(9) La Russie représente, selon l'USGS, environ 8 à 10% des réserves mondiales de lithium, qu'elle n'exploite plus depuis les années 1990.

(10) N. MAZZUCCHI, « The dependence over strategic materials in renewable energies and energy efficiency: a new energy security issue », communication au World Energy Congress, Istanbul, 2016.

(11) Données USGS.

L'Union européenne s'est saisie de cette question au début des années 2010 avec une évaluation des principales matières premières minérales importées. Un premier rapport en 2011 (12), suivi d'un second en 2014 (13), ont confirmé l'extrême dépendance du continent à un nombre limité de fournisseurs. Parmi les principaux pays d'origine des métaux et autres matières premières minières consommées sur le territoire européen, le Brésil, les Etats-Unis mais surtout la Chine et la Russie se détachent nettement. Concernant les principaux pays émergents (Brésil, Chine, Russie), cette situation est aggravée sur le plan stratégique, par les liens capitalistiques existant entre l'Etat et les entreprises minières produisant les principaux éléments considérés (14). Concernant les terres rares par exemple, les entreprises China MinMetals (et ses filiales comme Hunan non-ferrous metals), China Non-Ferrous Metals Mining, Jianxi Copper ou Chinalco (et ses filiales comme Yunnan Copper) sont sous l'administration directe de l'Etat chinois au travers de la Commission de gestion des actifs de l'Etat (SASAC). En Russie, l'entrecroisement des liens capitalistiques, financiers et interpersonnels au sommet de l'Etat crée un secteur dont les principales entreprises sont sous la dépendance absolue du Kremlin (15). Dans un contexte de marché où la plupart de ces métaux font l'objet de transactions de gré à gré en l'absence d'une véritable régulation institutionnalisée (16), le pouvoir de régulation des pays d'origine et des entreprises productrices sur les consommateurs est maximal.

En outre, de nombreuses entreprises nationales issues de pays émergents et liées – capitalistiquement, financièrement ou managérialement à leur Etat d'origine – se projettent maintenant à l'étranger, adoptant les mêmes comportements que les transnationales occidentales. C'est le cas en particulier des entreprises minières chinoises, qui se montrent extrêmement actives en Amérique latine dans la filière du lithium ; la vente des actifs de l'entreprise chilienne SQM attire fin 2017 de nombreuses entreprises chinoises parmi lesquelles Sinochem. En 2016, China Molybdenum avait acquis la mine de Tenke en République démocratique du Congo, particulièrement stratégique pour sa production de cobalt (17).

(12) Commission européenne, *Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières*, 2011.

(13) Commission européenne, *Sur la révision de la liste des matières premières critiques pour l'UE et la mise en œuvre de l'initiative « Matières premières »*, 2014.

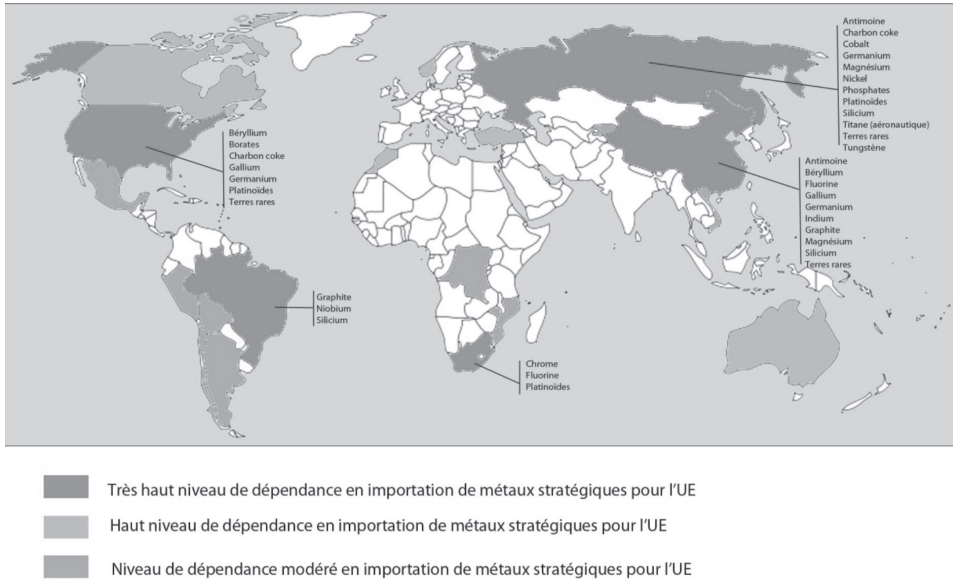
(14) M. DE RIDDER, *The Geopolitics of Mineral Resources for Renewable Energy Technologies*, The Hague Centre for Strategic Studies, La Haye, 2013 ; F. FIZAINE, *Les Métaux rares : opportunité ou menace ? Enjeux et perspectives associés à la transition énergétique*, Technip, Paris, 2015.

(15) N. MAZZUCCHI, « Emprise stratégique de l'Etat et puissance internationale : le cas des métaux en Russie », *Géoeconomie*, n°61, 2012, pp. 117-131.

(16) Il existe bien une bourse mondiale des métaux, le London Metal Exchange (LME), mais elle est loin de coter – ce qui signifie accessoirement de disposer de stocks pour la régulation des prix – l'ensemble des métaux stratégiques. Le LME ne cote que l'aluminium, le cuivre, le zinc, le nickel, le plomb, l'étain, le cobalt, le molybdène, l'or, l'argent, le palladium et le platine.

(17) Cf. le site Internet www.ft.com/content/2265fa60-b5b0-11e7-a398-73d59db9e399.

Analyse spatiale de la dépendance de l'UE aux approvisionnements extérieurs en matières premières minières



Source : Commission européenne, *Sur la révision de la liste des matières premières critiques pour l'UE et la mise en œuvre de l'initiative « Matières premières »*, 2011.

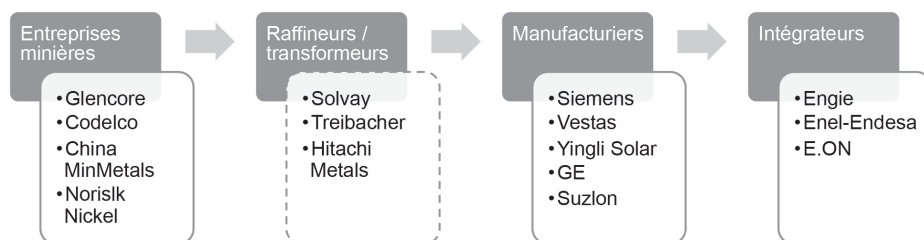
LA VULNÉRABILITÉ DES CHAÎNES DE VALEUR AU NIVEAU INTERNATIONAL

La question de la dépendance quasi absolue aux approvisionnements en métaux stratégiques issus de pays de l'espace extra-européen doit être mise en regard des questions logistiques complexes sous-tendant le secteur minier. En effet, au-delà de la simple problématique des industries extractives, la plupart des métaux stratégiques nécessitent un travail de raffinage ou de transformation avant leur utilisation finale dans le montage d'objets ou de sous-ensembles. Deux cas se posent le plus souvent.

Le premier cas concerne le raffinage ou la transformation d'une matière première-base brute, à l'image de ce qui se passe pour le pétrole. C'est notamment le cas des terres rares qui, au-delà du raffinage de la monazite pour en extraire les 17 éléments, doivent subséquentement être transformées pour donner des sous-produits industriellement utilisables. Les oxydes, poudres, fils ou céramiques de néodyme, cérium, lanthane, dysprosium, *etc.* sont à la base de la fabrication des aimants permanents, des verres spéciaux ou des dispositifs de communication. Or les principaux pays producteurs de terres rares, à commencer par la Chine, ne disposent pas ou peu des entreprises du domaine de la chimie capables de fournir des composés d'une pureté suffisante pour tous les usages de pointe. Pour le moment, ces savoir-faire sont du domaine quasi exclusif d'une poignée

d'entreprises européennes comme le franco-belge Solvay ou l'autrichien Treibacher. Il en résulte une forme de spécialisation internationale du travail, où les terres rares sont produites en Chine, raffinées en Europe ou aux Etats-Unis, renvoyées en Chine ou utilisées dans les pays les plus avancés pour la constitution d'objets industriels.

Exemple de chaîne de valeur : les énergies renouvelables



Source : N. Mazzucchi, « The dependence over strategic materials in renewable energies and energy efficiency : a new energy security issue », communication au World Energy Congress, Istanbul, 2016.

Seconde possibilité, la forge de certaines pièces composées d'un métal ou d'un alliage incorporant des métaux stratégiques comme certains aciers spéciaux, qui est le plus souvent confiée à des sous-traitants. En outre certaines entreprises minières se positionnent de plus en plus dans l'aval de la chaîne de valeur. L'écrasement des coûts logistiques globaux ainsi que la désindustrialisation de nombreux pays occidentaux entraînent un transfert de la production des premières étapes de la construction industrielle pour ne laisser que l'assemblage final dans les pays du Nord.

L'exemple du titane aéronautique est révélateur de ces stratégies de descente de la chaîne de valeur de la part des pays fournisseurs de matières premières. La Russie, qui contrôle une part prépondérante de ce titane particulier, se bornait jusqu'à la fin des années 2000 à être un fournisseur de matière première, dans ce cas précis d'éponges de titane. Depuis le début des années 2010 et la remontée en compétences de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) nationale, Moscou envisage son rôle plus comme un sous-traitant que comme un simple fournisseur de matières premières. L'entreprise d'Etat russe VSMPO-AVISMA, intégrée à la corporation d'Etat pour l'industrie militaire Rostec, se pose en tant que fournisseur de pièces en titane forgées pour l'ensemble des industries aéronautiques européennes. Bénéficiant de l'absolue nécessité du recours au titane pour la fabrication des poutres de fuselage ainsi que des trains d'atterrissage des avions civils et militaires, VSMPO-AVISMA a réussi en quelques années à devenir le fournisseur privilégié de toute l'industrie européenne comme américaine ou émergente (18). Il n'est maintenant plus

(18) Cf. le site Internet www.vsmo.ru/en/pages/Organizaciyi.

possible, à des coûts soutenables – eu égard à l’hypercompétition régnant dans le milieu de l’aéronautique – pour un fabricant d’avions, de changer aisément de fournisseur. Certes, un tel changement demeure de l’ordre du possible mais à des coûts extrêmement importants, voire dissuasifs. Il n’est ainsi pas étonnant de constater que Boeing, en pleine vague de sanctions américaines contre la Russie en 2014, à la suite de l’annexion de la Crimée, a signé avec VSMPO-AVISMA un nouveau contrat d’approvisionnement (19) afin de sécuriser sa production (20). Ainsi, les entreprises occidentales de l’aéronautique se sont faites les avocats de la Russie dans le jeu des sanctions et contre-sanctions, eu égard à l’augmentation de leur dépendance aux approvisionnements issus d’une entreprise directement contrôlée par le pouvoir central.

La Chine, de son côté, investit massivement depuis de nombreuses années dans la R&D des technologies de raffinage d’un certain nombre de ces métaux, à commencer par les terres rares. Dépendante des savoir-faire des Européens et des Japonais en ce domaine, la Chine souhaite devenir le premier pays en mesure de réaliser la totalité des opérations de la chaîne de valeur des métaux stratégiques pour proposer des solutions intégrées verticalement (21).

LES OPTIONS OUVERTES EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DE LA DÉPENDANCE

L’augmentation de la dépendance ainsi constatée, plusieurs voies existent afin de diminuer celle-ci ou, du moins, d’en atténuer les effets. Trois grandes orientations possibles, au début, au milieu et à la fin de la chaîne de valeur, sont envisageables pour les industries européennes. A celles-ci s’ajoute une quatrième, qui est celle de la diversification des fournisseurs mais dont la possibilité, pour des raisons de concentration des ressources, n’est possible que dans certains cas et sur le temps long (22).

En début de chaîne de valeur, suivant le modèle mis en place par les Etats-Unis, la constitution de stocks stratégiques d’un certain nombre de métaux indispensables est une réponse immédiate aux éventuels effets de marché ou à la pression géoéconomique induite par les détenteurs de telle ou telle ressource. En disposant de stocks, à la manière des stocks pétroliers sous l’égide de l’Agence internationale de l’énergie mis en place après 1973, les consommateurs européens se prémuniraient d’un certain

(19) Cf. le site Internet www.vsmo.ru/en/news/182/Boeing_i_United_Technologies_zapasajut_titanovie_detali.

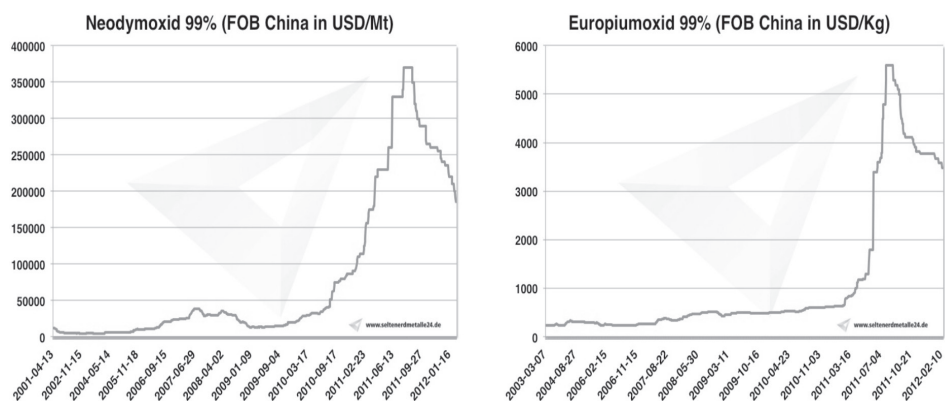
(20) Les deux entreprises possédant par ailleurs une *joint-venture* pour la production de pièces en titane, Ural-Boeing Manufacturing.

(21) Le développement à l’international des gestionnaires chinois de réseaux électriques, comme State Grid of China, s’inscrit d’ailleurs dans cette logique de capacité de projection totale du modèle industriel chinois de l’électricité verte et nucléaire.

(22) La mise en place d’un nouveau projet minier varie, selon les pays et les conditions, de 10 à 20 ans en moyenne.

nombre de variations dans les coûts et les volumes disponibles. Même si la volatilité des prix des matières premières minières est généralement bien loin d'atteindre celle des produits énergétiques comme le pétrole ou le gaz, l'extrême concentration de la production d'un certain nombre de ressources offre aux producteurs une capacité de manipulation des prix très importante. Dans le cas où il n'existe pas de marché centralisé pour la majorité des métaux stratégiques, le poids des producteurs principaux est, là encore, extrêmement important. En 2010, la décision de la Chine de suspendre sa livraison de terres rares au Japon, ainsi que la subite politique de quotas d'exportation qui s'en est suivie ont bouleversé le marché (23). Les prix de certains composés, comme les aimants au néodyme ou les oxydes d'euprimum nécessaires pour les écrans plats, ont connu une croissance des prix de 100% en quelques semaines. Même si l'industrie a su réorienter ses modes de production en quelques mois, l'impact économique a été très important.

Evolution des prix de deux composés de terres rares importés de Chine



Source : site Internet [seltenerdmetalle24.de](http://www.seltenerdmetalle24.de).

A l'heure actuelle, les Etats-Unis considèrent un ensemble de 170 ressources naturelles et métaux potentiellement stratégiques et disposent de stocks pour un certain nombre d'entre eux. En 2014, les actions de la Defense Logistics Agency (DLA) (24) se sont avant tout orientées vers l'achat de terres rares (yttrium, dysprosium), de ferro-niobium, de lithium et de substrat de zinc (contenant du cadmium et du tellure). Toutefois, ce qui est envisageable au niveau des Etats-Unis, étant donné leur production

(23) V. NIQUET, « La Chine et l'arme des terres rares », *Revue internationale et stratégique*, n°84, 2011, pp. 105-113.

(24) Dès le début de la Seconde Guerre mondiale (1939), les Etats-Unis se sont lancés dans la constitution, sous l'égide du Department of Defense, de stocks de métaux stratégiques, nécessaires à la réalisation des principaux équipements de défense. La DLA est responsable de la gestion de ces stocks et des achats des différents matériaux en quantités plus ou moins importantes, destinés à pallier une rupture des approvisionnements en cas de conflit.

industrielle, ne l'est pas forcément pour l'Europe. En effet comment au niveau de l'Union, avec des pays possédant des profils économiques aussi différents, réussir à instaurer un consensus sur les ressources et les niveaux des stocks à atteindre ? De même, au niveau de chacun des pays de l'Union, la constitution de telles réserves se révélerait particulièrement coûteuse, avec des effets complexes à déterminer. Il s'agit en effet plus d'assurer des durées de production de la part de telle ou telle industrie dans un contexte de rupture d'approvisionnements que de stocker une ressource pour elle-même. Dans ce cadre, quel horizon de production choisir et pour quelle industrie spécifique ? Le choix semble trop délicat politiquement et économiquement pour que cette solution soit réellement viable.

Au milieu de la chaîne de valeur, la substitution d'un certain nombre de matériaux rares et contrôlés géoéconomiquement semble une solution envisageable, notamment pour les applications émergentes. Avec la généralisation d'un certain nombre de technologies, comme les ampoules LED ou les panneaux solaires photovoltaïques, le coût de production d'un certain nombre de composés baisse mécaniquement. Il en résulte la possibilité d'explorer plusieurs voies technologiques, comme les LED organiques (OLED) à la place des LED utilisant des terres rares (oxydes d'europium et de terbium), le nickel de très haute qualité ou le nitrure de fer à la place des aimants au néodyme pour les éoliennes par exemple (25). Une autre voie très prometteuse est celle des matériaux composites, notamment des polymères renforcés en fibres de carbone (CFRP), dont les utilisations dans l'aéronautique – pour les drones en particulier – sont très prometteuses. Les nouveaux appareils d'Airbus et de Boeing comme l'A-350 et le B-787 font ainsi appel aux CFRP de manière extensive (26), les travaux sur ces derniers étant menés en consortium au niveau américano-européo-nippon (27). Las, une partie des problématiques fondamentales de certaines industries empêche un passage total aux matériaux composites, la résistance à la foudre pour les avions notamment (28).

Les Etats s'intéressent également au financement de telles solutions avec des programmes de recherche conduits notamment aux États-Unis, sur les moteurs sans terres rares sous l'égide du Department of Energy (29) ou sur les matériaux composites sous celle de la Defense Advanced Research

(25) Cf. le site Internet license.umn.edu/technologies/20120016_iron-nitride-permanent-magnet-alternative-to-rareearth-and-neodymium-magnets.

(26) Cf. les sites Internet www.aircraft.airbus.com/aircraftfamilies/passengeraircraft/a350xwbfamily/ et www.icas.org/media/pdf/Workshops/2011/ICAS%20Workshop%20presentation%2007%20Nordin.pdf.

(27) Certaines catégories de ces nouveaux matériaux ne résolvent pas la question des dépendances extérieures. Les polymères renforcés aux nanotubes de carbone (CNRP), qui sont largement plus efficaces que les CFRP, utilisent du graphite qui est produit aux deux-tiers par la Chine.

(28) Le développement du *dreamliner* de Boeing a dû être repris à zéro après les tests à l'orage, pour augmenter la part de titane dans les superstructures de l'avion, d'où une dépendance accrue à VSMPO-AVISMA à partir de 2006.

(29) Cf. le site Internet energy.gov/eere/success-stories/articles/uqm-patents-non-rare-earth-magnet-motor-underdoe-supported-project.

Project Agency (30). L'Union européenne, de son côté, est lancée dans un vaste programme tous azimuts concernant les matières premières, le European Innovation Partnership on Raw Materials. Lancé en 2013, ce programme s'intéresse à l'ensemble des questions liées aux matières premières, depuis l'extraction jusqu'à la substitution et au recyclage. Certes, les financements sont importants – de l'ordre de 140 millions € pour les projets eux-mêmes –, mais il importe quand même de se demander si le saupoudrage sur 28 projets n'est pas préjudiciable à leur réussite, d'autant plus qu'ils sont loin de tous concerner les politiques de diversification ou de recyclage (31).

En fin de chaîne de valeur, la piste la plus intéressante mais aussi l'une des plus coûteuses en termes d'investissements en recherche et développement (R&D) fonctionnelle est celle du recyclage. Les progrès réalisés depuis plusieurs années sur de nombreux métaux courants comme le cuivre et l'aluminium, avec des taux proches des 100% pour certaines applications, laissent entrevoir d'intéressantes possibilités concernant les métaux stratégiques. Las, la concentration de ces derniers est telle dans de nombreuses applications que la rentabilité des processus actuels de recyclage est trop faible pour représenter une alternative viable. En effet, les travaux du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (32) ont laissé apparaître une grande disparité dans les taux de recyclages des métaux, avec une grande partie des métaux stratégiques sous les 10% de taux de recyclage (antimoine, mercure), voire sous les 1% (béryllium, gallium, germanium, indium, lithium, sélénium, tantale, tellure, terres rares, *etc.*). Seuls le titane (dans certaines applications), le niobium (*idem*) et les métaux précieux (platine, palladium, rhodium) offrent des taux supérieurs à 50%. Toutefois, des initiatives existent au niveau des Etats qui cherchent à promouvoir l'économie circulaire et les technologies de recyclage (Allemagne, France, Japon, *etc.*) ou d'entreprises désirant amoindrir leur dépendance technologique. A titre d'exemple, Hitachi – à la fois assembleur technologique et raffineur de matériaux bruts – dispose d'un programme de récupération des terres rares dans les disques durs (33). Le chemin est encore toutefois bien long avant d'espérer aboutir à un système organisé à grande échelle de recyclage des matériaux stratégiques (34).

* *
*

La dépendance de l'Europe aux métaux stratégiques produits quasi exclusivement en dehors de son territoire ne cesse de s'aggraver avec

(30) Cf. le site Internet www.darpa.mil/news-events/2015-09-14.

(31) European Innovation Partnership on Raw Materials, *Strategic Evaluation Report 2016*, 2016, 18 p.

(32) PNUE, *Metals Stocks and Recycling Rates*, ONU, Nairobi, 2011.

(33) Cf. le site Internet www.hitachi.com/New/eneus/101206.html.

(34) F. CARENCOTTE / A. GELDRON / J. VILLENEUVE / H. GABORIAU, « Economie circulaire et recyclage des métaux », *Geosciences*, n°15, juin 2012, pp. 64-71.

l'évolution technologique des différents pays. Les transitions énergétiques, les industries du futur, l'accélération du déploiement des technologies de l'information et de la communication, avec les réseaux 5G, sont autant de perspectives d'augmentation de la consommation de métaux stratégiques importés depuis la Russie, l'Asie, l'Afrique ou l'Amérique. Plus grave que cette simple dépendance, l'instrumentalisation, de la part des pays émergents riches en ressources naturelles, de leur trésor géologique se révèle une constante stratégique. Profitant de la dépendance des Européens, ces pays émergents récupèrent ainsi des technologies ou des unités de production qui leur permettent de combler leur retard technico-économique sur les pays du Nord. Cette situation ne devrait d'ailleurs qu'aller en s'aggravant, avec les stratégies chinoise et russe de contrôle des chaînes de valeur industrielle aval ou d'acquisition de technologies-clefs dans le domaine de la transformation des métaux.

Côté européen, la riposte semble complexe à mettre en place. Loin du choix américain des stocks stratégiques ou de celui japonais de l'investissement massif dans le recyclage, le Vieux Continent hésite entre plusieurs options. Les projets nationaux et, surtout, communautaires existent parfois, mais ils se révèlent trop timorés face à l'ampleur de la question. Même si des voies sont envisageables, notamment en matière de substitution des métaux par de nouveaux matériaux, elles nécessitent une focalisation stratégique et financière qui est pour le moment absente. Avec le saupoudrage économique et la multiplication des initiatives locales, l'Europe risque de s'enfoncer dans la dépendance aux approvisionnements extérieurs, paradoxe de taille à l'heure de la réduction des chaînes logistiques et de la sobriété énergétique.

BIOTECHNOLOGIES : CONCILIER DÉFIS SOCIÉTAUX ET CONSIDÉRATIONS ETHIQUES ET SÉCURITAIRES

PAR

ELISANDE NEXON (*) et CHRISTOPHE GENISSET (**)

Le secteur des biotechnologies se développe depuis des décennies, mais il reste résolument tourné vers l'avenir et constitue un creuset d'innovation, voire de « révolution ». Le panel croissant de techniques et d'outils biotechnologiques offre la possibilité de développer les connaissances sur les êtres vivants et d'explorer les mécanismes biologiques dans toute leur complexité. Ils peuvent contribuer à relever l'un des plus grands défis scientifiques contemporains, comprendre le cerveau humain et son fonctionnement. Plus globalement, les biotechnologies permettent d'imaginer et de développer des solutions nouvelles pour répondre à des défis majeurs auxquels sont confrontées nos sociétés tels que l'insécurité alimentaire, les besoins de santé publique liés au vieillissement de la population mondiale, la raréfaction de ressources naturelles non renouvelables ou encore la pollution des écosystèmes. Aussi exaltantes et prometteuses soient-elles, ces applications et perspectives (certaines plus que d'autres, comme l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés ou la manipulation de cellules souches embryonnaires) suscitent cependant des craintes quant aux conséquences potentielles sur la santé et l'environnement, mais aussi des préoccupations d'ordre éthique, religieux, sociétal ou sécuritaire.

LES BIOTECHNOLOGIES,
UNE HISTOIRE ANCIENNE
MAIS RÉSOLUMENT TOURNÉE VERS L'AVENIR

D'après la définition délibérément large proposée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les biotechnologies peuvent être considérées comme « *l'application de la science et de la technologie aux organismes vivants à d'autres matériaux vivants ou non vivants, pour la production de savoir, biens et services* ». Elles comprennent l'ensemble des techniques ou méthodes qui exploitent des processus

(*) Chargée de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

(**) Chargé de mission « Biologie » au Secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale (France) entre 2013 et 2017.

biologiques, cellules, composants cellulaires ou organismes afin de produire de nouveaux outils, des biens ou des services. Si les biotechnologies sont désormais associées à la biologie moléculaire et au génie génétique, leur utilisation a été dans un premier temps empirique. La production du pain, du fromage, de la bière ou du vin implique ainsi, depuis des siècles, un processus de fermentation, avec l'emploi de levures ou de micro-organismes qui transforment les matières premières. Dans un autre domaine, la dégradation microbienne est utilisée pour traiter les eaux usées dès le XIX^e. Ce siècle va être celui du développement des connaissances théoriques, avec, entre autres, la mise en évidence des enzymes, la validation de la théorie microbienne et la détermination de la nature biologique de la fermentation.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la découverte de nouvelles techniques de génie génétique, d'immortalisation cellulaire et de synthèse peptidique ont conduit au développement de biotechnologies qualifiées de nouvelles ou modernes par rapport à ces biotechnologies traditionnelles. Elles sont caractérisées par une convergence accrue et une interdisciplinarité, avec l'exploitation de connaissances provenant de différents domaines scientifiques (1). D'après le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, la biotechnologie moderne recouvre « *l'application de techniques in vitro aux acides nucléiques, y compris la recombinaison de l'acide désoxyribonucléique (ADN) et l'introduction directe d'acides nucléiques dans des cellules ou organites* » et « *la fusion cellulaire d'organismes n'appartenant pas à une même famille taxonomique, qui surmontent les barrières naturelles de la physiologie de la reproduction ou de la recombinaison et qui ne sont pas des techniques utilisées pour la reproduction et la sélection de type classique* ».

UN MARCHÉ EN PLEINE EXPANSION ET DES ENJEUX STRATÉGIQUES

Les biotechnologies sont souvent traditionnellement associées aux domaines de la santé publique et de l'agro-alimentaire, qui représentent les deux marchés les plus importants. Toutefois, leur champ d'application est bien plus vaste, comprenant aussi bien l'énergie et les transports, l'environnement, la croissance verte et le développement durable ou encore la chimie des matériaux. Différentes catégories ont ainsi été identifiées, parfois associées à un classement par couleurs. Les biotechnologies rouges et vertes concernent respectivement les applications médicales et l'agro-alimentaire, tandis que les bleues se rapportent à la biodiversité

(1) Philippe DESMETTRE, « La biotechnologie a-t-elle un avenir ? », *Revue scientifique et technique de l'Office international des épizooties*, vol. VI, n°1, 1987, pp. 163-73.

marine et les jaunes à l'environnement (2). Les biotechnologies blanches recouvrent les applications industrielles, les procédés industriels classiques étant remplacés par des systèmes biologiques. Les applications des biotechnologies existantes ou potentielles sont multiples et extrêmement variées. Elles comprennent la recherche fondamentale et appliquée, le développement de moyens de diagnostic et de traitement prophylactique ou curatif, la conception de matériaux aux propriétés spécifiques, la bioproduction industrielle de produits chimiques, élastomères ou plastiques, la bioremédiation ou dépollution des sols et des eaux, la biofiltration de l'air, la mise au point de variétés de plantes plus résistantes ou encore la production de biocarburants et le développement de sources d'énergies renouvelables.

Le marché des biotechnologies a été estimé à près de 370 milliards de dollars pour 2016 au niveau mondial et il pourrait dépasser les 700 milliards à l'horizon 2025 (3). Dans le domaine de la santé, le vieillissement de la population et l'évolution du mode de vie sont associés à l'augmentation de la prévalence de maladies cardio-vasculaires, neurodégénératives ou métaboliques et il y a une demande croissante en produits de santé en Amérique du Nord, en Europe ou encore en Chine. Le développement des diagnostics génétiques et de la médecine individualisée et régénérative apparaît comme un segment particulièrement porteur. S'agissant des biotechnologies vertes, l'augmentation de la population dans des pays comme les Etats-Unis, la Chine ou l'Inde, associée aux effets du changement climatique, aura un impact sur la demande en produits agricoles et denrées alimentaires. Les biotechnologies blanches, si elles trouvent leurs origines dans l'Antiquité, présentent toujours pourtant à l'heure actuelle un grand potentiel de croissance, avec la production de composés chimiques, de polymères ou de biocarburants par exemple. L'Amérique du Nord domine actuellement le marché avec un peu moins de la moitié des parts de marché, mais le poids de la région sud-asiatique devrait s'accroître dans les prochaines années en raison du développement des infrastructures de santé et de l'augmentation des investissements dans ce secteur.

Un leadership américain incontestable et une Union européenne en état de marche

En matière de recherche et développement (R&D), le classement des pays selon leur dynamisme peut varier en fonction des indicateurs étudiés. Cela étant, les Etats-Unis continuent incontestablement d'être encore à la

(2) Edgar DA SILVA, « The colours of biotechnology : science, development and humankind », *Electronic Journal of Biotechnology*, vol. VII, n°3, 2004. Dans les publications internationales, les biotechnologies jaunes sont généralement associées à l'alimentation, voire aux insectes, le gris étant alors utilisé pour les applications environnementales.

(3) Grand View Research, « Biotechnology market analysis by application (health, food & agriculture, natural resources & environment, industrial processing bioinformatics), by Technology, and segment forecasts, 2014-2025 », 2017.

pointe de l'innovation et de la compétitivité au niveau mondial pour les biotechnologies. Premier marché boursier mondial pour les sociétés de biotech – et de medtech (4) –, le pays arrive très largement en tête pour le nombre de demandes de brevets en 2016, avec près de 5 000, tandis que l'ensemble des 28 pays de l'Union européenne représente un peu plus de 2 700 demandes (5). Les Etats-Unis ont mis en place un environnement favorable à l'innovation, en termes financier et réglementaire. L'administration a ainsi lancé en 2015 un processus qui a abouti début 2017, en vue de la modernisation du système réglementaire relatif aux produits issus des biotechnologies.

Au niveau européen, reconnaissant les enjeux liés aux avancées dans les sciences de la vie et les biotechnologies, présentées comme la prochaine vague de l'économie de la connaissance, la Commission a mis en place une stratégie et un plan d'action dédié entre 2002 et 2010. Elle a ensuite intégré cette thématique dans sa stratégie Europe 2020, programme de l'Union européenne en faveur de la croissance et de l'emploi pour la décennie en cours, et dans l'Union pour l'innovation, l'une des sept initiatives-phares de cette stratégie. Ce concept a été développé afin de favoriser l'innovation, en partant du constat que l'Europe consacre à la R&D une part du produit intérieur brut (PIB) inférieure de 0,8% à celle des Etats-Unis et de 15% à celle du Japon et pâtit de l'expatriation de chercheurs et de créateurs à la recherche de conditions plus propices, ainsi que de la fragmentation du marché européen (6). Les biotechnologies ont été identifiées comme l'une des technologies-clefs dans le cadre du pilier « Compétitivité des entreprises » du programme Horizon 2020, instrument financier de cette initiative. Un soutien peut également être apporté aux acteurs du secteur des biotechnologies dans le cadre des deux autres piliers de ce programme, « Excellence scientifique » et « Meilleure société », car ils peuvent contribuer à apporter des solutions aux défis tels que ceux de l'alimentation et de la bio-économie, de la sécurité énergétique, du changement climatique ou de la santé publique (7).

Le dynamisme de la région est-asiatique : les ambitions chinoises et coréennes

La Chine a l'ambition de devenir un acteur majeur du secteur de la santé et des biotechnologies. Confrontée à des enjeux de taille en termes de santé publique, d'alimentation, de ressources, de développement durable

(4) *Medical Technology*.

(5) OCDE, « Principaux indicateurs de la science et de la technologie », n°2017/1, table n°66. Les Etats-Unis devançant le Japon avec près de 1 300 demandes, puis, en ordre décroissant, la Corée du Sud, la Chine, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, avec environ 500 à 700 demandes.

(6) Parlement européen, « Politique de l'innovation » (fiche technique), 2018.

(7) Carlos MOEDAS, « La biologie industrielle, facteur de développement et de croissance verte », *Réalités industrielles*, n°1, 2017, pp. 5-7.

et de pollution environnementale, le pays cherche à se positionner dans le domaine des biotechnologies et de la biologie de synthèse.

En 2009, le Conseil d'Etat chinois a adopté des mesures destinées à promouvoir le développement de l'industrie des biotechnologies, identifiant cinq domaines spécifiques de développement : la biomédecine, la bio-agriculture, la bio-énergie, la production biologique et la technologie environnementale. Elles s'inscrivent dans les perspectives définies par le Plan national de développement des sciences et technologies à moyen et long termes (2006-2020) et, à l'époque, par le 11^e plan quinquennal. Le 12^e Plan quinquennal pour le développement économique et social national, stratégie de développement pour la période 2011-2015, était axé autour du développement scientifique et de l'accélération de la transformation du modèle chinois de développement économique. Ce plan identifiait sept secteurs stratégiques, dont la biotechnologie (8). Le 13^e plan quinquennal (2016-2020) a été adopté en octobre 2015. Il privilégie la croissance, alors que l'économie chinoise connaît un ralentissement. Les efforts doivent porter en particulier sur la création d'emploi et la restructuration de l'industrie. Dans ce cadre, le ministère de la Science et de la Technologie a publié un plan spécifique pour l'innovation biotechnologique, précisant que le secteur des biotechs allait dépasser 4% du PIB à l'horizon 2020. La Chine devrait créer 10 à 20 parcs technologiques dédiés à la biomédecine (9).

En mars 2015, le Conseil des affaires d'Etat a par ailleurs publié le plan « Made in China 2025 », développé par le ministère de l'Industrie et de la Technologie de l'information (MIIT) et l'Académie chinoise d'ingénierie. Il redéfinit les priorités industrielles du pays, avec l'objectif de le faire devenir une « grande puissance industrielle ». Ce plan décennal vise à promouvoir la transformation et la mise à niveau de l'industrie manufacturière chinoise, par le biais de la recherche, de l'innovation, et de la production de biens à forte valeur ajoutée (10). Il doit permettre à la Chine de sortir de la dépendance par rapport à l'étranger qui caractérise une partie de son économie, en favorisant l'innovation, la qualité, le développement vert de la production, la restructuration industrielle et la promotion de talents humains. Parmi les dix secteurs prioritaires identifiés figurent les équipements médicaux et la biotech médicale.

Autre puissance de la zone cherchant à s'imposer dans le secteur des biotechnologies, la Corée du Sud, onzième puissance économique mondiale dont l'économie est étroitement liée au développement technologique, est un autre acteur majeur de l'innovation. Le gouvernement a pour ambition d'en faire, d'ici à 2020, l'un des dix premiers pays en matière de

(8) Les autres étant l'efficacité énergétique et la protection de l'environnement, une nouvelle génération de technologies de l'information, les équipements industriels technologiques, les nouvelles énergies, les nouveaux matériaux et les véhicules propres.

(9) « China's biotech to exceed 4% of GDP by 2020: authority », *China Daily*, 3 mai 2017.

(10) Raphaël PEQUIGNOT / Lia-Line GOUTTI, « Le plan 'Made in China 2025', *Bulletin économique Chine* (Direction générale du Trésor), n°76, 2015, pp. 2-4.

production scientifique, ainsi que l'un des sept en pointe de l'innovation scientifique et technologique (11). Il vise notamment à faire du pays un pôle industriel en pointe dans le secteur de la santé et des biotechnologies, considéré comme le prochain moteur de croissance après les technologies de l'information. Ce projet s'inscrit dans le long terme, puisqu'en 1994, avec le plan Biotech 2000, le gouvernement avait l'ambition de faire du pays l'un des sept principaux pays producteurs de biotechnologies en 2010 (12). L'objectif actuel est d'atteindre, à l'horizon 2025, 5% du marché mondial des biotechnologies, contre 1,3% en 2012 (13). En 2018, la Corée du Sud devrait consacrer 349 milliards de won (328 millions de dollars), soit une augmentation de 10,5% par rapport à l'année précédente, au développement des biotechnologies, en particulier les sciences du génome et du cerveau (14).

Dans le cadre du 3^e plan de base pour la science et la technologie 2013-2017, les autorités ont développé une politique d'« économie créative », considérée comme le seul moyen permettant de faire face aux défis résultant de l'émergence de la quatrième révolution industrielle. Elles ont mis en place un écosystème avec un environnement financier et réglementaire favorable aux *start-up*. Le ministère des Sciences, des Technologies de l'information et de la communication et de la Planification du futur a ainsi annoncé en mars 2017 la création d'un fonds de 113,5 milliards de won (101,8 millions de dollars) destiné à soutenir les sociétés de capital-risque et la création de *start-up* dans le secteur bio (15). Afin que les entreprises puissent être concurrentielles, le gouvernement a par ailleurs entamé un processus en vue d'assouplir les réglementations relatives aux biotechnologies, plus particulièrement celles régissant la recherche sur les cellules souches embryonnaires et le développement de produits pour la thérapie génique (16). Il s'agit notamment de faire évoluer les réglementations relatives aux biobanques gérant les échantillons biologiques humains. Le système coréen mis en place en 2008 est essentiellement orienté vers la recherche et l'objectif est de pouvoir également promouvoir la dimension commerciale (17).

(11) Ambassade de France en Corée, « Coopération universitaire et scientifique », 2017, disponible à l'adresse Internet kr.ambafrance.org/Cooperation-universitaire-et-scientifique.

(12) Joseph WONG *et al.*, « South Korean biotechnology – a rising industrial and scientific powerhouse », *Nature Biotechnology*, vol. XXII (suppl.), 2004, pp. 42-47.

(13) « Séoul veut renforcer le secteur des biotechnologies et de l'énergie », France Diplomatie, 26 avr. 2016.

(14) « South Korea to spend 349 bln won to develop bio tech in 2018 », *Yonhap*, 2 janv. 2018.

(15) « Korea to set up W113,5b fund to help bio startups », *The Korea Herald*, 27 mars 2017.

(16) Mun-hee CHOI, « South Korea to expand stem cell research range, genetic scissors permission », *Business Korea*, 1^{er} déc. 2017.

(17) « Sohn Ji-young, extending biobank ecosystem key to precision medicine drive », *The Korea Herald*, 29 oct. 2017.

LES BIOTECHNOLOGIES, VECTEUR D'INNOVATION

Le premier séquençage du génome humain dans le cadre du projet « Génome humain », parfois comparé au projet Apollo, a été lancé en 1990. Un consortium académique international a abouti en 2000 à une cartographie de 90% du génome, puis de son intégralité en 2003. La France a été impliquée au travers du Génoscope d'Evry. Une société privée, Celera Genomics Inc., créée en 1998 par Craig Venter, est venue concurrencée cette initiative, avec l'annonce qu'elle allait séquençer le génome en trois ans seulement. Elle a obtenu des résultats similaires en 2000, mais a pu exploiter les données du consortium mises à disposition très rapidement au travers des bases de données publiques (18). Depuis cette période, l'environnement de recherche a considérablement évolué, avec non seulement des percées scientifiques et technologiques, mais aussi une baisse considérable des coûts des technologies et des équipements.

Quelques avancées qui bouleversent la recherche dans les sciences de la vie

La biologie de synthèse est souvent associée aux biotechnologies. Nouvelle approche pluridisciplinaire de la biologie, elle peut être présentée comme la conception et la synthèse de composants et systèmes biologiques, soit en modifiant des éléments existants, soit en créant *de novo* des systèmes n'existant pas dans la nature. Discipline émergente, elle résulte de la convergence de connaissances et techniques issues d'autres disciplines telles que le génie génétique, la physique, les nanotechnologies, les biotechnologies, l'ingénierie électrique et mécanique ou la modélisation informatique. Si elle repose sur les progrès réalisés au cours des dernières décennies dans le domaine des biotechnologies combinés à l'application de concepts de la biologie des systèmes, elle s'en distingue cependant, entre autres, par une approche systématique, incluant des étapes de modélisation mathématiques et de simulation numérique, par la complexité des objets conçus et par la possibilité de construire *de novo* des composants ou systèmes biologiques (19).

Les avancées majeures en matière de techniques de modification ciblée du génome, en particulier avec le système CRISPR-Cas9, ont marqué une nouvelle étape pour les biotechnologies, voire une révolution par rapport aux nucléases artificielles déjà existantes (ciseaux biomoléculaires), même si cette méthode reste perfectible. Or une équipe de l'Université du Texas a annoncé en 2017 avoir développé une technique permettant de détecter les erreurs de modification survenant avec la méthode CRISPR (20). Ces

(18) Denis LE PASLIER / Alain BERNOT, « Le projet Génome humain, quinze ans d'efforts », *Médecin/Sciences*, n°17, 2001, pp. 294-298.

(19) François KÉPES, « L'ABC de la biologie de synthèse », *CNRS Le Journal*, 17 juin 2015.

(20) Cheulhee JUNG *et al.*, « Massively parallel biophysical analysis of CRISPR-Cas complexes on next generation sequencing chips », *Cell*, vol. CLXX, n°1, 2017, pp. 35-47.

progrès laissent présager des perspectives considérables en termes de possibilités de correction de séquences génomiques et donc pour la thérapie et la médecine personnalisées. La découverte du système CRISPR-Cas9 représente une révolution. Les gains de temps et la réduction des coûts changent considérablement la donne, puisqu'il ne faut plus maintenant que quelques jours pour programmer une nucléase afin qu'elle modifie le génome des cellules eucaryotes, pour quelques dizaines d'euros (21).

L'essor de l'optogénétique, qui allie les apports de l'optique et du génie génétique, fait également figure de révolution technologique (22). Elle permet en effet d'observer et contrôler l'activité de groupes de neurones spécifiques en les rendant sensibles à la lumière pour mieux comprendre le fonctionnement cérébral. La stimulation optogénétique du cortex visuel pourrait également permettre de restaurer la vision (23).

Enfin, parmi les développements à suivre figurent également ceux en matière de bio-impression. Cette dernière vise à fabriquer des tissus biologiques fonctionnels, voire des organes. La société de biotechnologie française Poietis, spécialisée dans la bio-impression laser de tissus vivants, est en pointe dans ce domaine. Sa plateforme, avec résolution à la cellule unique garantissant reproductibilité et fiabilité, permet de concevoir et fabriquer des produits bio-imprimés utilisés pour la médecine régénératrice ou dans le cadre de la recherche préclinique et de l'évaluation de l'efficacité de produits et ingrédients cosmétiques.

Médecine individualisée et nouvelles perspectives dans la prise en charge des maladies rares

Les développements scientifiques et technologiques récents, incluant les biotechnologies, permettent d'avoir une compréhension croissante des mécanismes impliqués dans la survenue de nombreuses maladies et de leurs effets, de développer des moyens diagnostiques de plus en plus performants et d'identifier des pistes thérapeutiques prometteuses. Il devient possible d'envisager une approche personnalisée de la médecine. Le Royaume-Uni, les Etats-Unis ou encore la Chine ont précédé la France dans cette voie.

Enjeu majeur de santé publique, les maladies rares affectent 30 millions de personne en Europe et près de 3 millions en France, dans la moitié des cas des enfants de moins de 5 ans. Touchant moins d'une personne sur 2 000, elles sont qualifiées d'orphelines quand aucun traitement efficace n'existe, ce qui est le cas pour la plupart d'entre elles. Plus de 7 000 maladies rares ont été décrites à ce jour. Environ 80% d'entre elles sont d'origine génétique. Le plus souvent graves et invalidantes, elles ont d'importantes répercussions sur la qualité de vie. La France et l'Italie sont

(21) Yann VERDO, « Crispr, la découverte qui met la génétique en ébullition », *Les Echos*, 15 avr. 2016.

(22) Karl DEISSEROTH, « Optogenetics: 10 years of microbial opsins in neuroscience », *Nature Neuroscience*, n°18, 2015, pp. 1213-1225.

(23) INSERM, « La restauration visuelle par optogénétique à portée de main ? », Communiqué de presse, 13 juil. 2017.

en pointe pour la recherche sur les maladies rares au niveau européen. Au niveau national, la loi de 2004 relative à la politique de santé publique a identifié les maladies rares comme l'une des cinq priorités. Deux plans nationaux « Maladies rares » (2005-2008 et 2011-2014, prolongé jusqu'à fin 2016) ont depuis été mis en œuvre. Une organisation inédite en filière a été mise en place, « *atout reconnu au niveau international, qui conforte l'excellence française dans le domaine des maladies rares* » (24). Elle est fondée sur un réseau de Centres de référence maladies rares (CRMR), avec des équipes disposant d'une expertise en matière de soins, de recherche et de formation. Des Centres de compétence maladies rares (CCMR) qui assurent le suivi et la prise en charge du patient complètent ce dispositif. Il y a aussi une forte mobilisation des parties prenantes, en particulier des familles, des associations de patients et des professionnels de santé et médico-sociaux. Malgré tout, les patients restent confrontés à une errance diagnostique en moyenne de quatre à cinq ans et à l'absence de traitement pour la plupart de ces maladies.

Les biotechnologies, avec en particulier le séquençage du génome et la thérapie génique, offrent de nouvelles perspectives en ce qui concerne les connaissances sur les maladies d'origine génétiques, rares ou plus communes, le diagnostic et les possibilités de traitement. L'identification de la mutation causale permet en particulier de poser un diagnostic de certitude et d'adapter au mieux la prise en charge. Elle permet également, le cas échéant, de réaliser une détection des porteurs parmi les membres de la famille ou au contraire de confirmer l'absence de mutation. Cette approche permet une prévention et une prise en charge précoce des porteurs, mais elle trouve également toute son importance dans le cadre d'un diagnostic pré-conceptionnel, pré-implantatoire ou prénatal. Avec le séquençage de nouvelle génération, il devient possible d'arriver à identifier des mutations causales, même lorsqu'elles ne touchent pas les gènes connus. S'agissant des traitements, le génie génétique permet de concevoir des modèles expérimentaux *in vitro* et *in vivo* pour les phases de recherche préclinique. Les biotechnologies peuvent également être utilisées pour identifier des cibles biologiques pour les traitements. Des médicaments de thérapie génique ont été autorisés en Chine, aux Philippines, en Russie, dans l'Union européenne et, plus récemment, aux Etats-Unis. La première thérapie génique ayant reçu une autorisation, la Gendicine de la société chinoise SiBiono GeneTech, l'a été en Chine dès 2004, dans le traitement contre les carcinomes épidermoïdes de la tête et du cou (25).

Afin de mieux faire face aux enjeux liés à des pathologies répandues mais aussi de ces maladies rares, la France s'est dotée du plan « Médecine France génomique 2025 », piloté par l'Alliance nationale pour les sciences

(24) « Maladies rares : Agnès Buzyn et Frédérique Vidal renforcent l'excellence du réseau national des centres de prise en charge », Communiqué, 15 sept. 2017.

(25) Sylvia PAGAN WESTPHAL, « Cancer gene therapy is first to be approved », *New Scientist*, 28 nov. 2003.

de la vie et de la santé (Aviesan) et dont la mise en œuvre sera suivie par un comité stratégique présidé par le Premier ministre (26). Il s'inscrit dans une perspective d'évolution vers une médecine personnalisée, en ouvrant l'accès au diagnostic génétique. Douze plateformes de séquençage à très haut débit doivent être mises en place sur une période de cinq ans. Les deux premières ont été déterminées. Chacune des deux équipes devrait pouvoir réaliser le séquençage de l'équivalent de 18 000 génomes par an et interpréter les résultats. Des financements de l'ordre de 200 à 300 millions d'euros sont prévus. Le plan vise à pouvoir offrir un accès à la médecine génomique à l'ensemble des patients à l'horizon 2025.

Au-delà de l'homme réparé et régénéré, l'homme augmenté

L'exploitation et la combinaison de nouvelles technologies offrent la perspective d'une révolution non seulement en termes de préservation et de restauration des capacités, mais aussi d'amélioration des performances humaines, permettant notamment d'envisager de lutter contre le phénomène de vieillissement et d'augmenter l'espérance de vie en bonne santé ou encore d'améliorer les capacités physiques et cognitives. L'amélioration des performances cognitives correspond au fait de chercher à améliorer chez des individus sains, donc en dehors de toute nécessité médicale, certaines fonctions cognitives, telles que la perception, la mémoire, la vigilance, la concentration ou la prise de décision. L'intégration dans le corps humain de ces technologies à ces fins représente l'étape ultime.

La problématique de l'homme augmenté est indissociable du phénomène de convergences NBIC (nanotechnologies, biotechnologies, technologies de l'information et sciences cognitives), c'est-à-dire de l'intégration et du développement de synergies entre ces quatre grands domaines technologiques (27). Ces potentialités intéressent en premier lieu certaines forces armées, mais aussi les transhumanistes. Ces derniers prônent l'amélioration de l'individu grâce aux sciences et techniques, estiment ainsi qu'il devient désormais possible d'intervenir dans la définition biologique même de l'humain. Ils ont pour ambition de chercher à accroître l'espérance de vie en bonne santé et à développer les capacités physiques et cognitives, tout en cherchant à rendre l'homme plus apte à profiter de la liberté et du bonheur au sein d'une vie sociale harmonieuse (28).

Dans cette perspective, les biotechnologies peuvent être ou pourraient être utilisées pour des applications aussi variées que le développement de substances actives modifiant les fonctions cognitives ou, à l'extrême, les modifications génétiques, voire la manipulation du patrimoine génétique germinal.

(26) « France médecine génomique 2025 », 2016, disponible à l'adresse Internet solidarites-sante.gouv.fr/systeme-de-sante-et-medico-social/recherche-et-innovation/france-genomique.

(27) Mihail Roco / William BAINBRIDGE (dir.), « Converging technology for improving human performance », Kluwer Academic Dordrecht Publisher, 2003.

(28) Nicolas LE DÉVÉDEC / Fany GUIB, « L'humain augmenté, un enjeu social », *Sociologies*, 2013.

CONCILIER ENJEUX DE SANTÉ PUBLIQUE,
QUESTIONNEMENTS SOCIÉTAUX,
DILEMMES ETHIQUES ET PRÉOCCUPATIONS SÉCURITAIRES

Certaines recherches et applications des biotechnologies et de la biologie de synthèse suscitent des craintes quant aux risques pour la santé et pour l'environnement. Des préoccupations éthiques, déontologiques, sociétales, juridiques mais aussi religieuses peuvent également entrer en jeu et être à l'origine de vives controverses, comme l'illustrent les focus suivants.

Le séquençage de l'ADN à très haut débit : la gestion de l'incertitude

Malgré ces formidables avancées en matière de séquençage ADN et de thérapie génique, qui ont, entre autres, permis de bouleverser l'environnement de la recherche, le temps de cette dernière n'est pas pour autant devenu globalement compatible avec celui de la maladie et il faut pouvoir bien appréhender toutes les implications individuelles et sociétales. La complexité du génome et de son expression est même devenue plus apparente. L'ADN non codant, qui désigne les séquences du génome n'étant pas traduites en protéines, parfois improprement appelé « ADN poubelle », aurait ainsi par exemple un rôle encore méconnu dans des processus biologiques tels que la régulation de l'expression des gènes et le repliement de la chromatine qui va influencer cette dernière (29). Des processus épigénétiques, affectant la régulation des gènes, joueraient ainsi un rôle potentiellement important dans des maladies multifactorielles telles que les cancers, la maladie d'Alzheimer ou l'autisme. Il faut pouvoir non seulement identifier les gènes impliqués – il peut y en avoir plusieurs – et les mutations à l'origine de ces maladies, mais aussi arriver à comprendre pourquoi il y a une variabilité d'expression des gènes entre les individus. Plus que détecter les variations génétiques, le défi est désormais leur interprétation biologique.

En effet, détecter une anomalie ne signifie pas toujours qu'on peut systématiquement l'interpréter. La question est alors de savoir comment pourra être vécue l'incertitude générée et qu'elles pourront être les réponses. La situation sera très différente s'il s'agit d'un diagnostic prénatal ou d'un test chez un patient adulte. Expliquer et faire comprendre les limites de ces tests, afin d'accompagner la prise de décision tout en la laissant libre, peuvent être des exercices difficiles. Il faut aussi pouvoir comprendre que certains revendiquent le droit de ne pas savoir (30). D'un point de vue sociétal, il est légitime de s'interroger sur les conséquences

(29) Malte SPIELMANN / Stefan MUNDLOS, « Looking beyond the genes: the role of non-coding variants in human disease », *Human Molecular Genetics*, vol. XXV, n°R2, 2016, pp. R157-165.

(30) Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, « Avis n° 124, Réflexion éthique sur l'évolution des tests génétiques liée au séquençage de l'ADN humain à très haut débit », 21 janv. 2016.

à long terme du développement des capacités de diagnostic par rapport au contrat de travail et aux assurances – en France, sont reconnus le principe de non-discrimination du fait des caractéristiques génétiques et l'interdiction d'exploiter les résultats des examens génétiques dans les domaines du contrat d'assurance et du contrat de travail, ce qui ne signifie pas que c'est le cas dans tous les autres pays.

Avec les progrès en matière de séquençage, la question de la brevetabilité du vivant s'est rapidement posée, étant donnés les enjeux économiques. Elle fait toujours l'objet de polémiques. Le développement des biotechnologies, en particulier des techniques de séquençage, est par ailleurs associé à la génération d'une masse de données considérable. Il faut non seulement pouvoir les traiter mais aussi prendre en compte les questions d'anonymisation et de sécurisation des données personnelles de séquençage, dans un contexte où les craintes liées au cyber se développent.

Les recherches et modifications sur les cellules souches embryonnaires : d'importants freins éthiques, moraux et religieux

Une étape significative a été franchie en 2017. Une équipe chinoise a modifié le génome d'un embryon humain viable grâce à la technique CRISPR/Cas9, ce qui représente une première (31). Puis en août 2017, la *MIT Technology Review* a annoncé que des chercheurs américains de l'Université des Sciences et de la Santé de l'Oregon auraient réussi à modifier des gènes défectueux dans des embryons humains, en utilisant la même technique.

Il faut distinguer les cellules somatiques des cellules germinales qui proviennent des cellules souches embryonnaires. Les cellules germinales sont en effet capables de transmettre une modification à leur descendance, contrairement aux autres. La perspective de pouvoir un jour intervenir sur ces cellules pour empêcher la transmission de maladies héréditaires graves s'oppose au refus de modifier la lignée germinale humaine et de prendre le risque d'induire des effets héréditaires non maîtrisés.

La dimension religieuse est importante dans le débat sur l'utilisation des cellules souches embryonnaires. Les positions des différentes religions diffèrent en fonction de leur conception du début de la vie humaine et donc du statut des embryons. L'Église catholique est ainsi opposée à la recherche sur les cellules souches embryonnaires, qui représente un déni d'humanité, mais encourage celle sur les cellules souches adultes. Certaines Églises réformées les acceptent. Ces recherches sont également acceptées par une

(31) Lichun TANG *et al.*, « CRISPR/Cas9-mediated gene editing in human zygotes using Cas9 protein », *Molecular Genetics and Genomics*, vol. CCXCII, n°3, 2017, pp. 525-533.

majorité de théologiens dans le Judaïsme (32) et l'Islam (33) sous certaines conditions, même s'il peut y avoir des divergences d'interprétation.

Le développement de traitements innovants : des considérations éthiques, réglementaires et financières intriquées

Les contraintes éthiques peuvent représenter un véritable frein pour la recherche sur les maladies rares, les infections émergentes ou les maladies causées par certains agents de la menace (bioterrorisme). Les méthodologies classiques pour les essais cliniques ne sont pas adaptées lorsque le nombre de patients est très restreint, d'autant plus s'il y a une hétérogénéité clinique importante. Pour des raisons éthiques, il n'est pas toujours possible de réaliser un essai contre placebo si la maladie est particulièrement grave.

Difficile, la question du coût des traitements ne peut pas non plus être éludée. Souvent prohibitifs pour ceux dits innovants, ils peuvent susciter de vifs débats. L'un des cas les plus récents est celui du Luxterna, produit par la société de biotechnologie américaine Sparks Therapeutics et considéré comme le premier médicament américain relevant de la thérapie génique. Destiné à traiter les personnes qui souffrent de dégénérescence héréditaire de la rétine, pathologie affectant environ un millier de personnes aux Etats-Unis, il devrait être commercialisé 850 000 dollars aux Etats-Unis. Comme pour le Kymriah, traitement contre le cancer de Novartis, dont le coût s'élève à 475 000 dollars, le laboratoire aurait promis que les patients chez qui la thérapie n'aurait pas été efficace n'auraient pas à en assumer le coût (34). Evaluer la pertinence du prix du traitement n'est pas simple. Il faut en effet prendre en compte les coûts de développement et l'incitation financière pour les entreprises alors que le marché est extrêmement restreint, l'économie difficilement appréciable réalisée résultant de l'administration du traitement, mais aussi les possibilités de prises en charge de ces traitements contre des maladies qui affectent gravement les patients. La plupart des médicaments autorisés dans le traitement des maladies rares sont aujourd'hui remboursés dans les pays européens et aux Etats-Unis. Cette charge financière est appelée à croître, en raison des perspectives de développement, notamment en matière de thérapie génique, et du nombre croissant de patients qui pourraient en bénéficier. La détermination des prix doit pouvoir concilier attractivité pour les firmes pharmaceutiques et les investisseurs, capacités de prise en charge par les régimes de sécurité sociale et intérêts des patients, dont l'appréciation peut être un sujet particulièrement sensible.

(32) Shammai ENGELMAYER, « Stem cell research and Jewish law », *The Jewish Standard*, 15 juin 2008.

(33) Aida AL-AQEEL, « Human cloning, stem cell research, an Islamic perspective », *Saudi Medical Journal*, vol. XXX, n°12, 2009, pp. 1 507-1 514.

(34) « Un médicament contre la cécité vendu 850 000 dollars aux Etats-Unis », AFP, 3 janv. 2018.

Des recherches controversées : des risques d'accidents mais aussi de détournement à des fins malveillantes

Les avancées dans le domaine des biotechnologies et leurs conséquences potentielles font partie des facteurs considérés dans l'analyse de la menace biologique, incluant le fait non étatique et la prolifération des armes biologiques par les Etats. Il est possible de modifier des micro-organismes afin de les rendre plus résistants, de commander la synthèse de séquences d'ADN à des sociétés spécialisées, d'envisager de recréer des agents pathogènes éradiqués, voire d'en créer de nouveaux par synthèse. Alors que le premier séquençage du génome humain a requis près de treize ans et coûté d'après les estimations environ 2,7 milliards de dollars, il peut désormais être réalisé en moins d'un quart d'heure et Illumina, société américaine détenant la plus grosse part du marché pour les machines de séquençage, a affirmé en 2014 avoir développé un séquenceur permettant d'obtenir les résultats pour environ un millier de dollars. La même société a annoncé, début 2017, avoir pour objectif de parvenir à réduire ce coût à une centaine d'euros dans quelques années (35). La multiplication du nombre d'acteurs au niveau mondial et l'évolution de leur répartition géographique, le phénomène du *biohacking* (« biologie de garage ») et le développement du e-commerce rendent par ailleurs le contrôle de l'exploitation des biotechnologies et des biens à double usage associés (les fermenteurs, les systèmes de filtration, *etc.*), plus complexe (36).

L'évaluation de l'impact des avancées scientifiques et techniques, y compris des biotechnologies, est une préoccupation majeure au sein de la Convention sur l'interdiction des armes biologiques. De nombreux pays, dont la France, ont par ailleurs mis en place un arsenal de mesures destinées à prévenir les détournements et l'usage illicite des outils et produits biotechnologiques. Elles portent en particulier sur la sensibilisation des acteurs, la sûreté biologique, le contrôle des exportations des biens à double usage et la criminalisation des infractions.

Depuis le début des années 2000, une série de recherches controversées a contribué à alimenter de vifs débats au sujet des risques potentiels à poursuivre de tels travaux ou/et sur la possibilité de les encadrer (37). Les plus notables sont la synthèse d'un virus présentant les caractéristiques biochimiques et pathogéniques d'un poliovirus (38), l'obtention par génétique inverse d'un virus comportant des segments génomiques de la souche de grippe de 1918 ainsi que de virus recombinants comportant

(35) Matthew HERPER, « Illumina promises to sequence the Human genome for \$100 – but not quite yet », *Forbes*, 9 janv. 2017.

(36) Raymond ZILINSKAS / Philippe MAUGER, « Biotechnology e-commerce: a disruptive challenge to biological arms control », CNS (Occasional Paper n°21), 2015.

(37) Gabrielle SAMUEL / Michael SELGELID / Ian KERRIDGE, « Back to the future: controlling synthetic life trade in DNA sequences », *Bulletin of the Atomic Scientist*, vol. XLVI, n°5, 2010, pp. 9-20.

(38) Jeronimo CELLO / Aniko PAUL / Eckard WIMMER, « Chemical synthesis of poliovirus cDNA: generation of infectious virus in the absence of natural template », *Science*, vol. CCXCVII, n°5583, 2002, pp. 1016-1018.

certains d'entre eux (39) ou encore l'obtention d'une copie du génome d'une bactérie, *Mycoplasma genitalium*, qui ne pouvait cependant pas se reproduire de manière autonome (40). Des recherches ultérieures ont permis de créer la première cellule bactérienne contrôlée par un génome obtenu par synthèse et assemblage, ayant les propriétés phénotypiques attendues et capable de s'autorépliquer (41). Et il y a peu, une firme américaine travaillant en coopération avec l'Université d'Alberta (Canada) a annoncé la création du premier virus chimérique de synthèse, ressuscitant la variole équine, pourtant éradiquée, afin d'essayer de retrouver le vaccin originel mis au point par Jenner (42).

En 2012, les recherches menées sur la transmissibilité du virus H5N1 ont généré un intense débat au sein de la communauté scientifique concernant la pertinence de réaliser de tels travaux. Dans un contexte marqué par la crainte du bioterrorisme, mais aussi et surtout par une série d'accidents survenus dans des laboratoires des Centers for Disease Control and Prevention (CDC) américains, le Bureau des sciences et technologies de la Maison-Blanche a annoncé en octobre 2014 un moratoire sur les nouvelles recherches conférant un « gain de fonction » aux virus Influenza et aux coronavirus du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) et du syndrome respiratoire du Moyen-Orient (MERS). Cette suspension visait uniquement les recherches au cours desquelles un agent acquiert une nouvelle propriété, dont on peut « raisonnablement anticiper » qu'elle va induire un renforcement de la pathogénicité et/ou une augmentation de la transmissibilité de l'agent pathogène chez les mammifères (par voie aérienne). L'objectif de ce moratoire était de mener à bien une évaluation bénéfiques/risques et de mettre en place une politique de recherche adaptée, sous l'égide du National Science Advisory Board for Biosecurity (NSABB). En 2017, les Etats-Unis ont finalement mis fin au moratoire visant la recherche sur le « gain de fonction », avec la diffusion de lignes directrices (43).

Si la plupart des scientifiques sont convaincus de l'intérêt des débats sur les risques et bénéfiques, les avis divergent en ce qui concerne la réelle nécessité de poursuivre ces recherches à des fins de santé publique, en particulier de surveillance sanitaire et de conception de vaccins. Tous les experts n'ont en effet pas la même appréciation du rapport entre bénéfiques et risques, d'autant plus que le manque de données permettant

(39) Terrence TUMPEY *et al.*, « Characterization of the reconstructed 1918 Spanish influenza pandemic virus », *Science*, vol. CCCX, n°5745, 2005, pp. 77-80.

(40) Daniel GIBSON *et al.*, « Complete chemical synthesis, assembly, and cloning of *Mycoplasma genitalium* genome », *Science*, vol. CCCXIX, n°5867, 2008, pp. 1 215-1 220.

(41) Daniel GIBSON *et al.*, « Creation of a bacterial cell controlled by a chemically synthesized genome », *Science*, vol. CCCXXIX, n°5987, 2009, pp. 52-56.

(42) Tonix Pharmaceuticals, « Tonix Pharmaceuticals Announces demonstrated vaccine activity in first-ever synthesized chimeric horsepox virus », 2 mars 2017, disponible à l'adresse Internet www.tonixpharma.com/news-events/press-releases/detail/1052/tonix-pharmaceuticals-announces-demonstrated-vaccine.

(43) Cf. le site Internet www.phe.gov/s3/dualuse/Documents/P3CO-FinalGuidanceStatement.pdf

de les quantifier introduit une notion d'incertitude. Ceux qui souhaitent un encadrement plus strict, voire une interdiction, mettent l'accent sur les questions de sécurité et sûreté biologiques, rappelant la possibilité d'une dispersion accidentelle – voire délibérée – des virus et insistant sur le risque pandémique. Ils remettent en cause le fait que ces recherches sont indispensables pour atteindre certains objectifs de santé publique et suggèrent d'explorer d'autres voies moins dangereuses. A l'inverse, d'autres scientifiques estiment qu'un arrêt des travaux serait préjudiciable, considérant que ces recherches peuvent concourir efficacement à mieux connaître les voies de transmission des maladies et à développer vaccins et médicaments. Pour eux, les risques sont surévalués et il serait difficile d'obtenir les mêmes résultats par d'autres méthodes. Ils s'inquiètent de plus des effets à plus long terme d'un abandon de certaines recherches et/ou d'un renforcement de la réglementation sur l'attractivité de la filière recherche. Afin de répondre à ces questions, les autorités françaises ont mis en place en 2015 le Conseil national consultatif pour la biosécurité (CNCB). Composé de personnalités scientifiques qualifiées et de hauts fonctionnaires des ministères en charge des Affaires étrangères, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, de la Santé, de la Défense et de l'Intérieur, ce Conseil est présidé par le Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Il effectue des travaux de prospective et de veille sur les recherches à caractère dual dans le domaine des sciences de la vie et a vocation à formuler des recommandations visant à s'assurer que les progrès des sciences biologiques ne soient pas source de nouvelles menaces (44).

* *
*

S'agissant du secteur des biotechnologies en France, le constat est tout en nuances. La France, pionnière dans le domaine des biotechnologies, reste en pointe pour les biotechnologies médicales, mais c'est loin d'être le cas pour d'autres domaines comme par exemple celui de l'agriculture. Et si la recherche fondamentale est très performante, grâce à un niveau de compétence élevé des acteurs, il y a une véritable difficulté à assurer la transition vers la recherche appliquée et à transformer l'essai d'un point de vue économique. La capacité de recherche et d'innovation est affectée par une attractivité insuffisante, qui n'incite pas les chercheurs et post-doctorants français de haut niveau à rester ou revenir et ne permet pas d'attirer des chercheurs étrangers. Dans un paysage très concurrentiel, la France dispose cependant d'atouts indéniables, avec le biocluster Génopole d'Evry ou des pôles de compétitivité comme Lyon Biopôle, une recherche académique dynamique avec des instituts de recherche publics figurant parmi les organismes les plus innovants au niveau mondial pour

(44) Cf. le site Internet www.sgdsn.gouv.fr/missions/lutter-contre-la-prolifération/le-conseil-national-consultatif-pour-la-biosécurité-cncb/.

les biotechnologies médicales et un paysage industriel contrasté composé de quelques grandes entreprises présentes au niveau international avec de nombreuses entreprises plus petites et des *start-up* dont beaucoup sont fondées sur les innovations de rupture. Il existe en outre des dispositifs de financement publics et Paris est la première place financière pour les entreprises des sciences de la vie introduites en bourse. Les besoins croissants en santé et l'évolution vers une médecine individualisée offrent un contexte qui peut être favorable pour le secteur des biotechnologies en France. Pour ce faire, il faut une stratégie ambitieuse permettant de concilier à la fois les défis de santé publique, les contraintes économiques et les enjeux éthiques, sociétaux et sécuritaires qui émergent.

CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE

COORDONNÉE PAR

ANNE DULPHY (*)

AVEC LA CONTRIBUTION DE

JACQUES FONTANEL (**), NICOLAS HAUPAIS (**),
MARKUS KERBER (***), PIERRE MOREL (**), XAVIER PACREAU (**),
ALAIN-GÉRARD SLAMA (**), GEORGES-HENRI SOUTOU (**) et SERGE SUR (**)

(*) 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).

(**) Membre du jury du prix Albert Thibaudet.

(***) Professeur d'Economie financière et d'Economie politique à l'Université technique de Berlin (Allemagne) et fondateur d'Europolis, centre de réflexion germanophone sur les problèmes européens.

SOMMAIRE

Prix Albert Thibaudet

- Mathieu GUIDÈRE, *La Guerre des islamismes*, Gallimard, Paris, 2017, par Serge Sur

Notes de lecture

- Sylvie BERMANN, *La Chine en eaux profondes*, Stock, Paris, 2017, par Pierre Morel

- Dominique COLAS, *Lénine politique*, Fayard, Paris, 2017, par Nicolas Haupais

- Patrice GUENIFFEY, *Napoléon et De Gaulle, deux héros français*, Perrin, Paris, 2017, par Alain-Gérard Slama

- Henry KISSINGER, *L'Ordre du monde*, Fayard, Paris, 2016, par Markus Kerber

- Jérôme LARCHÉ, *Le Déclin de l'empire humanitaire. L'humanitaire occidental à l'épreuve de la mondialisation*, Fondation pour la recherche stratégique / L'Harmattan, Paris, 2017, par Jacques Fontanel

- Henry LAURENS, *Les Crises d'Orient*, Fayard, Paris, 2017, par Nicolas Haupais

- Christian LEQUESNE, *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*, CNRS Editions, Paris, 2017, par Georges-Henri Soutou

- Pierre MÉLANDRI, *Le Siècle américain, une histoire*, Perrin, Paris, 2016, par Xavier Pacreau

- Olivier SCHMITT, *Pourquoi Poutine est notre allié ? Anatomie d'une passion française*, Hiraki Editions, Lille, 2017, par Julian Fernandez

- Benoît DURIEUX / Jean-Baptiste JEANGÈNE-VILMER / Frédéric RAMEL (dir.), *Dictionnaire de la guerre et de la paix*, PUF, Paris, 2017, par Nicolas Haupais

PRIX ALBERT THIBAUDET

Le Prix Albert Thibaudet a été créé au printemps 2008. Il porte le nom d'un écrivain connu pour ses travaux de critique littéraire, d'histoire des idées politiques et de relations internationales. Albert Thibaudet (1874-1936) est notamment l'auteur de *La Campagne avec Thucydide* (1922), comparaison entre la Grande Guerre et la guerre du Péloponnèse. Le prix qui l'honore est remis à l'auteur d'un ouvrage récent en langue française, consacré notamment aux relations internationales.

En 2017, il a été décerné à Mathieu Guidère pour *La Guerre des islamismes*, publié par les éditions Gallimard dans la collection Folio actuel.

Mathieu GUIDÈRE, *La Guerre des islamismes*, Gallimard, Paris, 2017, 264 p.

L'auteur est professeur à l'Université Paris VIII et agrégé d'arabe. D'origine tunisienne, il a enseigné à Saint-Cyr, à l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et à l'École de guerre. Il est un spécialiste reconnu du monde arabo-musulman, particulièrement sous l'angle politico-religieux, à partir d'approches historiques et doctrinales plus que sociologiques. Il est plus largement un expert des contacts et des conflits entre civilisations, spécialement entre l'Occident et le monde islamique, et du terrorisme islamique. Il a beaucoup écrit sur ces sujets depuis une quinzaine d'années et sa bibliographie comporte 14 titres depuis 2004, mais au fond il creuse toujours le même sillon. L'avant-dernier ouvrage, en 2016, toujours chez Gallimard, est intitulé *Le Retour du Califat*.

Ce livre-ci, *La Guerre des islamismes*, est consacré à l'étude – analyse aussi bien que synthèse – des conflits internes à l'Islam, sunnites et chiites, sans oublier le soufisme. La démarche est historique, géographique et doctrinale, puisqu'il s'agit de rechercher les oppositions de nature théologique qui existent entre les différents courants de l'Islam depuis l'origine jusqu'à nos jours, en même temps que la violence qui surgit de ces oppositions, d'abord au sein de l'Islam lui-même. Elle est beaucoup plus culturelle que militaire, même si elle comporte une dimension stratégique sur laquelle il faudra revenir.

L'ouvrage est divisé en 11 chapitres, mais on n'y accède pas immédiatement. Un avant-propos substantiel replace ces conflits dans le contexte des guerres de religion en général. Puis, dans ce que l'auteur dénomme des « *arborescences* », il approfondit la comparaison des évolutions du Christianisme et de l'Islam, spécialement par une comparaison entre

les luttes intestines actuelles et les guerres de religion en Europe au XVI^e siècle. Mathieu Guidère est un trait d'union entre deux cultures et il a clairement choisi les valeurs occidentales. Les liens entre le monde arabo-musulman et l'Europe sont un fil rouge du livre et, en ce sens, celui-ci présente un grand intérêt pour les lecteurs français.

Ayant ainsi présenté le contexte, les 11 chapitres du corpus sont organisés comme suit. Au début, 3 chapitres proprement historiques, les avatars du *djihad* depuis l'origine. Un 4^e chapitre résume les doctrines religieuses opposées. Les 5 suivants combinent cette approche doctrinale avec la répartition géographique des conflits, au Moyen-Orient, au Maghreb, au Sahel, marqué plus particulièrement par des conflits internes au soufisme. Les 2 derniers chapitres traitent du sort des minorités religieuses, spécialement des Yézidis, puis de la guerre des islamismes en Europe.

L'auteur circule dans ces courants et conflits avec aisance et familiarité, comme on peut l'attendre d'un arabisant qui connaît intimement son sujet. Au-delà de la description toujours très bien informée et de l'analyse clairement exposée, l'ouvrage développe une thèse qui nous renvoie à l'actualité la plus immédiate. C'est une thèse stratégique, mais une stratégie de la paix plus que d'interventions militaires. Elle peut nourrir un débat qui n'est pas véritablement soulevé dans le monde occidental, particulièrement en France. On peut résumer cette thèse par deux citations, qui mettent en question l'intérêt et l'efficacité des interventions militaires occidentales dans le monde arabo-musulman comme conséquences du 11 septembre. Elles sont extraites de la conclusion, respectivement, pp. 245-246 et p. 249 :

« Malgré les précautions rhétoriques de certains hommes politiques, la coalition internationale formée en 2014 pour combattre l'Organisation de l'Etat islamique s'inscrit dans le droit fil des interventions occidentales précédentes. Quelles que soient sa légitimité et sa justification, elle ne fait que nourrir le ressentiment à l'égard de l'Occident et ne permet pas de réduire la menace terroriste ; bien au contraire. »

« La 'guerre contre la terreur', claironnée depuis 2001, marque le pas parce qu'elle place toujours la lutte sur le plan militaire avant le plan idéologique. Or la 'terreur', on l'aura compris, n'est pas un territoire à conquérir mais une terre de perdition. Pour gagner aujourd'hui une telle guerre, ce n'est pas tant des armes et des soldats qu'il faut mettre sur le terrain, mais des idées et des idéaux qu'il faut semer dans les cœurs et les esprits. »

L'auteur aurait pu prendre à l'appui de sa thèse le précédent de la chute de l'Union soviétique et du communisme, vaincus sur le plan idéologique avant de s'effondrer, alors que la guerre du Vietnam, par exemple, n'avait abouti qu'à les renforcer. Un ouvrage clair, agréable à lire, didactique, de première main, écrit par un auteur encore jeune, qui mérite pleinement le prix Thibaudet, Albert Thibaudet qui aimait les idées, la géographie et la stratégie.

NOTES DE LECTURE

Sylvie BERMANN, *La Chine en eaux profondes*, Stock, Paris, 2017, 340 p.

Parmi les nombreuses publications que suscite la Chine, cet ouvrage se distingue par l'originalité du parcours de son auteur, entré dans le monde chinois à trois moments qui ont à chaque fois marqué un tournant : comme étudiante à la fin de la révolution culturelle, au moment de la chute de la « bande des Quatre » ; comme jeune diplomate quelques années plus tard, au début des réformes encore prudentes de Deng Xiaoping ; enfin trente ans après, une fois la mutation accomplie, comme ambassadeur de France au début du mandat de Xi Jinping. D'où la formule empruntée à ce dernier, très conscient des grandes incertitudes résultant du succès même de la Chine, qui doit désormais avancer « en eaux profondes ».

L'ouvrage est à la fois une chronique et un essai, qui part de ces temps forts vécus de près, pour aborder ensuite les grandes questions qui se posent aujourd'hui.

La Révolution culturelle, de 1966 à 1977, semble relever aujourd'hui d'un monde englouti, mais cette période féroce, encore mal saisie, pèse toujours sur les esprits, puisqu'elle marqua de façon indélébile la plupart des dirigeants actuels. Sylvie Bermann évoque le premier desserrement : désormais moins violents, les rites maoïstes subsistent lors de la transition assurée par Hua Guofeng, mais ce personnage assez falot est vite supplanté par Deng, qui va imposer progressivement sa vision, celle d'une « Chine capitaliste dirigée par un pouvoir autoritaire ».

Le deuxième séjour est marqué par le procès de la « bande des Quatre », qui conduit l'auteur à rendre hommage à une figure encore mal connue, celle de Zhang Xiji, avocat déjà reconnu et commis d'office pour assurer la défense de la femme de Mao et de ses acolytes ; à contre-courant, il restaure alors la dignité du rôle de la défense et reste encore aujourd'hui une référence.

Son retour, trente ans après, oriente toute la suite pour dégager les grands traits que l'auteur retient de sa mission d'ambassadeur dans une grande puissance désormais établie et souligne l'accélération du temps provoquée par un rattrapage effréné, mais aussi les contreparties longtemps négligées et désormais obsédantes : pollution, accidents industriels, écart croissant entre les revenus, corruption. Xi Jinping et son équipe doivent donc faire face au fléchissement de la croissance, à l'endettement excessif et à la fragilité de la protection sociale, mais aussi à la résistance le plus

souvent muette des grandes marches du Tibet et du Xinjiang, ainsi qu'à Hong-Kong, à la fois laboratoire et foyer de contestation.

Avec un long chapitre « Le passé présent », Sylvie Bermann constate ensuite, sur un mode plus personnel, le poids de l'histoire dans cette Chine tout à la fois post-moderne et héritière d'un empire bimillénaire : hantise du chaos, diversité des traditions recomposées, rapport ambivalent à Confucius, mais aussi avec l'Occident, fascination-répulsion à l'égard des Etats-Unis.

Après avoir évoqué un sujet généralement peu traité, celui de la situation des femmes, Sylvie Bermann passe en revue les relations de la Chine avec ses grands partenaires : Etats-Unis, Europe, Russie, Japon, mais aussi le continent africain. Riche de son expérience, elle s'arrête plus longuement sur le cas de la France, pour laquelle elle estime qu'en dépit de différences manifestes, il est toujours possible de construire une relation forte avec la Chine à partir des « affinités électives » héritées de l'histoire.

Au bout du compte, l'auteur considère que la Chine, ce « pays des oxymores », continue de se chercher, en conciliant le passage à un modèle de croissance durable, plus qualitatif, avec la vigilance politique d'un régime obsédé par sa survie. La Chine devra nécessairement être « syncrétique », au-dedans comme au-dehors. Elle a changé le monde, mais elle ne peut plus s'en passer et doit donc l'écouter.

Cette synthèse vivante et bien conduite offre ainsi une analyse juste et pertinente à la veille du XIX^e Congrès du Parti communiste chinois à l'automne 2017. La documentation est riche, en particulier en ce qui concerne la production littéraire des trente dernières années, bien moins connue que celle des artistes qui ont fait exploser le marché de l'art. S'il faut exprimer un regret, c'est que ce passage en revue inévitablement cursif de l'état présent d'un pays-monde n'ait pas approfondi quelques points fondamentaux pour demain, à savoir l'exercice du pouvoir et le rapport avec l'étranger. Cela étant, à tout esprit curieux de la Chine, il faut recommander cette excellente introduction.

Pierre Morel

Dominique COLAS, *Lénine politique*, Fayard, Paris, 2017, 524 p.

La couverture est trompeuse puisque le vrai titre de l'ouvrage n'y apparaît pas. Ce n'est pas un portrait de Lénine que Dominique Colas, professeur émérite à Sciences-Po et auteur d'ouvrages sur le léninisme, sur le racisme et le fanatisme, livre ici, mais une étude du Lénine « politique », qui est évidemment la face la plus connue du personnage. Léninisme et fanatisme, les deux termes précités sont importants. Lénine incarne à merveille la figure du fanatique, tant par son abnégation – on y voit un bourreau de travail à l'œuvre, malgré sa santé déclinante et l'attentat dont il a été victime – que par son incroyable intransigeance. Le portrait ne surprend pas en réalité et il correspond à l'image d'« homme de fer » qu'on

peut attendre. Le décor est connu : un groupe d'hommes, les bolcheviques, s'emparent – quand bien même ils sont minoritaires, y compris dans le gouvernement révolutionnaire – du pouvoir à la faveur d'un coup d'Etat. Ils sont porteurs d'un programme de transformation radicale de la société, à l'échelle d'un pays-continent, exsangue à cause de la guerre et très faiblement industrialisé – la paysannerie y est très largement prédominante. On conçoit qu'un tel programme ne puisse être réalisé sans cynisme, sans manipulation et sans violence. Lénine est l'homme de la situation.

Le projet de Dominique Colas consiste à laisser de côté l'homme, dans le mystère de ses motivations, pour se concentrer exclusivement sur ce qu'il appelle le « Lénine politique ». Lénine, on l'a dit, a fait montre d'une incroyable énergie au cours des années-charnières de la Révolution. A la fois propagandiste, théoricien de la révolution, acteur des organes centraux du Parti communiste, chef de fait d'un Etat, il a produit une quantité invraisemblable d'écrits, de discours. Il a été débateur au sein du Parti communiste. C'est à partir de ce matériau que Dominique Colas trace le portrait. Celui-ci est politique car il est uniquement fondé sur les prises de position politique. On l'aura compris, ce projet permet de tracer une histoire des premières années du régime soviétique et de montrer que ses caractéristiques fondamentales sont finalement déjà posées dès les années de fondation. Il permet également de mettre en lumière les tensions qui règnent au sein des instances dirigeantes, parfois avec des groupes opposés à Lénine (Kamenev en particulier), parfois avec des hommes qui le soutiennent malgré tout (les rapports avec Trotski sont assez largement évoqués). De manière générale, ce qui semble ressortir de l'ouvrage, c'est la très forte empreinte de Lénine qui, d'une certaine manière, arrive toujours, parfois difficilement et avec une grande patience dans certaines occasions, à convertir le Parti à ses vues. En témoignent les très intéressantes pages sur l'armistice conclu avec l'Allemagne, que Lénine a porté contre un Parti réticent. L'ouvrage constitue donc une histoire de la Révolution d'octobre et de ses suites vues à partir de la perception de Lénine, pour y mesurer son rôle exact.

Une des difficultés du livre, assez largement chronologique, réside dans le fait qu'il laisse au lecteur le soin de hiérarchiser le principal et l'accessoire, l'essentiel et l'anecdotique. La stratégie de Lénine est claire et certains invariants peuvent être notés. Cette stratégie est le résultat d'une lecture dogmatique – quelle que soit l'originalité de l'interprétation – de la pensée de Karl Marx. La révolution est possible en Russie et les conditions socio-économiques permettent sa réalisation, malgré le retard économique sur l'Europe occidentale. Le prolétariat doit prendre le pouvoir. Ce prolétariat, le Parti communiste l'incarne et il doit donc s'emparer, quelle que soit la manière, quelle que soit sa représentativité au regard des critères « bourgeois » de légitimité politique, du pouvoir politique. Le programme est donc net. Cependant, Lénine n'est évidemment pas uniquement un penseur ou un théoricien. Il est un homme d'action qui doit donc développer des

tactiques. Celles-ci aboutissent à des prises de position beaucoup plus souples, aisément révisables et toujours susceptibles d'être abandonnées. Destinées à séduire, à contraindre, compréhensibles uniquement en les mettant en relation avec un rapport de forces, une situation particulière, elles sont avancées avec un cynisme, un art rhétorique certains. La Nouvelle politique économique (NEP) et la réintégration des éléments « bourgeois » dans l'économie et l'Etat sont ainsi très pertinemment mises en perspective au regard des invariants de la pensée léniniste. On notera également des analyses intéressantes, en particulier sur les relations que Lénine entretient avec l'histoire française, de la fascination pour la Commune à ses analyses de la Révolution française, en passant par le rapport de fascination/répulsion qu'il a avec la figure de Napoléon Bonaparte...

L'ouvrage de Dominique Colas aborde l'ensemble des aspects du bolchevisme léniniste. Des conceptions globales sur le marxisme et la révolution jusqu'aux questions de l'Ukraine, de l'Afghanistan, des nationalités, de l'antisémitisme, du culte de la personnalité, Dominique Colas montre les cohérences, les insuffisances de la pensée de Lénine, ainsi que les crimes effroyables dont il a l'initiative, en vertu de cette conception fanatique du communisme. Il ne saurait donc être question de rendre ici compte de la richesse et de la variété des thèmes traités dans cet ouvrage. Le texte se veut cependant d'une très grande froideur, purement descriptif et, également, rarement anticipatif – p. 481 : « [l'auteur se propose de] *ne pas présenter systématiquement les effets posthumes de Lénine et la persistance éventuelle des institutions et des politiques qu'il a fondées* ». Il semble donc postuler cette dissociation entre le fait et les valeurs, appelée de ses vœux par Max Weber, même si l'ouvrage tend, évidemment, à constituer une dénonciation de la mentalité totalitaire.

Un livre indiscutablement intéressant, donc, qui traite assez largement de relations internationales (questions de la guerre, du rapport avec les pays voisins, l'Ukraine en particulier, de l'organisation de l'Internationale communiste, etc.), même si elles ne constituent évidemment pas le cœur de l'étude.

Nicolas Haupais

Patrice GUENIFFEY, *Napoléon et de Gaulle, deux héros français*, Perrin, Paris, 2017, 400 p.

Dans un essai qui fait plus que jamais référence, *Mythes et mythologies politiques*, Raoul Girardet a mis en évidence le rôle des mythes dans l'explication historique. Parmi ces « *vertiges de l'imaginaire* » associés à des moments de crise, de mutation ou de rupture et néanmoins inscrits dans les structures permanentes des représentations politiques, ce grand historien – qui fut, à Sciences-Po, un des plus brillants représentants de l'histoire des idées – en a retenu quatre : la Conspiration, le Sauveur, l'Âge d'or et l'Unité. Et il a souligné le lien qui les rend quasiment inséparables

les uns des autres, pour le meilleur et pour le pire, sous des formes très variables et à des échelles d'intensité très diverses selon les cultures dans lesquelles ils se manifestent. L'intérêt majeur du maître-livre de Patrice Gueniffey est d'avoir choisi de creuser le mythe du Sauveur à travers les deux « figures » de Napoléon Bonaparte et de Charles de Gaulle.

Bien que Patrice Gueniffey, qui s'est imposé comme un de nos historiens les plus talentueux de la Révolution française et de l'Empire, se présente d'abord comme un disciple de François Furet, il est, à l'évidence, très proche de l'école de Girardet et ce n'est rien diminuer de son intérêt, mais plutôt en ajouter, que de le lire à travers la grille proposée par son grand devancier. S'il est un lien en effet qui rapproche la gloire de l'Empereur et le prestige du Général, c'est bien le thème de l'unité nationale, dont l'un et l'autre ont su s'emparer, dans le rôle du Sauveur, à la faveur de spectaculaires retours : retour d'Égypte pour Bonaparte en 1799 et retour de De Gaulle sur le sol de France après la Seconde Guerre mondiale ; retour de l'Empereur de l'île d'Elbe en 1814 et de De Gaulle à l'Élysée en 1958. Dans les deux cas, le Sauveur n'a pu accéder au pouvoir qu'en brandissant la menace d'un complot contre l'État – et de Gaulle en 1958 a été en la matière plus habile que le Bonaparte de Brumaire – avant de rassembler autour d'un quatrième thème : la Grandeur, les images réveillant, en miroir de Louis XIV et des grands rois qui ont fait la France, le mythe d'un retour de l'Âge d'or de la nation.

Ce parallèle quasi structuraliste des deux destins ne conduit pas à escamoter le fossé qui sépare leurs stratégies, leurs bilans et leurs tempéraments. Au contraire, il met d'autant plus en relief ce que Paul Veyne appelait l'inventaire des différences. Patrice Gueniffey, lecteur de Bainville, cultive avec une belle clarté littéraire un sens aigu des contradictions et des nuances. Il se garde de sous-estimer ce que les « masses de granit » de Napoléon et l'œuvre institutionnelle de De Gaulle, qui ont fixé les cadres de la France du XIX^e et du XX^e siècle, doivent à leurs grands commis et aux circonstances. Napoléon a pratiqué une dictature corrigée par un sens aigu de la proximité populaire, de Gaulle a cultivé sa distance en mettant en place un régime capable de concilier le besoin national d'une « incarnation » monarchique avec l'individualisme foncier du peuple français, conforté par les Lumières. Le premier a laissé la France vaincue, exsangue et, malgré la formidable résonance de sa mémoire, le « bonapartisme » a souffert, après lui, de ses dérives nationalistes et autoritaires. De Gaulle a étayé sur un perpétuel mensonge une œuvre qui lui aura survécu jusqu'à nos jours et inspiré une postérité pour laquelle le gaullisme rappelle encore la Résistance. Le premier se droguait à la guerre, le second était convaincu que « l'ère des grandes conquêtes [était] close ». Bonaparte massacrait l'orthographe, mais a construit sa légende sur des éclairs de style fulgurants ; de Gaulle, familier de Tacite, exprimait sa pensée et brossait ses portraits avec une rigueur classique, mais c'était

surtout dans l'exercice oral de ses discours et de ses conférences de presse qu'il manifestait son génie.

En fait, à travers l'exercice formel du bilan des analogies et des différences, l'objectif de Patrice Gueniffey est de vérifier deux thèses qui lui sont chères. La première est que ce sont les hommes qui font l'histoire. Cette idée pourrait nourrir une illusion dangereuse et même détestable, si elle contribuait à conforter les appels à l'homme fort qui, en réponse au choc de la mondialisation, menacent les libertés publiques dans un nombre croissant de démocraties. Toutefois, de ce constat qui, par moments, inspire à l'auteur une fascination romanesque sinon romantique, celui-ci déduit heureusement une seconde thèse qui corrige la première : la mise en garde contre les méthodes historiques qui, à trop privilégier les déterminismes économiques et sociaux censés produire les événements, aboutissent à décharger ceux qui ont la prétention de conduire les peuples de la responsabilité de leurs mensonges et de leurs crimes.

Alain-Gérard Slama

Henry KISSINGER, *L'Ordre du monde*, Fayard, Paris, 2016, 400 p.

Le *Nomos* de Henry Kissinger, son *Ordre mondial*, est un témoignage de raison pratique

Un homme parvenu à la dixième décennie de son existence, après avoir passé de longues années comme conseiller à la sécurité nationale ou comme Secrétaire d'Etat des Etats-Unis ne peut manquer d'avoir la volonté arrêtée de transmettre un message au monde quand il fait l'effort de composer un volume de 400 pages. L'intitulé contient et résume à la fois l'ambition intellectuelle et politique d'une personnalité d'une incontestable stature historique. Son intention évidente est de laisser un héritage en forme de doctrine de politique étrangère, d'une pertinence intacte pour résoudre les problèmes contemporains, tout en défendant le rôle unique de l'Amérique pour établir ou rétablir un ordre mondial.

En qualité d'historien habitué à réfléchir au niveau académique le plus élevé, Kissinger est dans son jardin lorsqu'il étudie le progrès des Traités de Westphalie de 1648 en termes d'ordre mondial. A partir de là, la Papauté se trouve confinée à un rôle religieux et les Etats, petits ou grands, catholiques ou protestants, se respectent mutuellement comme entités souveraines qui n'interfèrent pas dans leurs affaires intérieures respectives. En ce qui concerne « l'atout intellectuel » que représente la souveraineté, Kissinger est – involontairement – proche des auteurs allemands traditionnels, dont les connotations conservatrices ont acquis une notoriété douteuse et contestée. Un cas notable est celui de Carl Schmitt lorsque, peu après la Seconde Guerre mondiale, il écrit son concept d'ordre mondial, *Le Nomos de la Terre – le droit international du Jus Publicum Europaeum*, qui vise à maintenir la guerre comme instrument légal de politique étrangère en la régularisant.

Si on considère le système westphalien tel qu'il vient d'être défini comme un saut qualitatif en direction d'un ordre mondial, il n'est guère surprenant que Kissinger voie dans les perturbations majeures de l'équilibre européen une impasse de l'approche westphalienne. Tel fut le résultat avec Napoléon, réalisant puis perdant l'hégémonie, avec la Première Guerre mondiale et, naturellement, avec la calamité des guerres d'agression de l'Allemagne nazie. Nombre de jugements rencontrés dans ce passage en revue des hommes d'Etat reprennent ce qui a été précédemment expliqué en détail dans des ouvrages antérieurs. Dans *Un ordre mondial*, ils ne sont mentionnés que dans le contexte d'un résumé historique. Cela conduit le lecteur à comprendre les conditions préalables de la conception et de la réalisation d'une doctrine de politique étrangère visant à la stabilité d'une planète marquée par des conflits périphériques entre des acteurs non étatiques. La difficulté de répondre à ces défis en termes de catégories westphaliennes tient à la difficulté matérielle d'atteindre les ennemis de l'ordre et les auteurs d'atrocités inédites par d'autres voies que par des attaques aériennes.

Après avoir montré avec profondeur la lente affirmation du rôle mondial des Etats-Unis depuis Theodore Roosevelt, Kissinger ne laisse aucun doute sur le caractère indispensable du *leadership* américain dans les temps présents. Pour lui, les Etats-Unis n'ont pas le droit de renoncer à ce rôle. Ils demeurent indispensables parce qu'ils sont la seule démocratie occidentale prête à défendre ses intérêts et à promouvoir ses valeurs par le recours à la guerre. Les commentaires de l'auteur sur l'approche de la « puissance douce » (*soft power*) de l'Union européenne reflètent un dédain non déguisé, proche du mépris. En cela, sa proximité avec un auteur aussi controversé que Carl Schmitt est frappante. Alors qu'une attitude belliqueuse est aujourd'hui perçue négativement par les médias, Kissinger mérite d'être félicité pour le courage avec lequel il rappelle aux Européens en général et à l'Union européenne en particulier que l'exercice du pouvoir inclut de temps à autre une confrontation résolue avec ses adversaires. L'histoire montre que les tentatives de persuasion morale ont, dans la plupart des cas, été un instrument des idéalistes, parfois avec des conséquences fatales.

Sur la base de son expérience intensive de praticien de la politique extérieure, Kissinger décrit avec élégance les tendances frappantes des évolutions contemporaines : le désordre structurel au Moyen Orient, encore accru du fait de l'islamisme, le défi spécifique des ambitions nucléaires de l'Iran et l'ordre émergent en Asie. Kissinger suit tous ces développements et est en mesure de donner au lecteur des analyses provocantes et des constatations d'un réalisme confondant. Toutefois, pour ce qui est de son jugement sur la seconde guerre contre l'Iraq – qu'il dénomme « entreprise de changement de régime » –, le lecteur critique, lorsqu'il observe le chaos qui s'en est ensuivi, a du mal à approuver la pensée de l'auteur. Le manque d'arguments n'est pas compensé par la déclaration d'allégeance au président George W. Bush, « *qui a guidé les Etats-Unis avec courage,*

dignité et conviction en des temps incertains ». Il est surprenant de la part d'un homme aux jugements aussi aigus et réalistes qu'il prenne le risque d'entraîner le lecteur dans de telles illusions. Ce défaut est d'autant plus surprenant qu'on lit un peu plus loin les doutes de Kissinger quant à l'émergence d'hommes d'Etat capables d'inspirer leur peuple et de persister dans leurs efforts à l'âge digital. L'auteur a malheureusement raison lorsqu'il constate de façon convaincante que « *l'état d'esprit permettant de suivre des chemins politiques solitaires risque de ne pas être évident pour ceux qui recherchent la confirmation de centaines et parfois de milliers d'amis sur Facebook* ».

« *Nomos* » est le terme grec pour la première appropriation d'un territoire, comprise comme la première partition de l'espace aux fins de sa division et de sa distribution primordiales. Lorsqu'on parle du *Nomos* de Kissinger, ce n'est pas en un sens spatial. C'est un monde dans lequel la raison et le raisonnement surmontent l'irrationnalisme fondé sur l'erreur ou la haine. Cette déraison conduit à l'instabilité et à la guerre, tandis que le calcul politique appliqué de façon raisonnable maintient son but, qui est d'assurer la stabilité. C'est le chemin, inspiré par le chancelier d'Autriche Metternich, que Kissinger a toujours suivi depuis 1957, depuis sa thèse de doctorat. Le héros de ses jeunes années universitaires a été à l'origine d'une série de congrès internationaux qui ont posé les frontières de l'Europe post-napoléonienne. La question actuelle, cependant, est de savoir si le modèle Metternich continue d'influencer la politique américaine. Espérons que ce soit le cas.

Discutable pour ce qui est de sa défense de la politique extérieure des Etats-Unis, très clair et pénétrant quant à l'histoire, d'une vision à longue portée sur les défis qui sont devant nous, le maître ouvrage de Kissinger devrait être lu par tout Européen.

Markus Kerber

Jérôme LARCHÉ, *Le Déclin de l'empire humanitaire. L'humanitaire occidental à l'épreuve de la mondialisation*, Fondation pour la recherche stratégique / L'Harmattan, Paris, 2017, 216 p.

Les acteurs humanitaires sont jugés indispensables pour la défense continue des droits humains essentiels, notamment ceux des populations les plus vulnérables. Cependant, le modèle occidental, malgré les efforts des agents du « monde humanitaire », présente aujourd'hui des limites face aux nouveaux conflits qui embrasent des régions entières et qui poussent les peuples sur les routes de l'émigration. Les exemples de la Syrie, de la Libye ou de l'Afghanistan montrent à quel point les organisations non gouvernementales (ONG) sont impuissantes à maintenir leurs actions sur place et à apporter un secours humanitaire face à la férocité d'une répression qui trouve dans les valeurs religieuses des explications éloignées de la rationalité « occidentalisée ». Si elles sont devenues des rouages

essentiels de la mondialisation, elles en paient aussi les effets collatéraux, qui atténuent et pervertissent parfois le sens de leurs actions. Elles sont remises en cause par les acteurs politiques, mais aussi parfois par les populations elles-mêmes ; elles subissent une perte d'influence et même un processus de délégitimation, aussi bien dans les situations de guerre que dans leurs actions face aux catastrophes naturelles. Ainsi, les ONG sont aujourd'hui impuissantes face aux catastrophes technologiques (Fukushima) ou à l'intervention militaire d'un Etat (Etats-Unis) en vue de favoriser la reconstruction des infrastructures d'un pays (Haïti) victime d'un tremblement de terre et secoué par une crise politique et sociale à la fois violente et latente, sous prétexte de l'efficacité du monopole du pouvoir étatique.

La base de l'action humanitaire suppose le respect de l'indépendance, de l'impartialité, de la solidarité et de la neutralité dans le cadre d'une action empathique destinée à réduire la souffrance de l'autre. Or les valeurs politiques et économiques du néo-libéralisme imprègnent progressivement l'action de l'humanitarisme, notamment en termes de financement de la solidarité et d'infiltration d'un secteur privé lucratif soutenu par les Etats donateurs. Si, selon les termes de Camus, la « *vertu toute pure est meurtrière* », les compromis sont souvent nécessaires, à condition cependant de ne pas abandonner le socle des principes qui fondent l'action. Une opération éventuellement « rentable » à court terme peut conduire inéluctablement, dans un engrenage de compromissions et de dépendances excessives qui dénaturent l'action, à affaiblir la puissance morale d'impartialité et de solidarité qui la justifiait. Il existe parfois une instrumentalisation politique de l'humanitaire, notamment dans le cadre de la lutte antiterroriste, en invoquant à voix basse le fameux « choc des civilisations ». Accepter la protection militaire pour acheminer l'aide crée une confusion auprès des bénéficiaires qui ne manque pas ensuite d'être utilisée à des fins politiques. Enfin, les risques des acteurs humanitaires concernent de plus en plus les ONG ou les personnels locaux.

Le financement des ONG dépend en grande partie des organisations internationales et des Etats. L'Union européenne (ECHO, European Commission Humanitarian Organisation) est l'un des bailleurs principaux de fonds humanitaires, avec les Nord-Américains. Il existe une forte concurrence entre les ONG, les fondations et certaines entreprises privées pour accéder aux fonds publics et privés, parfois avec un retour sur investissement significatif. Les ONG sont alors incitées à fusionner et à s'organiser en consortium. De ce fait, le rôle des humanitaires est devenu plus exigeant, plus dangereux, il suppose en outre une certaine transparence et une justification de l'action et des dépenses au regard de leurs soutiens financiers. Or l'appellation « guerre humanitaire » est souvent utilisée pour des raisons discutables, qui ne font pas écho à une conception unanimiste de l'adjectif. Les interventions armées en Libye, en Somalie ou en Syrie, dans lesquelles les ONG ont parfois été embarquées

comme « agents supplétifs », viennent heurter leurs principes fondateurs d'impartialité ou d'indépendance. La légitimité de la « guerre juste » ou « préventive » est pour le moins discutable, elle cache souvent d'autres intérêts, parfois économiques, souvent politiques, comme en témoignent les oppositions diplomatiques au Conseil de sécurité des Nations Unies. Les ONG sont engluées dans un jeu de billard à plusieurs bandes dans lequel il est parfois difficile de connaître leur degré de complaisance, de rouerie, de naïveté ou d'innocence dans les fondements de leurs actions.

Les Etats et les ONG sont eux-mêmes les acteurs du déclin de leurs politiques humanitaires et des valeurs qui les justifient. La domination occidentale dans le domaine de l'humanitaire est contestée, notamment par des revendications identitaires alternatives qui naissent sur les continents de l'Asie ou de l'Afrique. La question de la neutralité et de l'impartialité se pose et les contours de ces deux valeurs ne sont pas toujours bien définis. Les liens entre les militaires et les humanitaires ont été souvent trop étroits sur certains théâtres d'opération pour ne pas soulever le doute sur les objectifs poursuivis par le monde humanitaire. L'effet final recherché, en mélangeant à la fois la menace des armes et le soutien humanitaire des populations, est souvent justifié par la rationalité occidentale. Colin Powell n'a-t-il pas demandé aux ONG américaines de devenir des multiplicateurs de force pour la politique étrangère des Etats-Unis ? Bernard Kouchner n'a-t-il pas révélé les informations qu'il obtenait des ONG françaises sur les zones de conflit ? Or la fin de l'humanitaire ne justifie pas tous les moyens, sans en payer le prix en termes de confiance mutuelle entre les donateurs et les bénéficiaires.

Quelle est la relation réelle entre les Etats et les mouvements humanitaires ? La question se pose souvent. Cependant, l'ingérence militaro-humanitaire, qui paraissait une bonne idée en son temps, est aujourd'hui contestée, au regard des revendications qu'elle a permises en son nom pour justifier des opérations militaires aux intérêts bien plus larges. Il existe une corruption de l'idée. L'action humanitaire est prise au piège de ses principes. Elle revendique une volonté de transformation politique et sociale d'une région ou d'un pays, tout en étant dépendante des négociations avec les pouvoirs en place pour accéder aux populations. Dans ce contexte, les acteurs se préoccupent plus des conditions de vie des personnes que de la défense, souvent dangereuse, du respect des droits humains. Les ONG néolibérales font dans la « *charity business* », qui ne propose pas de remettre en cause le système local dominant. Les ONG « humanitaristes » cherchent à satisfaire le critère de durabilité des effets de leurs actions dans le cadre des principes humanitaires. Elles sont opérationnelles, associatives, intéressées aussi bien par les mesures d'urgence que par la volonté de favoriser le développement économique et social. Enfin, les ONG utilitaristes, techniques et prestataires de service, n'ont aucune dimension militante, elles ne dénoncent pas les violations des droits humains. Avec la tentation du financement d'entreprises militaires

ou sécuritaires privées se substituant aux forces de maintien de la paix de l'ONU, les ONG sont progressivement coupées de l'accès aux populations, ce qui implique une augmentation considérable des risques pour les acteurs du monde humanitaire, lesquels sont de plus en plus professionnalisés, marquant ainsi une empreinte néolibérale anglo-saxonne croissante dans leur fonctionnement. On assiste à une éviction progressive de l'action humanitaire dans les conflits armés.

L'ouvrage est intéressant, mais il n'est pas toujours agréable à lire. Il ne souligne sans doute pas suffisamment que les ONG sont très diverses dans leur fonctionnement. Certaines n'ont d'ONG que le nom, au regard d'un financement direct ou indirect par des autorités étatiques soucieuses, à l'instar de Collin Powell, de leur utilisation à des fins de déstabilisation d'un pays tiers ou d'instrument de puissance. En outre, les ONG défendent des idées qui les conduisent, naturellement, à soutenir un camp plutôt qu'un autre. La question de la rationalité est posée. Une pensée n'est pas rationnelle en soi, une action est guidée par des postulats indémontrables sur la nature de la condition humaine. La rationalité économique néolibérale considère que la rationalité consiste dans l'intérêt et le bien-être d'un individu. Cependant, qui peut définir l'intérêt et le bien-être d'un individu ? Il en va de même pour les ONG : comment définir leur intérêt et le comparer à celui de ceux qui reçoivent leurs offres de service ?

On peut donc déplorer qu'il ne soit pas fait suffisamment état des philosophies qui prévalent dans les ONG et surtout de leur utilisation politique par leurs bailleurs.

Jacques Fontanel

Henry LAURENS, *Les Crises d'Orient*, Fayard, Paris, 2017, 383 p.

L'ouvrage d'Henry Laurens, titulaire de la Chaire d'histoire du monde arabe au Collège de France, couvre la période 1768-1914. Il ne saurait évidemment être question de proposer un résumé de l'ouvrage, d'autant plus difficile à réaliser que le projet de l'auteur consiste à embrasser une très longue période sur un espace lui-même extrêmement vaste et hétérogène puisqu'il se déploie des Balkans à l'Iran et à l'Afghanistan. Sur ce plan, l'ouvrage traduit, on a évidemment quelque scrupule à l'écrire tellement c'est évident, une connaissance particulièrement fine. Il est agréable à lire. Rien à dire ici, sinon que tout est impeccable...

Plus que le contenu, c'est le projet qui doit retenir notre attention. Derrière cette description très fine des événements se trouve une thèse, développée dans l'introduction et dans la conclusion. Elle disparaît apparemment dans les développements mais elle est toujours bien présente. L'ouvrage se veut constituer une matrice d'explication globale du « fonctionnement » de cet espace qualifié d'Orient et qui se réduit désormais, avec la chute de l'Empire ottoman et l'intégration, certes imparfaite, des provinces occidentales de celui-ci dans l'espace européen.

La problématique d'Orient se réduit désormais à celle du Moyen-Orient (p. 371).

Le projet est double. Tout d'abord, comme un livre d'histoire « classique », il se veut une narration de la transformation politique d'un espace. Il relève, à ce titre, des relations internationales, plus précisément de l'histoire diplomatique. Plus que des facteurs économiques que l'auteur rejette comme élément de structuration politique, ce sont les perceptions (ami/ennemi, Chrétiens/Musulmans...), les fidélités individuelles qui motivent les décisions politiques. L'ouvrage constitue donc une description de l'état initial qui existe juste avant la Première Guerre mondiale et la fin de l'Empire ottoman.

Toutefois, il serait extrêmement réducteur de s'arrêter là. L'ouvrage, quoique très descriptif dans ses développements, est enchâssé entre une introduction et une conclusion qui ne sont pas là que pour la forme. Et c'est à ce stade qu'il devient particulièrement ambitieux. Il s'agit de développer une conception de la structure des crises d'Orient, structure qui resterait, quoique dans un espace plus réduit, valide de nos jours. Quelle est la thèse ? Quelles sont les conclusions ? Tout au long des XVIII^e et XIX^e siècles, les crises d'Orient sont structurées par deux éléments fondamentaux qu'on retrouve presque inmanquablement. Et ces deux éléments, on va le voir, incluent nécessairement la présence des puissances européennes, ce qu'on appelle, peut-être un peu maladroitement, – dès lors que la Russie joue un rôle essentiel – l'Occident : « *Les crises d'Orient, tout au long du XIX^e siècle, se trouvent ainsi à la convergence de l'action des acteurs locaux et de la politique d'intérêt des puissances. Dans la plupart des cas, on assiste à une explosion de violence dont l'origine est à la fois religieuse, confessionnelle et ethnique et qui déclenche une situation d'urgence humanitaire, contraignant les Etats à ajuster leurs intérêts aux pressions de leur opinion publique. Ce mécanisme étant connu, il est provoqué à la fin du XIX^e siècle, aussi bien chez les fedais arméniens que les comitadjis balkaniques, avec des résultats pour le moins mitigés sinon catastrophiques pour les populations concernées* ». L'affaire de l'indépendance de la Grèce apparaît à ce titre comme la matrice des crises d'Orient, les puissances occidentales et les opinions publiques s'intoxiquant au demeurant sur la réalité de la situation (pp. 69 et suiv.). L'Occident est donc l'élément fondamental. D'une part, il structure certaines politiques, en particulier celle de l'Empire ottoman qui s'occidentalise, avec maladresse, pour précisément résister à la pression. D'autre part, l'Orient constitue une sorte de terrain de jeu, où les puissances occidentales font prévaloir leurs intérêts, leur morale, leurs lubies parfois. Les Balkans, vus comme des espaces chrétiens, seront ainsi traités en application du principe des nationalités, le Moyen-Orient étant plutôt perçu comme un espace à coloniser – même si les véritables colonisations seront, pour la plupart d'entre elles, plus tardives. Comme l'écrit l'auteur dès l'introduction : « *La syntaxe des relations internationales et les crises d'Orient du XIX^e siècle se poursuivent jusqu'à maintenant, pour*

le grand malheur des peuples, qui aimeraient certainement vivre dans la quiétude d'une histoire plus immobile ». *Les Crises d'Orient* parlent donc, on l'aura compris et sans doute à titre principal, de la Syrie et de l'Iraq actuels.

Nicolas Haupais

Christian LEQUESNE, *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*, CNRS Editions, Paris, 2017, 258 p.

Passionnant ouvrage, dont il faut avoir en tête non seulement le titre – trop à la mode chez les tribus universitaires... – mais aussi le sous-titre.

Cette étude est fondée essentiellement sur des entretiens systématiques et sur l'observation directe pendant des semaines de telle ou telle instance du Quai ou de ses dépendances. Elle utilise aussi pleinement les mémoires des diplomates et la littérature existante. Elle est fondée sur « *le pari théorique et méthodologique* » suivant : « *Comprendre la politique étrangère de la France revient à observer et à interpréter l'intimité professionnelle des agents qui la font* ».

L'analyse ethnographique d'abord. L'auteur commence par le choix du Corps : il dépend davantage du rang de sortie à l'ENA que d'une vocation initiale. Ce fait, ajouté à l'étude des origines sociales et familiales, montre que l'idée, encore reçue, de « dynasties de diplomates » n'est plus d'actualité. Néanmoins, le Corps continue à posséder un esprit d'appartenance accusé : les nominations extérieures sont plus ou moins bien acceptées...

On apprend que, contrairement à sa vocation initiale – donner des éléments de connaissances en relations internationales que le cursus de formation initiale n'avait pas forcément comportées –, l'Institut diplomatique est devenu avant tout un espace de socialisation des nouveaux diplomates.

De très intéressantes remarques sur les problèmes de carrière, de vie familiale, de choix des affectations, complètent cette recherche (y compris un net tropisme en faveur de l'Hémisphère nord...). S'agissant d'une étude ethnographique, on aurait pu ajouter d'autres éléments de socialisation : la Société d'histoire diplomatique, tel ou tel Cercle, etc.

L'auteur a porté toute son attention sur les conjoints des diplomates et les difficultés de carrière qu'ils connaissent, sujet important et complexe. Il aurait à mon sens encore pu élargir le champ de sa recherche en étudiant davantage les conjoints en tant que tels (origines, y compris nationales, carrières, en particulier dans la mode ou surtout le journalisme...). Tant il est vrai que, dans une ambassade, un couple de diplomates représente souvent une unité agissante en soi, même informelle – ne serait-ce que sur le plan des capacités linguistiques.

En ce qui concerne les pratiques, l'analyse renouvelle nos connaissances. On est très frappé par la différence entre les « généralistes » et les

« spécialistes » – qui, en priorité, se consacrent à trois grands domaines : l'Union européenne, les affaires stratégiques et le monde arabe). On est frappé par le rôle connu – mais dont le mécanisme est ici expliqué avec précision – du Cabinet et de la cellule de l'Elysée – qui revient en particulier à réduire le poids des anciens élèves de l'ENA dans la définition de la politique extérieure, même s'il reste déterminant dans l'évolution du Corps. On apprend que la fameuse réunion du matin sous la présidence du secrétaire général – à laquelle a pu assister l'auteur – est devenue essentiellement technique, les vraies discussions, confrontations entre les différentes options et décisions relevant bien davantage du Cabinet, en liaison avec l'Elysée. Une comparaison bienvenue montre que la situation à Berlin est restée sur ce point plus traditionnelle : les directions de l'*Auswärtiges Amt* ne sont pas écartées du processus décisionnel au même point.

L'étude se poursuit par les ambassades : le décret de 1979 sur le rôle de coordination de l'ambassadeur n'empêche pas certaines tensions, mais la fonction ambassadoriale reste le but et l'étalon des carrières diplomatiques, pour lesquelles l'auteur distingue trois pôles, de dignité – perçue – croissante : la bureaucratie, la médiation, l'héroïsme. Cette tripartition est forcément quelque peu schématique, mais elle permet de rendre plus claire la description des différents rôles des diplomates en poste.

Le centre du livre, étant donné l'évolution de la diplomatie sous la V^e République, sous un régime de pouvoir personnel, est l'excellent chapitre « Interagir avec le Prince ». On sera peut-être moins d'accord, à la fin, avec les deux « cartes mentales » – il est vrai que je trouve la notion elle-même discutable – : l'« indépendance et le rang » et l'« occidentalisme ». D'abord c'est trop réducteur : l'« indépendance et le rang » pourraient tout aussi bien être qualifiés d'attitude « réaliste », dans le sens de la théorie des Relations internationales ; quant à l'« occidentalisme », la notion est si vague qu'elle en devient peu opérante. Ensuite, on compte à mon sens au moins deux autres « cartes », qui ne sont pas de simples « nuances » par rapport aux précédentes : l'« européisme » et le « post-national droit-de-l'hommiste et humanitaire ». Là, la volonté de systématiser brouille les pistes plutôt qu'elle n'éclaire des catégories qui, par ailleurs sans doute, existent.

Malgré cette réserve, je recommande très chaleureusement le livre, essentiel pour la compréhension et du Quai et de la politique extérieure française actuelle, en elle-même et en comparaison avec nos grands partenaires européens !

Georges-Henri Soutou

Pierre MÉLANDRI, *Le Siècle américain, une histoire*, Perrin, Paris, 2016, 672 p.

Si l'ouvrage explique comment le XX^e siècle aura été américain, il met également en perspective la place des Etats-Unis au XXI^e siècle. Dans

une période où les Etats-Unis soulèvent quelques interrogations, l'auteur revient sur un certain nombre d'éléments fondamentaux qui ont structuré ce pays et sa politique étrangère et qui constituent autant de clefs pour comprendre sa situation actuelle et à venir.

Dans une perspective historique, l'ouvrage présente les relations internationales telles qu'elles sont comprises du point de vue américain. Son auteur, professeur émérite à Sciences-Po et ancien co-directeur de l'Observatoire de la politique étrangère américaine de l'Université Paris III-Sorbonne nouvelle, a d'ailleurs conjugué les deux disciplines dans sa carrière et il est l'un des grands spécialistes français des Etats-Unis.

« *Le XX^e siècle est le siècle américain.* » Cette formule, employée en 1941 par le magnat de la presse Henry Luce dans un article du magazine *Life*, renvoie autant à l'histoire d'une jeune République volontaire dont l'expansion fut particulièrement rapide qu'à son universalisme hors de ses frontières.

Pour reprendre les mots de Thomas Paine, lors de la constitution des Etats-Unis, ses fondateurs avaient la conviction de détenir « *le pouvoir de recommencer le monde* » (1776). La force du destin était alors américaine depuis ses origines, un pays fondé sur des valeurs puissantes – notamment la liberté et la propriété – et protégé par Dieu. Le modèle universel qu'ils avaient voulu créer devait pouvoir être transposé au reste du monde.

Aussi, après avoir assuré leur développement à partir de la conquête de nouveaux territoires, des rives de l'Atlantique jusqu'au Pacifique, puis le développement de leur économie – leur « destinée manifeste » – au point de devenir la première puissance économique dès la fin du XIX^e siècle, les Etats-Unis voulurent alors convertir le monde à leur modèle. Ce monde devenait la nouvelle frontière à même d'assurer la continuité de leur développement. La conversion se fondait essentiellement sur la conviction des bienfaits de la promotion de la liberté et de la démocratie associée à la promesse d'un développement économique. On pouvait déjà y déceler les racines d'un exceptionnalisme à même de justifier l'unilatéralisme de la politique étrangère des Etats-Unis à travers son histoire, un « *étrange mélange de réalisme et d'idéalisme, de vision téléologique et d'opportunisme pragmatique* ».

Les Etats-Unis se convainquirent que leur succès était indissociable de l'instauration d'un ordre économique mondial libéral et de leur métamorphose en « République impériale ». Leur puissance adossée à une croissance forte devait leur permettre de s'investir dans les affaires du monde. L'expansion du modèle américain devait passer par la conquête des marchés. Devenu Empire de la production, les Etats-Unis exportèrent leurs biens à travers le monde et, si nécessaire, offrirent à leurs partenaires les facilités de paiement indispensables pour les acheter.

Cette évolution profonde de la posture américaine à l'égard du reste du monde renvoie naturellement à l'oscillation de la politique étrangère des

Etats-Unis – encore actuelle – entre isolationnisme et interventionnisme. Tant que la jeune République se concentrait sur son propre développement territorial, son comportement faisait encore écho au message d'adieu de George Washington prononcé à la fin du XVIII^e siècle, lorsqu'il engageait ses compatriotes à ne pas se mêler des affaires du vieux monde tant ils avaient tout à y perdre et rien à y gagner. Toutefois, il ne s'agissait que d'un isolationnisme relatif car les Etats-Unis considéraient, avec la doctrine Monroe, que les affaires de leur continent n'étaient déjà plus celles du vieux monde.

Avec les deux guerres mondiales dont ils ont retiré de très nombreux bénéfices, les Etats-Unis s'impliquèrent davantage dans les affaires du monde. Avec des succès différents, Wilson autant que Roosevelt conçurent rapidement que ces périodes tragiques de l'histoire, qui stigmatisent le déclin de l'Europe, leur offraient l'occasion sans précédent de maintenir un ordre international qui leur convenait en projetant l'ordre américain à travers la coopération multilatérale. Ils assistaient à la disparition progressive des empires coloniaux du vieux monde, notamment de l'Empire britannique, dont le déclin laissait un vide sur la scène internationale.

L'après-guerre fut essentiellement conçu par les Américains en termes économiques, appelant une construction politique en soutien. L'émergence de l'Union soviétique et les visées expansionnistes de la doctrine communiste achevèrent de conduire les Etats-Unis à s'impliquer dans les affaires du monde et à développer des politiques interventionnistes. L'affirmation d'une véritable puissance militaire à l'échelle internationale destinée à garantir les intérêts américains et ceux de leurs alliés se développa alors corrélativement.

Cependant, l'interventionnisme américain restera toujours étroitement lié à l'intérêt national. En outre, cela ne signifie pas que le réflexe isolationniste plus particulièrement incarné par les Républicains ait disparu, à l'instar de la politique étrangère américaine des années 1920 ; cette tendance est toujours omniprésente dans ce parti, ainsi qu'en témoigne la posture du président G. W. Bush avant le 11 septembre 2001 ou même, plus récemment, celle de Donald Trump. Toutefois, les réalités internationales s'imposant à leurs dirigeants une fois au pouvoir les ont le plus souvent conduits à adopter une toute autre posture.

Le « siècle américain » a atteint son apogée des années 1940 à la fin des années 1960 (les Trente glorieuses), fondé sur le développement économique, la hausse des salaires, la consommation de masse, le crédit, la publicité et l'expansion internationale ou encore la conquête spatiale. Les Américains sont alors convaincus de la supériorité de leur système politico-économique, de leur culture, dont le jazz et le cinéma constituaient notamment les vitrines extérieures, et de leurs valeurs. C'est à cette dynamique de la société américaine que renvoie l'expression du « rêve américain » apparue au début des années 1930 et qui s'appuie sur une puissance qu'Eisenhower définira plus tard comme le produit de « *la force*

spirituelle, multipliée par la force économique, multipliée par la force militaire ».

Pierre Mélandri souligne cependant que cette confiance fut ébranlée à plusieurs reprises par la suite. Alors que la crise de 1929 était déjà reclassée dans une histoire plus lointaine, les chocs pétroliers, la guerre du Vietnam, la chute du Shah d'Iran et plus tard l'attaque perpétrée sur le territoire national le 11 septembre 2001, les interventions aventureuses en Afghanistan et en Iraq suivies par les affaires d'Abou Ghraïb et de Guantanamo ou encore, dans un tout autre domaine, la crise des *subprimes* en 2007 émoüssèrent l'image internationale des Etats-Unis et soulevèrent un certain nombre d'interrogations sur les limites de leur puissance. La communauté nationale, plus ou moins directement touchée par ces différents épisodes, fut atteinte dans la confiance qu'elle avait en elle-même au point de plonger parfois le pays dans une véritable crise d'identité. L'intérêt américain pouvait ainsi trouver ses limites à l'échelle internationale, lorsque le modèle intérieur était mis en danger par des difficultés rencontrées lors de sa projection à l'extérieur.

Au début des années 1980, il n'est pas surprenant que Ronald Reagan soit élu avec le slogan « *let's make America great again* » en s'appuyant sur le statut du dollar et l'ouverture du crédit aux Américains. Il présageait le retour des Etats-Unis sur les plans économique, diplomatique et militaire et annonçait ce qu'ils considéreraient comme leur victoire de la Troisième Guerre mondiale au moment de l'éclatement du bloc soviétique et de la chute du communisme. Cela les conduisit à vivre un « *moment unipolaire* » en position d'hyperpuissance de 1990 jusqu'au début des années 2000. Les Etats-Unis pouvaient alors manifester leur *Imperium* fondé sur une puissance toujours destinée à préserver les activités économiques et le modèle américain.

L'auteur explique ensuite comment les errements de la politique du président G. W. Bush, suivis par la crise économique et le développement du terrorisme puis la position plus en retrait du président Obama sur la scène internationale, remirent en cause la position américaine dans un monde où d'autres puissances gagnaient en force et contestaient désormais leur suprématie. Si les premiers signes d'un déclin américain avaient pu apparaître dans les années 1970, les années 2001 et 2010 marqueront beaucoup plus nettement le début de la fin du siècle américain à travers une certaine forme d'impuissance face à nombre de problèmes et à une liberté d'action qui rencontre des limites.

Autre facteur relevé par Pierre Mélandri : le passage de l'*Imperium* à l'*Emporium*, le grand marché ouvert que de nombreux dirigeants américains avaient longtemps conçu comme un relais de la puissance économique américaine à l'échelle internationale. Toutefois, la globalisation sur laquelle repose cet *Emporium* va se retourner contre une partie très significative de la population américaine – en grande partie celle qui a voté Trump –, dont les revenus vont stagner ou baisser, ne permettant plus d'envisager pour

ses enfants une situation meilleure que la sienne, imprimant fortement le sentiment d'un creusement des inégalités, d'un déclassement.

Cette évolution du processus de mondialisation va également se traduire par le décrochage entre l'intérêt des Etats-Unis et celui des multinationales américaines, qui demeurent pourtant majoritaires parmi les 100 plus grandes capitalisations boursières (54). Accru par la dérégulation financière, l'intérêt de ces groupes s'est retourné contre celui d'une majorité d'Américains car ils organisent leur développement à l'échelle mondiale. Les Etats-Unis sont ainsi progressivement passés du *Stake holder capitalism* servant une certaine utilité sociale de l'investissement au *Share holder capitalism*, dont l'ultime horizon reste le profit. Face à une population qui s'estime victime d'une telle conjoncture, il n'est alors pas surprenant que le slogan de Donald Trump « *America first* » ait raisonné favorablement à l'oreille d'un grand nombre d'électeurs. Désormais, l'Amérique a du mal à réconcilier, chez elle, son projet démocratique avec son système capitaliste et, à l'extérieur, son discours idéologique avec ses intérêts économiques et stratégiques.

L'ultime question de l'auteur peut être : qu'en est-il désormais des Etats-Unis au terme de ce « *siècle américain* » ? P. Mélandri estime qu'aujourd'hui les Etats-Unis continuent à avoir une place à part. Leur puissance économique et militaire reste sans égale. Cependant, la revendication d'un exceptionnalisme a vécu. L'avènement d'autres puissances, même inférieures, et sa propre insertion dans des faisceaux d'interdépendances ne la placent plus au-dessus d'une communauté internationale qui continue néanmoins à reconnaître l'importance de son rôle, celui d'une nation qui parvient à demeurer indispensable. L'économie demeurera l'un des fondements essentiels de la diplomatie américaine ; comme le soulignait Raymond Aron, à l'instar de Pierre Mélandri, on ne peut séparer les buts politiques et les mobiles économiques dans la politique étrangère américaine, politique étrangère qui vise toujours la « sauvegarde d'un milieu favorable » aux idées, marchandises et capitaux américains. L'intérêt national, dont l'économie constitue l'une des composantes, détermine l'action extérieure des Etats-Unis, lesquels se réserveront toujours le droit d'agir unilatéralement si celui-ci est menacé.

Cette étude transversale du siècle américain et de ses suites appartient aux grandes analyses que la France peut produire à propos de notre partenaire d'Outre-Atlantique et offre un large panorama de la diplomatie de ce dernier, à l'instar de ce qu'avait pu être, en son temps, *La République impériale* de Raymond Aron, dont la perspective était pourtant plus limitée.

Xavier Pacreau

Olivier SCHMITT, *Pourquoi Poutine est notre allié ? Anatomie d'une passion française*, Hiraki Editions, Lille, 2017, 119 p.

Olivier Schmitt est un jeune professeur de Science politique au Centre d'études sur la guerre de l'Université du Sud-Danemark. Après une première formation universitaire en France et en Suisse (Institut des hautes études internationales, Genève), il a obtenu un PhD au King's College (Department of War Studies). Il s'intéresse aux questions de sécurité internationale et au développement des études stratégiques en France (il est le directeur scientifique de l'Association pour les études sur la guerre et la stratégie, AEGES). Il a déjà publié plusieurs articles ou ouvrages sur les alliances, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), Raymond Aron, *etc.*

Dans *Pourquoi Poutine est notre allié ? Anatomie d'une passion française*, Olivier Schmitt part du constat de l'existence d'un courant pro-russe et surtout pro-Poutine dans la société française, un courant qui traverse plusieurs partis et qui rassemble ceux qui sont hostiles au libéralisme contemporain – fil rouge de l'œuvre. L'auteur entend, dans une perspective critique, mettre en lumière les différents ressorts culturels, historiques et politiques de la séduction exercée par le dirigeant russe. Précisément, à la question posée par le titre de l'ouvrage, Olivier Schmitt présente quatre séries de réponse : 1. Parce que Poutine serait un vrai dirigeant ; 2. Parce que nous partagerions des valeurs communes ; 3. Parce que ce serait dans notre intérêt ; 4. Parce que la Russie vaudrait bien les Etats-Unis. L'auteur s'efforce à chaque fois de déconstruire les arguments qui servent ces discours, dans un style alerte qui rend ce petit essai engagé agréable à lire, dynamique et non dénué d'une ironie assez mordante.

1. Olivier Schmitt revient d'abord sur l'image du dirigeant viril et intègre, sur la fascination qu'exerce celui qu'on présente comme l'homme de la rupture radicale avec la Russie décadente de Boris Eltsine. L'auteur rappelle ici comment Eltsine a fini par jouer la carte Poutine et, plus largement, à quel point les positions des oligarques ont été préservées. L'intégrité de Poutine ne serait donc que de façade et son image de bon père de famille artificiellement entretenue.

2. Olivier Schmitt démontre ensuite combien les valeurs russes et les valeurs françaises sont en réalité éloignées, qu'il s'agisse de l'expérience de la chrétienté ou de la démocratie libérale. Il analyse notamment la révolution conservatrice à l'œuvre en Russie et à quel point l'Europe est aujourd'hui présentée par les médias proches du pouvoir comme « *tolerasty* », mais aussi comme fondamentalement hostile à la Russie – discours de l'humiliation. L'auteur montre également qu'une lecture alternative de l'histoire du XX^e siècle se développe en Russie, en particulier sur la Seconde Guerre mondiale. En somme, si la France et la Russie ont bien évidemment été des acteurs majeurs de l'histoire européenne, ils seraient aujourd'hui les représentants de deux lignes peu compatibles.

3. S'agissant de l'alignement nécessaire sur Moscou, rien ne montrerait « objectivement » qu'il serait dans l'intérêt de la France de soutenir la politique étrangère de Vladimir Poutine. Olivier Schmitt rappelle ici que ce n'est pas l'intérêt qui dirige la politique, mais la politique qui définit l'intérêt. Et il prend l'exemple des sanctions contre la Russie à la suite de l'occupation de la Crimée comme révélateur des arbitrages que chaque gouvernement peut faire entre différents intérêts.

4. L'auteur revient enfin sur le lien entre anti-impérialisme, anti-américanisme et soutien à la Russie de Poutine. Ceux qui sont fascinés par le chef d'Etat russe mettraient ainsi sur le même plan moral interventions américaines et interventions russes alors que, selon l'auteur, « *les erreurs américaines, bien réelles, sont des déviations par rapport au fonctionnement régulier de leur démocratie. En revanche, les actions russes correspondent à la nature profonde du régime en place à Moscou. D'un côté, une démocratie dont les dirigeants sont régulièrement renouvelés, les soldats sanctionnés lorsqu'ils violent le droit international humanitaire, qui dispose d'une presse libre et reconnaît les droits des minorités. De l'autre, un Etat autoritaire, dont la brutalité des troupes s'exerce en Tchétchénie, en Géorgie, en Syrie et en Ukraine, où les homosexuels sont pourchassés et la liberté d'expression, un concept oublié* ». Et l'auteur de poursuivre, pour illustrer l'impossible équivalence morale des pratiques américaines et russes, sur l'exemple des écoutes imputables aux Etats-Unis, écoutes qui n'existent que parce que cette puissance en a les moyens, alors que celles attribuables à la Russie serviraient bien une volonté hostile et des actions subversives...

En définitive, cet ouvrage, bref et clair, est indéniablement utile pour expliquer – même à gros traits – l'origine de ce courant pro-Poutine, dont l'importance ne doit toutefois pas être fantasmée. On reprochera à Olivier Schmitt non pas de voir la poutre dans l'œil de Moscou et la paille dans l'œil de Washington, mais d'être malgré tout aussi bienveillant envers les pratiques américaines (par exemple lorsqu'il parle de l'intervention en Iraq comme d'une guerre pour libérer le pays de Saddam Hussein) qu'il peut être sévère avec les pratiques russes actuelles. Il semble aussi parfois emporté par une critique de la culture et de la société russes elles-mêmes, plus seulement par une dénonciation des déviances de Vladimir Poutine.

Julian Fernandez

**Benoît DURIEUX / Jean-Baptiste JEANGÈNE-VILMER / Frédéric RAMEL (dir.),
Dictionnaire de la guerre et de la paix, PUF, Paris, 2017, 1 513 p.**

Comment rendre compte d'un dictionnaire ? Cela paraît impossible tant il est évident que ce type d'ouvrage, par la multiplicité des approches et des auteurs, semble échapper à toute synthèse, à toute conceptualisation. On ne s'y risquera pas ici et on ne tentera pas de dégager des « enseignements » d'une telle entreprise. D'un dictionnaire, on ne peut que dire qu'il est réussi ou non et tenter de deviner son destin : livre bien vite oublié ou au contraire

ouvrage de référence que chaque étudiant, homme de l'art, universitaire ou tout simplement honnête homme se devra de compulsier. Il ne fait guère de doutes que c'est dans la seconde catégorie que le *Dictionnaire de la guerre et de la paix* se place, sans guère de contestation possible. Ouvrage transdisciplinaire, à la croisée de l'Histoire, de la Stratégie, du Droit, de la Sociologie, voire de l'Art, ce dictionnaire constitue une véritable somme. Il combine des approches conceptuelles, géo-historiques et personnelles (Charles de Gaulle, Guillaume le Conquérant...). Il continue également une série de volumes, publié dans la collection Quadridge, qui a déjà donné lieu à de marquantes publications, comme le *Dictionnaire de la culture juridique* il y a quelques années. Il est vrai que l'ouvrage revêt une dimension encyclopédique. Les entrées ont de l'ampleur, de l'espace et ne sont pas confinées dans le format trop étroit qui est souvent la marque des dictionnaires thématiques. Sans prétendre à l'exhaustivité, l'ouvrage embrasse les problématiques passées, présentes et futures sur la question de la guerre et de la paix. Naturellement, il serait possible de mettre en lumière des partis pris discutables, voire quelques – rares – omissions (pourquoi pas d'entrée spécifique sur le Conseil de sécurité, sur les Nations Unies, certes traités dans de nombreuses et riches contributions ?). Toutefois, ils sont l'un comme l'autre bien rares.

Le retour de la guerre ouverte et les tensions grandissantes qui alimentent des craintes de conflits plus ou moins amples ont sans doute réveillé l'intérêt doctrinal sur le phénomène. Ce dictionnaire, consacré également à son envers, la paix, en est la marque tant il renvoie, dès son introduction, à des problèmes actuels. Il témoigne de la vigueur et de l'implication de la recherche francophone dans le domaine des études sur la paix et la guerre.

Nicolas Haupais

ANNEXES

Liste des contributeurs
Résumés des articles
Abstracts
Index thématique
Index des noms de personnes

LISTE DES CONTRIBUTEURS

Frank AFOM, docteur en Science politique, est enseignant-chercheur à l'Université Yaoundé II-Soa (Cameroun).

Abdennour BENANTAR est maître de conférences à l'Université Paris VIII (France). Ses travaux, parus en français, en arabe et occasionnellement en anglais, portent notamment sur les questions de sécurité, plus précisément en Méditerranée. Il a récemment publié *Le Moyen-Orient en quête d'un ordre régional (1945-2000)* (L'Harmattan / Fondation pour la recherche stratégique, 2015) et *La Dimension méditerranéenne de la sécurité algérienne : Algérie, Europe et Alliance atlantique* (en arabe, La Librairie contemporaine, 2015). Il a codirigé, avec Salim Chena, *La Sécurité en Méditerranée occidentale face aux bouleversements au Maghreb et au Sahara* (L'Harmattan/iReMMO, 2015), et a contribué plusieurs fois à *L'Année du Maghreb*, ainsi qu'à des ouvrages collectifs, notamment récemment avec « The State and the dilemma of security policy », in Luis Martinez / Rasmus Alenius Boserup (dir.), *Algeria Modern: From Opacity to Complexity* (Hurst, 2016).

Chloé BERGER, diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France) et docteur en Science politique, est spécialisée dans l'analyse des questions stratégiques et militaires du Moyen-Orient.

Guillaume BERLAT est le pseudonyme d'un ancien haut fonctionnaire français.

Abdelwahab BIAD est maître de conférences à l'Université de Normandie (Rouen, France).

Happy Pascal BOMPELA, diplômé de 3^e cycle en Justice pénale internationale (Université Lille 2, France) et en Droit international des droits de l'homme (Université Grenoble-Alpes), est doctorant en Droit international pénal.

Philippe BOU NADER, diplômé de l'Université Saint-Joseph (Beyrouth, Liban), Panthéon-Assas (Paris II, France) et U.C. Hastings College of the Law (San Francisco, Etats-Unis), est doctorant en Droit international public et travaille depuis 2017 à l'Observatoire des pays arabes. Il se spécialise dans l'usage de la force armée contre les groupes armés non étatiques. Ses publications portent en particulier sur les groupes Hezbollah au Levant, les services de renseignements au Moyen-Orient et le droit des conflits armés.

Rémi BOURGEOT, économiste diplômé de l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (SupAéro, France) et de l'Ecole d'Economie de Toulouse (France), est chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégique (IRIS, France). Spécialiste des marchés de capitaux, il a poursuivi une double carrière d'économiste sur l'Union européenne et les marchés émergents pour divers *think tanks* et de stratégeste de marché dans le secteur financier. Sur l'Europe, ses études traitent des questions de divergence économique, du Brexit, de l'Allemagne et de la modernisation industrielle.

Arthur BOUTELLIS est conseiller senior non résident à l'International Peace Institute (New York, Etats-Unis) et chargé d'enseignement à l'Université Columbia (New York, Etats-Unis). Il a préalablement travaillé avec les missions des Nations Unies au Burundi, au Tchad et en République centrafricaine, en Haïti et, plus récemment, au Mali. Il a notamment publié, avec Marie-Joëlle Zahar, *A Process in Search of Peace: Lessons from the Inter-Malian Agreement* (International Peace Institute, New York, 52 pages) et, avec Alexandra Novosseloff, *Road to a Better UN? Peace Operations and the Reform Agenda* (International Peace Institute, New York, nov. 2017, 43 p.).

Yves BOYER est professeur émérite de l'Ecole polytechnique (France) et directeur scientifique du Forum du Futur.

Eric BRUNAT, docteur en Sciences économiques habilité à diriger des recherches et docteur *honoris causa* des Universités d'Etat de Sotchi (octobre 2010) et d'Irkoutsk (novembre 2012), est économiste du développement, de la transition et de l'économie régionale. Anciennement vice-président de l'Université de Savoie (France) chargé des relations européennes et internationales, directeur exécutif et scientifique du Centre européen-russe d'économie politique à Moscou et *senior economist-advisor* aux Nations Unies – PNUD en Russie, Biélorussie et Moldavie, il est membre de l'Institut de recherche en gestion et économie (IREGE, France), chargé de cours à l'Institut d'études politiques de Grenoble et membre associé de l'Académie de Savoie.

Rachid CHAKER est doctorant contractuel et chargé d'enseignement en Relations internationales à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France). Sa thèse porte sur les rivalités d'influence dans le golfe Persique depuis la guerre d'Iraq de 2003.

Jean-Raphaël CHAPONNIÈRE a été ingénieur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS, France), chercheur à l'Institute of Southeast Asian Studies (Singapour) et à Euro Asia Center (INSEAD, France), expert au National Economic Board (Thaïlande), conseiller économique en Corée et en Turquie et économiste à l'Agence française de développement. Depuis 2012, il est chercheur associé à Asia Centre et Asia 21 (Futuribles). Il a récemment publié, avec Marc Lautier, *Les Economies émergentes d'Asie, entre Etat et marché* (Armand Colin, 2014, 270 p.).

Florian COUVEINHES-MATSUMOTO est maître de conférences en Droit public et directeur des études pour le Droit à l'École normale supérieure (ENS Paris, France), Université de recherche Paris Sciences et Lettres. Membre du Centre de théorie et d'analyse du Droit (UMR CNRS 7074), chercheur associé à l'Institut de hautes études internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et cofondateur des Journées de Droit international de l'ENS, il a codirigé *Les Motifs non juridiques des jugements internationaux* (Pedone, 2016) et est l'auteur de *L'Effectivité en droit international* (Bruylant, 2014), ainsi que de divers articles de Droit international et de philosophie du Droit.

Claire DEMESMAY, docteur en Philosophie politique, lauréate en 2016 du Prix parlementaire franco-allemand, directrice du programme franco-allemand de la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (Allemagne).

Nicolas DESGRAIS est doctorant en Relations internationales à l'University of Kent (Royaume-Uni) et chargé de cours à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France) et à la Brussels School of International Studies (Belgique). Après des expériences variées au sein du ministère de la Défense (au Bureau Afrique de l'état-major des armées, à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire et à la mission de défense de l'ambassade de France au Nigeria), il conduit ses travaux de recherche doctorale sur la coopération militaire au Sahel en matière de lutte contre le terrorisme.

Charles DÉTRY est doctorant à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France), allocataire de recherche « Relations internationales & Stratégie » DGRIS/IRSEM (ministère des Armées, France).

Mélanie DUBUY est maître de conférences à la Faculté de Droit de l'Université de Lorraine (Nancy, France), membre de l'Institut pour la recherche sur l'évolution de la Nation et de l'Etat (IRENEE). Auteur d'une thèse sur *La Guerre préventive et l'évolution du droit international* (La Documentation française, 2012), elle conduit des travaux de recherche sur le droit de la sécurité internationale et les menaces à la paix, le recours à la force armée, le droit à l'autodétermination des peuples et les conflits ethno-politiques, le droit international des droits de l'homme.

Andrew EIL, consultant indépendant (New York, Etats-Unis), est spécialiste du changement climatique, des politiques d'énergie propre, l'investissement à impact social (*impact investing*) et le développement international.

Nabil EL KHOURY, docteur en Science politique de l'Université Paris Descartes (Sorbonne Paris Cité, France), enseigne à l'Université du Liban depuis 2015.

Thibaut FLEURY-GRAFF est professeur à l'Université Rennes I (France), rattaché à l'Institut du Droit public et de la Science politique (IDPSP).

Jacques FONTANEL, docteur d'Etat et docteur *honoris causa* de l'Université de Finance et d'Economie de Saint-Pétersbourg (Russie), est professeur émérite en Sciences économiques à l'Université Pierre Mendès France de Grenoble (France). Anciennement vice-président chargé des relations internationales de l'Université Pierre Mendès France (France) et directeur de plusieurs centres de recherche et de l'Espace Europe, il est spécialiste de géo-économie et d'économie de la sécurité internationale et consultant auprès de plusieurs organisations internationales (Nations Unies et Union européenne notamment).

Christophe GENISSET, docteur en Microbiologie moléculaire et biotechnologie, a été chargé de mission « Biologie » au Secrétariat général pour la défense et la sécurité nationale (France) de 2013 à 2017.

Emmanuel GUEMATCHA est maître de conférences en Droit public à l'Université de Guyane (France) et chargé d'enseignement à l'Université Paris Ouest (Nanterre, France). Il a été chercheur postdoctoral à l'Osgoode Hall Law School de la York University (Canada) et a travaillé comme assistant juridique auprès du Procureur général des Chambres africaines extraordinaires dans le cadre du procès de l'ancien chef d'Etat du Tchad.

Mathieu GUIDÈRE, major d'agrégation d'arabe et docteur de l'Université Paris-Sorbonne (Paris IV, France), est professeur des Universités à Paris VIII (France), où il dirige le Département des Etudes arabes. Auteur d'une quarantaine d'ouvrages sur le monde arabe et musulman, il a récemment publié *Au Commencement était le Coran* (Gallimard, 2018) et *La Guerre des islamismes* (Gallimard, 2017), primé par le prix Albert Thibaudet.

Nicolas HUBÉ est maître de conférences en Science politique à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I, France) et chercheur au Centre européen de sociologie et de science politique de la Sorbonne (CESSP – UMR CNRS). Directeur du master « Communication politique et institutionnelle » à l'Université Panthéon-Sorbonne, il conduit des recherches sur les relations presse-politique en Europe, ainsi que sur les politiques de communication de l'Union européenne. Il a récemment co-écrit, avec P. Aldrin, une *Introduction à la communication politique* (De Boeck, 2017) et codirigé un ouvrage sur les *Médiations de l'Europe politique* (Presses universitaires de Strasbourg, 2014).

Anastasia ILIOUPOULO-PENOT est professeur de Droit public à l'Université Paris-Est Créteil (UPEC, France).

Markus C. KERBER est professeur d'Economie financière et d'Economie politique à l'Université technique de Berlin (Allemagne) et fondateur d'Europolis, centre de réflexion germanophone sur les problèmes européens.

Fifatine Grace KPOHAZOUNDE, docteur en Science politique de l'Université Paris-Nanterre (Paris X, France), auteur d'une thèse sur l'*Etude de*

L'évolution des tactiques et stratégies de la politique étrangère des Etats-Unis en Afrique subsaharienne depuis 1960 – des Peace corps à AFRICOM, est conseillère politique au Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et experte sur la politique étrangère des Etats-Unis en Afrique subsaharienne. Auparavant conseillère politique au cabinet du chef du Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, elle a en outre une riche expérience des contextes de crises ou post-conflits, y compris au Soudan du Sud et en République centrafricaine.

Richard LABÉVIÈRE, journaliste-écrivain, est rédacteur en chef du magazine en ligne *prochetmoyen-orient.ch*, consultant Défense/Sécurité et officier de réserve opérationnelle de la Marine nationale. Il a été rédacteur en chef à Radio France International (RFI) et de la revue *Défense* (organe des auditeurs de l'Institut des Hautes Etudes de la Défense nationale). Auteur d'une vingtaine de livres consacrés au financement du terrorisme, au contre-terrorisme, à la géopolitique du Proche-Orient et aux enjeux maritimes, il a récemment publié *Terrorisme, face cachée de la mondialisation* (Pierre-Guillaume de Roux, 2016).

Morgan LARHANT, administrateur civil hors classe, est sous-Directeur en charge de l'Union européenne, des affaires étrangères, de l'aide publique au développement, de l'asile et de l'agriculture à la direction du Budget du ministère français de l'Economie et des Finances. Anciennement représentant de la France au comité budgétaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (2012-2015), il a récemment publié *Les Finances de l'ONU ou la crise permanente* (Presses de Sciences-Po, 2016).

Jeff LIGHTFOOT, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France), de l'Indiana University Bloomington (Etats-Unis) et de la George Washington University (Etats-Unis) est chercheur non résident à l'Atlantic Council et vice-président du cabinet de conseil international Jones Group International (Washington, Etats-Unis).

Franck MAIRE, capitaine de frégate issu de la promotion 1984 de l'Ecole navale (France), est de spécialité « détecteur ». Après une première partie de carrière dans les forces de surface, principalement sur des unités de lutte sous la mer à Brest, et un passage comme chef de mission sur E-3F AWACS de l'Armée de l'Air, il a suivi les cours du Collège interarmées de Défense. Après une affectation à la division entraînement de la Force d'Action navale à Toulon, la deuxième phase de son cursus a été consacrée au renseignement, en particulier d'origine électromagnétique, puis aux études prospectives et à la stratégie au sein du Centre d'études stratégiques de la Marine (CESM) puis du bureau Stratégie et Politique de l'état-major de la Marine (Paris, France).

Charles DE MARCILLY est responsable du bureau de Bruxelles de la Fondation Robert Schuman. Chroniqueur média, enseignant, il a récemment publié

sur les questions commerciales, les enjeux de sécurité européenne, l'Union économique et monétaire et les logiques institutionnelles d'influence.

Tristan MATTELART est professeur à l'Institut français de presse (IFP) de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et chercheur au Centre d'analyse et de recherche interdisciplinaires sur les médias (Carism, France).

Nicolas MAZZUCCHI, docteur en Géographie économique, est chercheur à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France), conseiller scientifique pour Futuribles International et professeur référent en Relations internationales au sein de l'enseignement militaire supérieur. Spécialiste des questions énergétiques, de matières premières et de cyberstratégie, il est l'auteur de plusieurs livres, dont *Energie, ressources, technologies et enjeux de pouvoir* (Armand Colin, 2017).

Jean-Denis MOUTON est professeur de Droit public à l'Université de Lorraine (Nancy, France) et professeur associé à l'Université du Luxembourg. Membre de l'Institut de recherche sur l'évolution de la nation et de l'Etat (IRENEE, France), il est l'auteur de plusieurs publications portant sur l'analyse de l'évolution de l'Etat, dans le contexte de la mondialisation et de la construction européenne.

Eleftheria NEFRAMI est professeur agrégée à l'Université Paris 13 (France), en détachement à l'Université du Luxembourg depuis 2012. Ses principaux domaines de recherche sont le rapport des ordres juridiques, les relations extérieures de l'Union européenne et le contentieux de l'Union européenne.

Elisande NEXON, docteur d'Etat en Pharmacie, est chargée de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

Alexandra NOVOSSELOFF, docteur en Science politique, est chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et chercheur invitée à l'International Peace Institute (New York, Etats-Unis), où elle travaille sur l'ensemble des problématiques relatives au maintien de la paix des Nations Unies. Elle a récemment publié *Des ponts entre les hommes*, photographies et textes, (Editions du CNRS, Paris, 2017, Paris, 309 p.) et, avec Arthur Boutellis, *Road to a Better UN? Peace Operations and the Reform Agenda* (International Peace Institute, New York, nov. 2017, 43 p.).

Xavier PACREAU est maître de conférences en droit public de la Faculté libre de droit (FLD, France), où il dirige la Licence européenne de Droit (campus de Paris). Responsable du Centre de recherche sur les relations entre le risque et le droit (C3RD-FLD Paris, France), il est également chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

Jean-Paul PANCRACIO est professeur émérite de l'Université de Poitiers (France) et chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

Marianne PÉRON-DOISE est chercheur à l'Institut de recherche militaire de l'École militaire (IRSEM, France), où elle travaille sur l'Asie du Nord et la sécurité maritime internationale.

Keyvan PIRAM, spécialiste des questions énergétiques et de la politique des pays exportateurs de pétrole, est chercheur associé au Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

Martin QUENCEZ est doctorant à l'Université Sorbonne Nouvelle (Paris III, France) et chercheur au German Marshall Fund of the United States (Paris, France), où il travaille sur la politique extérieure et de sécurité des États-Unis, ainsi que sur les relations transatlantiques. Il participe également, en tant que chercheur associé, au programme « European Power » du Conseil européen des relations étrangères et est chargé de cours à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).

Pierre RAZOUX, docteur habilité à diriger des recherches, est directeur de recherche à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM, France). Expert du Moyen-Orient, chargé d'enseignement à l'Institut d'études politiques de Paris (IRSEM, France) et au Centre des hautes études militaires (CHEM, France). Il a publié une dizaine d'ouvrages sur les conflits contemporains. La version actualisée de son livre *La Guerre Iran-Irak* – dont la version anglaise publiée par les presses de Harvard a reçu le prix du meilleur ouvrage d'histoire militaire décerné par la Society for Military History – vient d'être publiée par Perrin dans la collection Tempus.

Philomène ROBIN est chercheur associée au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France). Ses travaux portent sur la politique étrangère de la Chine, la Corée du Nord, les questions de prolifération nucléaire et de cybersécurité, ainsi que les architectures de sécurité en Asie du Nord-Est.

Marie Roy, titulaire du master de Relations internationales des Universités Panthéon-Assas (Paris II, France) et Paris Sorbonne (Paris IV, France), est doctorante à l'Université Panthéon-Assas, où elle prépare une thèse sur les épidémies et leurs conséquences sur le système international sous la direction des professeurs J. Fernandez et J.-V. Holeindre.

Sebastian SANTANDER est professeur ordinaire en Science politique, directeur du Center for International Relations Studies (www.cefir.be) et président du département de Science politique de l'Université de Liège (ULiège, Belgique). Il est également membre associé du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation de l'Université du Québec à Montréal

(Canada) et de l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles (Belgique). Ses principaux thèmes de recherche sont les organisations régionales et les puissances émergentes. Il a récemment publié *Concurrences régionales dans un monde multipolaire émergent* (Peter Lang, 2016, 358 p.) et *L'Afrique, nouveau terrain de jeu des Emergents* (Karthala, 2014, 319 p.).

Serge SUR est professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

Julien THÉRON, docteur en Philosophie politique, est chercheur associé à l'Université Paris Lumières (France). Spécialiste des conflits au Moyen-Orient, il enseigne à l'Université Paris X (Nanterre, France), à l'Institut d'études politiques de Saint-Germain-en-Laye (France) et à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).

Faruk ULGEN, habilité à diriger des recherches, est maître de conférences à la faculté d'Economie de l'Université Grenoble Alpes (France), où il dirige le département d'enseignement à distance et dont il assure la direction des relations internationales et conventions.

Jeanne VALAX est doctorante à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France), où elle prépare une thèse sur les parlements et la décision de guerre, sous la direction du professeur D. Alland.

Victor VALENTINI, docteur en Science politique, est chercheur associé au centre Michel De l'Hospital (EA 4232) de l'Université Clermont-Auvergne (France). Auteur d'une thèse sur le Qatar réalisée sous la direction de F. Charillon, il étudie principalement la politique étrangère des micro-Etats.

Olivier ZAJEC est maître de conférences en Science politique à l'Université Jean Moulin (Lyon III, France) et chercheur au laboratoire « Francophonie, relations internationales et mondialisation » (EA 4586) et à l'Institut de stratégie comparée (ISC, Paris). Ses recherches actuelles portent sur la théorie réaliste des Relations internationales, la politique de défense transatlantique et la théorie de la guerre.

RÉSUMÉS DES ARTICLES (*)

« La ‘doctrine’ d’intervention britannique en matière d’intervention et les actions militaires du Royaume-Uni en Iraq (2003) et en Libye (2011) », Frank AFOM

A partir de deux rapports d’enquête parlementaire britannique, cet article s’intéresse au processus d’intervention du Royaume-Uni en Iraq (2003) et en Libye (2011). Par le biais du concept de « code opérationnel », il montre l’influence des facteurs cognitifs, perceptifs, émotionnels et doxastiques dans les décisions de Tony Blair et de David Cameron d’intervenir respectivement en Iraq et en Libye. Pour finir, ce texte propose, sur la base de ces interventions, une théorie interprétative de la guerre en y tirant des faits expérimentaux qui permettent de réfléchir sur le décalage constant dans l’histoire entre ce qu’est la guerre en pratique et ses récurrentes formulations doctrinales.

« Unipolarité du système international : quel statut pour la Chine ? », Abdennour BENANTAR

Les notions de superpuissance et d’unipolarité sont mises à l’épreuve par des tendances lourdes : non-fongibilité et dissémination de la puissance ; complexité des interactions transnationales et des interdépendances. L’article souligne qu’en raison de ces mutations, de l’ascension de la Chine, se hissant au rang de « superpuissance potentielle émergente », et du rétrécissement des écarts en termes de ressources de puissance globale, les Etats-Unis, dont les capacités restent inégalées, seront probablement la dernière superpuissance au sens hérité de la Guerre froide. Il conclut que l’unipolarité n’est pas remise en cause car les dynamiques interétatiques à l’œuvre, dans lesquelles sont impliquées des acteurs censés œuvrer pour un système multipolaire, participent de sa reproduction.

« Comprendre la violence contemporaine. La nature polémique des sociétés en guerre », Chloé BERGER

La fin de la Guerre froide n’a pas vu l’extinction des conflits et l’avènement d’une société internationale sans violence. Au contraire, en dépit d’un interventionnisme accru de la communauté internationale, le monde n’a jamais semblé aussi chaotique. Un constat qui nous pousse à nous interroger sur les raisons de l’impuissance de la communauté internationale à réguler la violence et les rapports de force dans un contexte marqué par

(*) Les résumés des articles sont classés par ordre alphabétique d’auteur.

une fragmentation accrue des Etats et la multiplication des acteurs non étatiques. Des réponses sont peut-être à rechercher dans notre manière d'aborder ces conflits et le rôle instrumental que joue la violence dans les sociétés dans lesquels ils prennent forme. Pour cette raison, il convient de repenser notre approche de ces sociétés « polémiques », des sociétés modelées par et pour la guerre.

**« Le mirage de la 'diplomatie économique'. L'hommage du présent au passé »,
Guillaume BERLAT**

Dès sa prise de fonctions au Quai d'Orsay en mai 2012, Laurent Fabius fait de la « diplomatie économique » la priorité de la diplomatie française afin de contribuer au redressement économique du pays. A cet effet, il développe un certain nombre de concepts et d'actions tout en reprenant la conduite du commerce extérieur et du tourisme. Ses successeurs immédiats reprennent à leur compte ce concept. A l'occasion de la semaine des ambassadeurs d'août 2017, Emmanuel Macron et Jean-Yves Le Drian endossent le projet en le conceptualisant et en l'approfondissant. Désormais, les diplomates (à l'administration centrale et à l'étranger) seront jugés à l'aune des résultats concrets qui leur sont fixés. Si on y regarde de plus près, ce nouveau paradigme de la diplomatie française ignore le passé, les diplomates ayant toujours prêté une grande attention aux affaires économiques et commerciales. Par ailleurs, plus grave encore, il hypothèque l'avenir de notre politique extérieure tant dans sa dimension interne par sa complexité administrative que dans sa dimension externe par la mise à jour de contradictions entre valeurs et intérêts. En dernière analyse, comment peut-on parvenir à conceptualiser l'inconceptualisable ? Cette sorte de passé recomposé n'est-elle pas le meilleur hommage du présent au passé ? Une sorte de mirage de la diplomatie économique.

« Le Traité d'interdiction des armes nucléaires. Un instrument ambitieux à l'avenir incertain », Abdelwahab BIAD

Adopté le 7 juillet 2017 par 122 Etats, le Traité sur l'interdiction des armes nucléaire est le fruit d'une négociation lancée par l'Assemblée des Nations Unies en décembre 2016, dans l'objectif d'adopter « *un instrument juridiquement contraignant interdisant l'arme nucléaire de manière à aboutir à leur totale élimination* ». Les partisans du traité le conçoivent comme un moyen visant à renforcer la norme contre les armes nucléaires en vue de leur délégitimation. Les Etats possédant l'arme rejettent cet accord qui ne répondrait pas aux préoccupations en matière de sécurité justifiant la dissuasion. Cette situation compromet l'effectivité de cet instrument.

« Les retraits du Statut de Rome », Happy Pascal BOMPELA

Les Etats ne prennent pas volontiers le risque de s'engager sans limite à respecter les règles conventionnelles ou autres destinées à régir durablement les relations qu'ils entretiennent dans un certain domaine. Lorsqu'ils élaborent un traité auquel ils ont vocation à devenir partie, les

Etats prévoient généralement de pouvoir renoncer à leurs engagements. S'ils prennent un risque en s'engageant, ce risque est atténué lorsqu'il existe une voie de sortie à l'obligation : le retrait est cette porte de sortie. La Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 a consacré un régime juridique qui encadre l'exercice d'une telle faculté via ses articles 54 et 56. Le Statut de Rome prévoit également une porte de sortie aux Etats parties, via l'article 127. Suite aux tensions entre l'UA et la CPI, l'Afrique du Sud, la Gambie et le Burundi ont annoncé leur retrait de la CPI. La Gambie et l'Afrique du Sud ont annulé leur décision. Le Burundi a quitté la CPI le 27 octobre 2017. Mais le 25 octobre, deux jours avant son retrait, les juges de la CPI ont autorisé l'ouverture d'une enquête sur la situation de ce pays.

« La 'doctrine Begin' est-elle encore d'actualité ? La 'cybérisation' de la doctrine de dissuasion israélienne et la 'clarté' nucléaire », Philippe BOU NADER

Israël a adopté une politique dite de l'« ambiguïté nucléaire », selon laquelle l'Etat hébreu ne reconnaît pas posséder un arsenal nucléaire, mais refuse aussi de nier son existence. Tel-Aviv compensait ce « vide dissuasif », jusqu'au début des années 2000, par une doctrine de contre-prolifération agressive et préventive : la « doctrine Begin ». Cette dernière, appliquée en Irak et en Syrie contre les programmes de production d'armes de destruction massive, n'a pas été opposée au régime iranien. Tel-Aviv semble avoir enclenché un virage vers une dissuasion préventive par « attaque cyber » et devrait, dans les années à venir, progressivement officialiser son arsenal nucléaire et construire une doctrine de dissuasion nucléaire en soutien à sa dissuasion cyber.

« Le Brexit au miroir des fractures françaises », Rémi BOURGEOT

Le Brexit est perçu comme l'élément le plus emblématique de la crise politique, plus générale, que traverse actuellement l'Europe. A l'aune des débats européens sur le départ du Royaume-Uni, se révèlent les différentes conceptions de la coopération européenne et du libéralisme, notamment entre la France et l'Allemagne. Plus encore, la réflexion sur le Brexit entre aussi directement en résonance avec les lignes de fractures qui traversent la vie politique française. Le vote du Brexit a traduit autant l'ampleur de la défiance à l'encontre de l'Union européenne (UE) que la remise en cause, au niveau national, des tendances économiques des quatre dernières décennies. Les débats britanniques et les négociations chaotiques avec l'UE font ainsi écho aux divisions françaises en ce qui concerne l'Europe ainsi que le rapport à l'économie et au marché.

« L'an I d'António Guterres : un état de grâce contrarié ? », Arthur BOUTELLIS et Alexandra NOVOSSELOFF

Jamais élection d'un Secrétaire général des Nations Unies n'avait suscité autant d'attentes. Elu sur un projet de réformes et la vision d'une Organisation modernisée, il doit également défendre un multilatéralisme

attaqué de toutes parts. Victime des assauts de la nouvelle administration américaine, António Guterres, politique et pragmatique, dédie une grande partie de son énergie à essayer de protéger l'Organisation. Cependant, cela semble lui avoir coûté quelques soutiens en interne, de la part d'une bureaucratie critique d'un mode de gestion solitaire, ainsi que parmi des Etats membres toujours divisés, y compris sur les multiples propositions de réformes. Plus général que secrétaire, A. Guterres, qui voulait rapidement s'imposer comme un nouveau faiseur de paix, a du mal à se trouver une place entre les grandes puissances. L'an I de celui qui est arrivé au 38^e étage de l'Organisation dans un contexte international particulièrement difficile ressemble à un état de grâce contrarié et annonce des turbulences à venir.

« L'effort de défense américain. La sécurité dans la démesure », Yves BOYER

2017 a été marquée par l'arrivée au pouvoir de l'administration Trump alors même que nombre de commentateurs ne pariaient pas cher sur le candidat républicain si atypique. Ses positions sur la Russie, sur les alliés européens et japonais de l'Amérique, sur l'Alliance atlantique semblaient indiquer que se dessinait une inflexion assez sensible de la politique extérieure des Etats-Unis. Dans les mois qui ont suivi l'arrivée de D. Trump à la Maison-Blanche, les inflexions ont été davantage marquées à l'égard de l'Asie. Toutefois, globalement, dans sa première année, la présidence Trump a semblé davantage préoccupée par les questions intérieures, dont l'évolution conditionne l'avenir politique de D. Trump, que par la géopolitique internationale. En matière de défense, la démesure marque de son empreinte les dépenses militaires américaines. Démesure qui doit sans doute davantage à la mauvaise gestion et à l'appétit sans bornes des armées poussées par le complexe militaro-industriel qu'à l'existence de menaces pressantes et de risques imminents contre la sécurité des Etats-Unis. Néanmoins, le document sur la stratégie de défense publié au tout début de 2018 mentionne la Chine, la Russie et la Corée du Nord comme adversaires représentant une menace contre les intérêts américains.

« La Russie de retour comme puissance militaire ? », Eric BRUNAT et Jacques FONTANEL

Vladimir Poutine a clairement exprimé sa volonté de développer une force militaire crédible de grande puissance, afin de maintenir l'influence de la Russie sur les anciens membres de l'Union soviétique et de conserver un rôle international dominant. En interne, il s'agit aussi de promouvoir une nouvelle « verticale du pouvoir » visant à restaurer la crédibilité de l'Etat et à sécuriser l'intégrité du territoire national. Inquiète par l'encerclement progressif de son territoire, la Russie redevient une puissance d'intervention dans les théâtres d'opération qui la concernent directement ou indirectement. Cependant, la situation économique nationale, fragilisée par les sanctions internationales, rend difficiles les efforts financiers de

défense. Dans ce cadre, la politique d'armement national se propose de moderniser les armes conventionnelles, d'engager des efforts technologiques significatifs, mais surtout de privilégier la puissance et la flexibilité de l'armement nucléaire. Les dépenses militaires sont conçues à la fois comme l'affirmation physique d'un « *hard power* » et l'expression d'un « *soft power* » fort. Cependant, Moscou est aujourd'hui convaincu que le cadre militaire n'est plus suffisant pour agir dans une société globalisée. Notamment, la sécurité des Etats ne peut être assurée sans des outils efficaces pour engager ou se protéger contre les cyberattaques.

« Thucydide au Moyen-Orient (2003-2017) », Rachid CHAKER

L'article se propose d'étudier l'origine des conflits au Moyen-Orient entre 2003 et 2017. En se basant sur trois conflits majeurs que sont la guerre d'Irak de 2003, la crise syrienne débutée en 2011 et la guerre au Yémen engagée en 2015, nous tentons, à la manière dont Thucydide l'avait fait dans son ouvrage de référence *La Guerre du Péloponnèse* pour expliquer les origines de la guerre entre les cités liées à Athènes et les cités liées à Sparte, de décrypter quels sont les déterminants de ces différents conflits. Nous mettons notamment en lumière l'impact des ambitions de groupes d'intérêts, principalement aux Etats-Unis, des ambitions personnelles, des rivalités d'influence et des luttes pour les hégémonies régionales pour expliquer comment cette région n'a cessé de connaître, depuis le début du XXI^e siècle, que le drame de la guerre.

« Vers une mondialisation 3.0 ? », Jean-Raphaël CHAPONNIÈRE

Le ralentissement de la croissance depuis la crise explique le tassement du commerce mondial et des investissements directs, ainsi que la chute des flux de capitaux, une évolution qui contraste avec l'accélération des migrations. Pour autant, on n'assiste pas à la fin de la mondialisation, mais à une nouvelle phase qui pourrait être caractérisée par une croissance plus lente des échanges sous l'effet des évolutions technologiques et par une dynamique plus forte des investissements. Son architecture institutionnelle sera transformée par l'essor des émergents, mais, s'il est vrai que la Chine jouera un rôle croissant, à travers l'initiative des « Nouvelles routes de la soie », elle ne sera pas le *leader* de la mondialisation. Cette nouvelle configuration sera moins favorable au développement de l'Afrique subsaharienne.

« Sur qui et sur quoi compter face à l'expansion chinoise ? De quelques choix stratégiques et juridiques du Japon », Florian COUVEINHES-MATSUMOTO

La pression montante de la Chine et les incertitudes de la protection militaire et de la politique commerciale des Etats-Unis forcent aujourd'hui le Japon à revoir sa stratégie à l'égard de la Chine. Les relations économiques qu'il entretient avec elle ont pris une grande importance, mais il continue d'estimer que le pays n'est pas totalement fiable, alors que les caractéristiques de l'économie et du régime politique du Japon le

rapprochent plutôt des Occidentaux, spécialement des Européens. En vue de contenir l'expansion chinoise, il essaie de compléter l'alliance nouée avec les Etats-Unis et l'Australie en y intégrant les Etats intéressés du Sud-Est asiatique et, surtout, l'Inde. Enfin, afin d'assurer sa sécurité, le Japon se départit peu à peu du pacifisme radical qui était le sien, pour se doter des capacités juridiques et matérielles de recourir à la force en légitime défense collective et dans des opérations de maintien de la paix.

« Une difficile convergence : la coopération franco-allemande durant la crise des réfugiés », Claire DEMESMAY

Les politiques migratoire et d'asile telles qu'elles sont menées en Europe révèlent une tension entre nécessité de coopérer et volonté de préserver les intérêts nationaux. Portant sur deux phases distinctes, qui s'articulent autour de l'été 2015, cet article analyse la manière dont la France et l'Allemagne ont géré une telle tension. Il se penche sur la dimension bilatérale de leur relation et son impact dans le contexte européen, pour définir les critères d'une coopération franco-allemande réussie.

« Emergence d'un régionalisme à vocation antiterroriste au Sahel. Vers une nouvelle gouvernance africaine de la sécurité et de la paix », Nicolas DESGRAIS

Face aux insurrections djihadistes, de nouveaux mécanismes sécuritaires régionaux *ad hoc* ont émergé au Sahel, contestant la primauté de l'Union africaine en matière de gestion des conflits. Leur mandat à vocation antiterroriste et leur architecture innovante soulignent les limites des systèmes de sécurité africain et international face à la régionalisation des menaces asymétriques posées par les groupes djihadistes. L'émergence de ce nouveau régionalisme sécuritaire en Afrique préfigure une évolution des arrangements institutionnels entre les Nations Unies et les organisations africaines et interroge les perspectives du futur des opérations de paix sur le continent. La décision de privilégier ces nouveaux mécanismes régionaux *ad hoc* pour mener des opérations de lutte contre le terrorisme a déjà entraîné une modification des modes de coopération militaire entre les Etats africains et leurs partenaires stratégiques, en fournissant, par la même occasion, de nouvelles opportunités d'extraversion aux élites dirigeantes africaines.

« L'essence de l'indécision : Graham Allison, le 'piège de Thucydide' et les relations sino-américaines », Charles DÉTRY

L'intensification de la rivalité stratégique sino-américaine fait craindre de voir les deux Etats pris au « piège de Thucydide », selon l'expression popularisée par Graham Allison. Cet article propose une critique de cette approche, dont il rappelle les antécédents chez certains auteurs classiques ou contemporains en Relations internationales. Il montre ensuite comment le discours sur le piège de Thucydide influence le débat de politique étrangère des deux côtés du Pacifique, de la proposition chinoise d'un « nouveau type de relations entre grandes puissances » aux hésitations

américaines sur le choix de la confrontation ou de l'accommodement, et révèle l'exceptionnalisme commun aux deux nations.

« Des relations complémentaires aux relations de rivalité entre l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord dans la lutte contre la piraterie maritime. Quand l'Union sort de l'éclipse otanienne », Mélanie DUBUY

L'OTAN et l'UE se sont lancées chacune dans la lutte contre la piraterie maritime en menant parallèlement deux opérations militaires navales poursuivant des missions similaires. L'UE a lancé l'opération Atalanta alors que l'OTAN était déjà présente dans le golfe d'Aden. Si le potentiel du multilatéralisme efficace n'a pas été suffisamment exploité par les deux organisations, une coopération interorganisationnelle s'est cependant instaurée en s'appuyant sur un maillage de relations informelles, ne pouvant relever de l'accord Berlin Plus en raison de blocages politiques. Alors que l'UE est classiquement qualifiée de puissance civile, normative, elle a saisi l'occasion de s'imposer comme un acteur sécuritaire atypique, prenant même le *leadership*. Dans ce domaine, l'UE, indispensable au regard de ses qualifications opérationnelles et normatives, est parvenue à éclipser l'OTAN.

« La politique environnementale des Etats-Unis à l'ère Trump », Andrew EIL

Le présent article traite des opinions de Trump sur l'énergie et l'environnement, de son entourage, du démantèlement de la politique de la présidence Obama, des pratiques anti-compétitives, des coupes budgétaires dans l'entreprise de lutte contre le réchauffement climatique et de la politisation des recherches scientifiques, des réactions internationales et de la résistance des collectivités publiques et de l'opinion américaines, avant d'évaluer, pour finir, les perspectives d'avenir.

« Les enjeux de la diplomatie publique de la France au Liban », Nabil EL KHOURY

Au Liban, ce pays francophone, la France mène une diplomatie publique pour assurer la continuité et l'évolution de son influence culturelle. A travers des actions pluridimensionnelles, elle parvient à développer et à construire des amitiés locales et à renforcer la coopération avec des acteurs engagés dans les domaines de développement et de la préservation de l'environnement. La communication digitale, notamment sur les réseaux sociaux, sert à donner plus de visibilité aux actions de diplomatie publique au Liban, mais aussi à diffuser des messages ciblés en faveur de valeurs comme la paix, la réconciliation, le dialogue et la diversité culturelle.

« L'Union européenne et le Sahara occidental », Thibaut FLEURY-GRAFF

Partenaire commercial privilégié de l'Union européenne, bénéficiant depuis 2008 du « statut avancé », le Maroc est aussi, cependant, un Etat colonisateur : il administre *de facto*, depuis 1975, le Sahara occidental, violant tant le droit à l'autodétermination du peuple sahraoui que les droits

de l'homme les plus élémentaires. Or, en vertu de ses traités constitutifs, l'Union se doit de mener une politique internationale respectueuses de ces droits. C'est ce qu'est venue rappeler la Cour de justice de l'Union européenne en décembre 2016, écartant le Sahara occidental du champ d'application territorial de l'accord commercial UE-Maroc et donnant l'occasion de revenir sur les relations paradoxales qu'entretiennent l'UE et le Maroc depuis la fin des années 1990.

« L'Afrique et la Cour pénale internationale », Emmanuel GUEMATCHA

La contribution de l'Afrique à la Cour pénale internationale est marquée par une dualité qui caractérise les relations entre les deux entités. Plusieurs Etats africains ont contribué à la création de la Cour tandis que d'autres ont refusé de s'inscrire dans ce processus. Plusieurs Etats africains participent aux procédures relatives à la Cour et à son fonctionnement tandis que d'autres s'opposent à elle. Des tensions sont progressivement apparues entre des Etats africains, l'Union africaine et la Cour. Toutefois, elles ne semblent pas devoir, à ce jour, compromettre l'existence de la Cour pénale internationale.

« De l'islamisme au terrorisme : idéologie religieuse et violence politique », Mathieu GUIDÈRE

Depuis la Révolution islamique iranienne de 1979, l'islamisme sous toutes ses formes est devenu un enjeu des relations internationales. Il s'est renforcé à la faveur de plusieurs conflits, dont la guerre d'Afghanistan (1979-1989), la guerre Iran-Iraq (1980-1988) et la guerre du Golfe (1990-1991). Avec le déclin du communisme et du nationalisme arabe, l'islamisme est devenu le nouvel espace de la radicalité idéologique, donnant lieu à une nouvelle forme de violence politique qui s'est exprimée de façon terrible durant la guerre civile algérienne (1992-2000), avant que le terrorisme ne devienne le nouveau paradigme des relations internationales après les attentats du 11 septembre 2001. Cette contribution retrace l'évolution de l'islamisme, en tant qu'idéologie religieuse, vers le terrorisme islamiste, en tant que violence politique spécifique qui marque l'histoire de notre temps.

« Communiquer l'Europe, légitimer l'Europe. Les enjeux historiques de l'opinion publique pour les institutions européennes », Nicolas HUBÉ

Former et informer l'opinion, « combler le fossé » avec les citoyens est une préoccupation des institutions européenne comme des journalistes depuis les commencements du processus d'unification européenne. Dès les années 1950-1960, l'« opinion publique européenne » est construite comme un enjeu politique majeur de l'intégration, à tout le moins de légitimation de la Commission pour avoir le droit de dire l'Europe. L'Europe de la communication suit une histoire marquée par une double contrainte de légitimité : auprès des médias et des opinions publiques nationales. Les institutions européennes, depuis leurs origines, tentent de palier à ce défaut de visibilité, à cette relative absence de légitimité populaire et à

un manque d'eupéanisation des espaces publics nationaux. Elles ont développé une véritable politique publique de communication permettant d'enrôler journalistes et militants de la cause européenne et de faire exister une symbolique européenne.

« Le projet de refondation européenne du président Macron. Enjeux et premières réalisations », Anastasia ILIOUPOULO-PENOT

Cette étude examine la vision européenne du président Macron exprimée dans les discours d'Athènes et de la Sorbonne en septembre 2017. Selon cette vision, la refondation de l'Union européenne doit passer par le renouvellement de l'impulsion politique, par le renforcement de la gouvernance de la zone euro et par la démocratisation du projet européen. Cette démocratisation implique notamment l'introduction de listes transnationales aux élections européennes et l'organisation de conventions citoyennes sur l'avenir de l'Union. Le thème qui domine les discours du Président Macron est celui d'une Union qui protège ses citoyens et son identité. Cette protection doit être garantie par la construction d'une souveraineté européenne et par le marché intérieur, conçu comme espace de concurrence non faussée et de convergence sociale et fiscale. L'étude se penche sur les évolutions politiques et juridiques du dernier trimestre de 2017 qui permettent d'esquisser les premières avancées et d'identifier les obstacles qui se dressent à la réalisation de la vision européenne du président Macron.

« La Banque centrale européenne, source d'instabilité financière ? », Markus C. KERBER

Le présent article repose sur une vue radicalement critique de la politique de la BCE. En suivant des politiques extravagantes et en exerçant des pouvoirs de supervision croissants, la BCE a contribué de façon significative à l'instabilité potentielle du système financier et à la dégradation de sa réputation. L'examen des mesures prises par la BCE depuis 2010 confortent cette thèse. Cette politique est confrontée à une controverse académique croissante, qui souligne qu'elle n'a pas produit les effets attendus. Les plus endettés des membres de la Zone euro veulent que la politique d'intérêt zéro et les distorsions de marché produites par le *Quantitative Easing* soient poursuivies et la BCE refuse toutes les tentatives de dialogue tout en écartant la préparation d'une sortie de ces pratiques.

« La politique étrangère des Etats-Unis en Afrique sub-saharienne depuis 1960. Etat des lieux et perspectives », Fitafin Grace KPOHAZOUNDE

Cet article analyse la politique étrangère des Etats-Unis en Afrique subsaharienne depuis la fin de la Guerre froide et anticipe les perspectives avec l'administration Trump, en appliquant le cadre théorique du réalisme en relations internationales de Hans Morgenthau et Raymond Aron. Il analyse spécifiquement la stratégie de récupération politique mise en œuvre pendant la Guerre froide, caractérisée par un enjeu idéologique, et

la politique étrangère plus agressive de la période d'après-Guerre froide, qui évolue vers une militarisation de la présence américaine dans la région. Une militarisation qui reflète des intérêts politiques, économiques et sécuritaires croissants, plus spécifiquement l'émergence de nouveaux partenaires économiques de l'Afrique subsaharienne, une nouvelle compétition pour l'accès aux ressources naturelles, ainsi que la menace terroriste. Il apparaît qu'avec l'administration Trump, il faut anticiper une rupture dans la mise en œuvre de certains éléments fondamentaux de la politique étrangère américaine, à savoir la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, à la faveur d'une intensification de poursuites d'intérêts économiques de façon *ad hoc*, en dehors des cadres de coopération établis, et d'une militarisation encore plus intense, focalisée sur les régions du Sahel et de la corne de l'Afrique.

« Djibouti, un port-monde entre océans et Méditerranée », Richard LABÉVIÈRE

Après les attentats du 11 septembre 2001, les Etats-Unis s'installent à Djibouti, à proximité de la plus grande base militaire française à l'étranger. Dans le cadre de la lutte contre la piraterie maritime suivront les Italiens, les Allemands et les Japonais. Durant l'été 2017, la Chine inaugure, aussi à Djibouti, sa plus grande infrastructure militaire à l'étranger. Présente en Méditerranée à partir du port syro-russe de Tartous, la marine chinoise croise désormais en Méditerranée et passe le détroit de Gibraltar. Principal investisseur à Djibouti, Pékin permettra – à terme – l'accès des bâtiments militaires russes aux ports de Djibouti, qui devient un « port-monde » sur l'axe stratégique : mer de Chine orientale, océan Indien, mer Rouge, Méditerranée, océans Atlantique et Arctique. Djibouti est devenu l'une des articulations vitales de la maritimisation du monde. La France doit y consolider ses capacités militaires, diplomatiques et d'influence.

« L'imprévisible Donald Trump mènera-t-il en 2018 la bataille des barèmes de l'Organisation des Nations Unies ? », Morgan LARHANT

Les relations financières entre les Etats-Unis d'Amérique et l'ONU constituent depuis plus de trois décennies le véritable baromètre de l'adhésion de ce pays au multilatéralisme onusien. Au fil d'une histoire émaillée de crises, les Etats-Unis ont ainsi donné l'image d'un pays n'hésitant jamais à utiliser tous les leviers financiers à leur disposition, à commencer par les arriérés de paiement, afin d'obtenir des changements au sein de l'organisation. Alors que l'année 2018 sera celle de la renégociation du barème du budget régulier et du budget des opérations de maintien de la paix, toute la question est désormais de savoir si Donald Trump saisira cette opportunité pour concrétiser ses philippiques à l'encontre de l'organisation. A l'aune de la première année du mandat présidentiel, mais également compte tenu des importantes forces de rappel au Congrès ainsi que parmi les 191 autres Etats membres de l'ONU, cet article conclut à la probabilité réduite, mais non nulle, d'une crise ouverte.

« L’alliance franco-américaine face à ‘America first’ », Jeff LIGHTFOOT

Les élections inattendues de Donald Trump et d’Emmanuel Macron ont ouvert une ère nouvelle dans l’ancienne alliance franco-américaine. Les deux ont hérité d’une relation bilatérale forte, sous-tendue par des liens sécuritaires profonds et des intérêts nationaux partagés, mais ils ont des vues divergentes en matière de multilatéralisme et d’ordre international. Face à l’incertitude de la politique étrangère américaine, Macron a défini une stratégie pragmatique et pro-active, qui conserve les éléments majeurs de la politique extérieure française traditionnelle, tout en cherchant à établir des liens personnels avec le président Trump, afin de l’influencer en faveur d’une politique américaine de *statu quo*. Le président Trump jouera un rôle-clef dans l’orientation des relations franco-américaines. Plus il sera perturbateur, plus probablement Paris et Washington en reviendront à une période de tension et de compétition qui a trop souvent caractérisé leurs relations dans le passé.

« Arsenalisation des espaces maritimes. Un signe du retour des stratégies navales et une réalité à nuancer », Franck MAIRE

A l’heure où la défense des frontières est redevenue une préoccupation majeure des Etats, c’est paradoxalement la maîtrise des espaces « communs » qui constitue plus que jamais la clef ultime de la puissance et de la richesse. Espace historique de confrontation entre grandes nations, la haute mer retrouve en quelque sorte son rôle d’espace naturel pour l’expression de la puissance. Elle offre en effet de nombreux avantages, permettant en particulier l’obtention de gains en contrôlant le niveau de tensions ou de violence, sans apparemment risquer une escalade irréversible. L’essor actuel de la militarisation navale est la traduction tangible du retour des stratégies navales. Globale, cette arsenalisation des espaces maritimes concerne non seulement des acteurs historiques, mais aussi de nouveaux entrants, qui comptent ainsi faire entendre leur voix. Si elle semble trouver sa justification dans des motivations sécuritaires louables, elle constitue cependant une porte ouverte à des escalades dangereuses, dès lors que l’expression de cette puissance tourne à l’intimidation stratégique. Quels menaces et risques cette militarisation des mers fait-elle réellement peser ? Quelles sont les conséquences pour les puissances occidentales, en particulier la France ?

« Election présidentielle française : l’Europe au cœur du débat ? », Charles DE MARCILLY

Cette contribution analyse l’élection présidentielle française et les offres programmatiques afférentes sous l’angle de la thématique européenne. Si certains acteurs institutionnels de premier plan comme l’actuel Commissaire européen Pierre Moscovici ont pu affirmer que « *l’Europe était le grand absent des débats* », la place de l’Europe au sein de la campagne a peu à peu gagné en importance, jusqu’à devenir l’élément de distinction

fondamental entre les deux candidats du second tour lors du débat de l'entre-deux-tours. Le résultat de l'élection présidentielle française – actant la victoire de celui dont l'offre était, de loin, la plus résolument europhile – ne signifie pas pour autant que l'Europe ne demeure pas un point de fracture entre les différentes écuries politiques et au sein même de ces dernières.

« Russia Today et le renouveau de la diplomatie médiatique russe. De la projection mondiale du Kremlin à la 'ré-information' en France », Tristan MATTELART

Alors qu'elle est l'objet récurrent des plus graves condamnations, la chaîne de télévision Russia Today (RT) est moins souvent considérée comme objet de recherche à part entière. Si on a vu fleurir, dans la période récente, des études globales de la diplomatie publique russe, rares sont les travaux qui s'intéressent à Russia Today en tant que composante spécifique de ce plus vaste dispositif. Ce qui empêche de comprendre avec un tant soit peu de précision la nature de la chaîne. Afin de contribuer à pallier ce manque, cet article revient d'abord, à l'aide d'une synthèse de la littérature disponible, sur les conditions ayant présidé à la création et au développement de RT et cerne les missions qui lui ont été assignées. Puis il expose les résultats d'une étude de contenu du site que la chaîne a fondé en France, RT en français, ce qui permettra d'entendre avec plus de finesse comment elle conçoit son activité d'information et à quels publics elle s'adresse en priorité.

« Les dépendances européennes en métaux stratégiques. Une approche des chaînes de valeur », Nicolas MAZZUCCHI

La transformation industrielle des pays émergents combinée avec l'évolution des industries occidentales vers de très hautes technologies induit une hausse mécanique de la demande en métaux stratégiques. Ces derniers sont le plus souvent concentrés géographiquement dans un nombre limité de pays et ne peuvent être substitués eu égard à leurs propriétés physico-chimiques uniques. Jusqu'à présent, il existait une forme de spécialisation internationale du travail, avec l'extraction réalisée dans les pays émergents et la transformation dans les pays les plus avancés. Toutefois, l'augmentation de la demande – ainsi que du niveau technologique – de pays comme la Russie et la Chine sous-tend un bouleversement au sein de la géoéconomie des métaux stratégiques. La dépendance européenne est maintenant aggravée par les stratégies de la Russie et de la Chine visant l'acquisition de compétences sur la totalité de la chaîne de valeur. Les pays et industries européens, prenant cette situation en compte, sont maintenant forcés de chercher des solutions, que ce soit vis-à-vis de sources alternatives, de politiques de stockage ou, plus probablement, de technologies de recyclage.

« 2017 : déconstruction, cristallisation, refondation », Jean-Denis MOUTON

L'année 2017 a vu se multiplier les conflits, faisant craindre un monde chaotique. La cristallisation des rapports de forces entre les acteurs majeurs de la société internationale semble dessiner un monde multipolaire en devenir, sur fond de déconstruction de l'ordre issu de la Seconde Guerre mondiale. Cependant, sans la refondation d'un système de gouvernance multilatérale, qui paraît difficile à réaliser, la multipolarité pourrait augmenter les risques de confrontation.

« L'Union européenne et les accords de libre-échange 'nouvelle génération'. Quelle efficacité d'action d'une Union à compétence limitée ? », Eleftheria NEFRAMI

Par la conclusion des accords de libre-échange 'nouvelle génération', qui couvrent un large éventail de questions dans un seul accord de commerce et d'investissement (CETA, TTIP, accords avec Singapour, la Chine, le Vietnam, le Japon, *etc.*), l'Union européenne aspire à son affirmation comme acteur global et influent sur le plan international. L'action internationale de l'Union est toutefois tributaire de la répartition des compétences avec ses Etats membres. Comme il résulte de l'avis 2/15 de la Cour de justice, l'Union n'a pas la compétence exclusive pour les dispositions de l'accord avec Singapour relatives aux investissements étrangers autres que directs et au règlement des différends entre investisseurs et Etats. Les limites de la compétence externe de l'Union, imposant la participation des Etats membres à la conclusion et à la gestion des accords de libre-échange, entravent l'efficacité de son action internationale. Or l'objectif d'efficacité conduit à une interprétation dynamique du rapport objectifs-compétences susceptible de compenser les limites de compétence, en consacrant une conception novatrice du commerce international, ancrée sur les valeurs de l'Union, et en assouplissant les conditions d'exercice des compétences externes.

« Biotechnologies : concilier défis sociétaux et considérations éthiques et sécuritaires », Elisande NEXON et Christophe GENISSET

Le secteur des biotechnologies, creuset d'innovation, voire de « révolution », est résolument tourné vers l'avenir. Il est en pleine expansion et le marché pourrait dépasser les 700 milliards de dollars à l'horizon 2025. Si les biotechnologies sont souvent traditionnellement associées à la santé publique et à l'agro-alimentaire, qui représentent les deux marchés les plus importants, leur champ d'application est bien plus vaste. Elles permettent de développer des solutions nouvelles pour répondre à des défis majeurs, tels que l'insécurité alimentaire, les besoins de santé publique liés au vieillissement de la population mondiale et à l'évolution des modes de vie, la raréfaction de ressources naturelles non renouvelables ou encore la pollution des écosystèmes. Dans le domaine de la santé, les biotechnologies favorisent l'évolution vers une médecine individualisée et régénérative, mais

aussi potentiellement vers une augmentation des performances humaines. Toutefois, ces avancées suscitent également des craintes et s'accompagnent de préoccupations éthiques, sociétales et sécuritaires.

**« Les perspectives franco-allemandes à l'aune des renouvellements électoraux »,
Xavier PACREAU**

Les consultations électorales qui se sont succédé en France et en Allemagne ont largement limité l'action du couple franco-allemand pendant près d'un an. En outre, au terme des élections législatives du mois de septembre 2017, l'Allemagne a traversé une véritable crise institutionnelle, liée aux difficultés d'Angela Merkel à former un nouveau gouvernement de coalition. Pendant plusieurs mois, le gouvernement qui s'est alors maintenu outre-Rhin pour expédier les affaires courantes ne bénéficiait plus de la légitimité nécessaire pour engager des réformes importantes tant au niveau interne qu'international. Ainsi, le couple franco-allemand ne fut plus en mesure d'incarner une véritable force de proposition pour l'Europe à un moment où cela semblait pourtant s'imposer, notamment en raison du Brexit. Les propositions formulées par le président Emmanuel Macron dans son discours de la Sorbonne à la fin du mois de septembre 2017 ne purent servir de fondement à de réels projets bilatéraux avant de nombreux mois. Il n'en demeure pas moins que le contexte international et européen, ainsi qu'un certain nombre de réflexions engagées dans chacun des deux pays permettent déjà d'envisager quelles seront les futures initiatives communes tant en ce qui concerne la sécurité et la défense que l'avenir de l'Europe, notamment sur les plans économique et financier.

**« Enjeux et problématiques d'une gouvernance de la haute mer », Jean-Paul
PANCRACIO**

La gouvernance des zones maritimes internationales échappant par essence à toute emprise nationale est devenue depuis quelques années, non sans une forte impulsion des organisations non gouvernementales, une préoccupation majeure des Etats dans le domaine du droit de la mer. Dans le cadre d'un processus commencé il y a un peu plus de dix ans, avec deux comités préparatoires successifs, l'un officieux, l'autre officiel, les Nations Unies sont parvenues à l'adoption de la résolution 72/249 du 24 décembre 2017, qui invite le Secrétaire général à convoquer une conférence diplomatique en vue d'élaborer un « *instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'exploitation durable de la biodiversité marine dans les zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale* ». L'intitulé peut paraître technique et anodin. Il n'en est rien. C'est au contraire l'institution de tout un dispositif de gouvernance internationale de la haute mer – donc de 60% de l'océan mondial –, qui en est l'enjeu et qui devra, sans constituer une renégociation partielle de la Convention de Montego Bay, être coordonné avec le régime normatif et organique déjà en place pour les fonds marins internationaux mais

aussi celui des autres zones maritimes, placées sous l'emprise des Etats. Ce sont donc des négociations complexes qui vont s'ouvrir en 2018, mais pour lesquelles certains acquis réalisés pour l'espace maritime antarctique pourraient servir d'appui.

« Course aux armements en Asie : mythes et réalités », Marianne PÉRON-DOISE

La tendance récente observée en Asie dans les dynamiques d'acquisition d'armements et l'augmentation des dépenses de défense est souvent décrite comme une course aux armements impactant négativement la sécurité régionale. Au-delà des chiffres, reflets d'économies en forte croissance, le phénomène reflète avant tout une culture stratégique marquée par une vision réaliste des relations internationales et des rivalités de puissances autour du couple Chine/États-Unis. Sa dimension navale quant à elle reflète les spécificités d'un théâtre océanique, tandis que le développement des défenses antimissiles, apparemment motivé par la crise nucléaire nord-coréenne, n'est que le symptôme d'un déficit de confiance régionale.

« Les influences variables de l'exploitation pétrolière sur les Etats. Une typologie des pays exportateurs de pétrole », Keyvan PIRAM

La réflexion académique au sujet des pays exportateurs de pétrole a conduit à la formation d'une théorie, la « Malédiction des ressources ». Cette théorie soutient que l'exploitation pétrolière et les revenus qu'elle engendre sont directement responsables des maux dont souffrent de nombreux pays exportateurs de pétrole : persistance de régimes autoritaires, clientélisme et corruption, stagnation économique, survenance de conflits armés, *etc.* Objet d'une abondante littérature, cette théorie semble plausible dans un certain nombre de cas et séduit par sa dimension paradoxale. Pourtant un examen critique montre qu'elle repose sur de multiples erreurs d'analyse et des méthodologies contestables. Elle n'a finalement qu'un pouvoir explicatif limité, ne parvenant pas à saisir la diversité des situations dans lesquelles se trouvent en réalité les pays exportateurs de pétrole. Pour une meilleure compréhension des incidences politiques de l'exploitation pétrolière, nous proposons plutôt de construire une typologie des pays exportateurs, en identifiant les variables déterminant l'influence de l'exploitation pétrolière sur les Etats et en distinguant plusieurs catégories de pays se trouvant dans des situations analogues.

« La politique étrangère dans l'élection présidentielle de 2017. Nouveaux enjeux, grille de lecture inchangée ? », Martin QUENCEZ

L'élection présidentielle française de 2017 s'est déroulée dans un contexte international troublé, alors que des crises économiques, humanitaires, politiques et sécuritaires continuaient de toucher l'Europe et ses voisinages. Les principaux candidats purent opposer leur vision du rôle de la France dans le monde et la campagne fut l'occasion de voir émerger de nouveaux programmes de politique extérieure. Parmi les enjeux du moment, le futur du projet européen et la relation avec la Russie

constituèrent deux questions structurantes du débat politique. A l'inverse, d'autres thématiques tels que la guerre en Syrie et les conséquences du Brexit ne prirent pas, dans la campagne, une importance à la hauteur de leur présence dans l'actualité médiatique. Malgré leur nature profondément contemporaine, tous ces enjeux furent néanmoins abordés par les candidats à travers une grille de lecture traditionnelle, opposant les héritages gaullo-mitterrandien et atlantiste. La centralité du rapport aux Etats-Unis dans la pensée française de la politique extérieure fut ainsi confirmée et renforcée par les candidats à la présidentielle.

« **Nouvelle course aux armements au Moyen-Orient** », **Pierre RAZOUX**

La rivalité Israël-Iran, les révoltes arabes et l'exacerbation de la guerre froide entre Téhéran et Riyad depuis 2015 ont relancé la course aux armements au Moyen-Orient qui profite aux Etats pourvoyeurs d'armes, Etats-Unis en tête, suivis de la Russie, de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Chine, laquelle réalise une percée sur le marché des drones. Cette course aux armements stimule également les industries de défense d'Israël, de l'Iran et des Emirats arabes unis. La constitution d'arsenaux imposants en faveur des monarchies du Golfe ne reflète pas la réalité des rapports de force, car la quantité n'est pas gage d'efficacité dans ces monarchies affaiblies par de nombreux problèmes structurels. Pour apaiser la rhétorique conflictuelle alimentée par ce réarmement massif toujours susceptible de dérapier, la France gagnerait à promouvoir une Conférence pour la sécurité et la coopération dans le Golfe (CSCG) entre l'Iran, l'Iraq et les monarchies du Conseil de coopération du Golfe, qui s'inspire du modèle de ce que fut la CSCE en Europe.

« **Game Changer? L'administration Trump et la crise nucléaire nord-coréenne** », **Philomène ROBIN**

L'arrivée de Donald Trump à la tête des Etats-Unis a été marquée par la recrudescence des tensions avec la Corée du Nord. La ligne dure affichée par le nouveau Président américain tient autant à la volonté de bousculer une routine diplomatique dans laquelle ses prédécesseurs se sont enlisés qu'à la nécessité d'interrompre les rapides progrès technologiques des programmes nucléaires et balistiques nord-coréens. Derrière l'apparence d'une politique de confrontation peu contrôlée, l'objectif est peut-être de parvenir à un *deal* définitif avec Pyongyang et de déléguer les affaires régionales aux pays d'Asie du Nord-Est. Le dossier nord-coréen s'inscrirait ainsi dans la logique du retrait stratégique prôné par l'administration Trump comme dans les dynamiques endogènes de la zone, où se joue le basculement hégémonique des Etats-Unis vers la Chine.

« **Santé et développement en Afrique : le cas d'Ebola dans le bassin du fleuve Mano** », **Marie ROY**

En décembre 2013 une mystérieuse maladie s'abat sur trois pays d'Afrique de l'Ouest. En quelques semaines, Ebola fait plusieurs dizaines

de victimes en Guinée, au Sierra Leone et au Liberia. Les Etats, faute de système sanitaire établi, ne parviennent pas à affronter l'épidémie et la panique se répand rapidement chez les populations démunies. Les réactions internationales, de l'Organisation mondiale de la santé aux pays occidentaux, se font attendre et tous préfèrent laisser agir les organisations non gouvernementales déjà présentes sur place. Pourquoi une telle défaillance de la gouvernance de la santé mondiale ? Comment l'épidémie s'est-elle développée ? En quoi Ebola est-elle symptomatique des difficultés rencontrées par la communauté internationale lorsqu'il s'agit de faire face à des crises sanitaires qui peuvent représenter une menace mondiale ?

« **Les Emergents en Afrique. Une coopération à l'empreinte Nord-Sud** », Sebastian SANTANDER

Le décentrage progressif du pouvoir mondial est devenu une des tendances incontournables de l'économie politique internationale. Cela doit notamment à l'essor ou à la réaffirmation, sur l'arène internationale, d'une série d'acteurs étatiques plus connue sous le nom de puissances émergentes. Dans leur stratégie de déploiement international, ces acteurs misent sur la « coopération Sud-Sud », notamment sur leurs relations avec l'Afrique. La question soulevée par la présente contribution porte sur la nature de la relation développée par les puissances émergentes avec l'Afrique. S'agit-il d'un modèle relationnel de type « gagnant-gagnant » ou de relations animées par une approche en termes de *Realpolitik* fondée sur le calcul stratégique et l'intérêt national ? Pour y répondre, cet article confronte le discours officiel des Emergents sur la bienveillance de la coopération Sud-Sud à la réalité du terrain.

« **Observations sur les 'sanctions' internationales** », Serge SUR

Les « sanctions » constituent un ensemble complexe à l'efficacité diplomatique incertaine. Il convient de les distinguer des mesures du Conseil de sécurité, des contre-mesures et du recours à la force armée. Elles relèvent d'un processus exécutif et non judiciaire. Leur gamme a été élargie et diversifiée depuis quelques décennies, suivant leur origine et leur contenu. Leur efficacité reste aléatoire. Escalade vers la violence ? Difficultés du ciblage ? Résistance aux sanctions ? Effet boomerang ? Et quelles conditions de sortie ?

« **Etats et groupes armés non étatiques au Moyen-Orient (2011- 2018)** », Julien THÉRON

Les groupes armés non étatiques se sont développés de façon très importante lors des années 2010, particulièrement en Syrie et en Iraq, allant de milices locales d'autodéfense à des groupes atteignant les fonctions régaliennes. Ce processus n'est pas la conséquence d'une érosion progressive des Etats, mais la résultante de situations complexes où Etats et groupes armés cohabitent historiquement sous différentes formes. Chaque acteur, souvent au sein de larges réseaux d'alliances transétatiques, tente

d'imposer son agenda stratégique, mais le nombre d'acteurs antagoniques, l'immiscibilité des projets et la dilution des pouvoirs induisent un processus cyclique de gouvernance destructeur pour les sociétés.

« A quoi sert une banque centrale (européenne) ? », Faruk ULGEN

Les interventions de la Banque centrale européenne depuis le déclenchement de la crise de 2007-2008, principalement sous la forme des politiques dites non conventionnelles, continuent de susciter de vives interrogations, d'une part sur leur compatibilité avec la principale mission assignée à la Banque – qui est la stabilité des prix –, et, d'autre part, sur leur efficacité dans l'assainissement des systèmes bancaire et financier et la reprise de la croissance dans la zone euro. Ces débats, bien que légitimes, omettent cependant la question du rôle fondamental d'une banque centrale dans l'économie, au-delà des actions qu'elle devrait mener en fonction des choix politiques du moment. Cet article revient sur cette question en la contextualisant, avant de considérer la pertinence des actions de la Banque centrale européenne dans le contexte actuel de l'Eurosystème.

« Le Parlement et les relations internationales », Jeanne VALAX

La participation des assemblées parlementaires aux relations internationales repose sur un cadre institutionnel plus ou moins équivalent d'un pays à l'autre : les Parlements mènent un travail de contrôle de la politique étrangère et votent l'autorisation de ratification des traités. Aujourd'hui, le développement accru d'enjeux transfrontaliers conduit à une internationalisation des affaires intérieures. Dans ce contexte, les parlementaires sont amenés à prendre davantage position sur des sujets d'envergure internationale. Ce phénomène, s'il offre de nouvelles perspectives aux assemblées, pose en même temps la question des moyens dont elles disposent pour peser véritablement dans les décisions.

**« Qatar : une politique étrangère à l'épreuve de l'identité micro-étatique »,
Victor VALENTINI**

L'offensive diplomatique et économique menée contre le Qatar depuis le 5 juin 2017 peut surprendre par la violence avec laquelle elle a été mise en œuvre. Elle n'est cependant pas dénuée de sens. Avec l'acquisition d'un statut régional et international, symbolisé par l'activité de l'émirat au cours des révolutions arabes, le Qatar a pendant un temps pris de court ses partenaires et suscité leur inquiétude. A partir d'une analyse constructiviste de l'identité des micro-Etats sur la scène internationale, cet article propose une lecture critique de l'examen qui a été fait jusqu'alors de la politique étrangère du riche émirat, à travers l'emploi de la notion sociologique de domination. Il met en évidence la surestimation du caractère docile des micro-Etats sur la scène internationale et examine les conditions par lesquelles un rôle international est attribué à ces derniers.

« **La présidence Trump et l'OTAN. Paradoxes et évolutions de la défense collective du continent européen à l'heure de 'l'Amérique d'abord'** », Olivier ZAJEC

L'incertitude sécuritaire transatlantique générée par l'administration Trump peut-elle produire un effet d'éviction entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ? Pour certains analystes, il suffirait d'attendre patiemment que la tempête politique populiste soulevée par Donald Trump passe pour retourner aux affaires courantes. Ces jugements semblant diagnostiquer un relatif *statu quo* transatlantique à moyen terme sont-ils cependant aussi fondés qu'ils le paraissent ? La présidence Trump n'aurait-elle pas plutôt commencé à modifier très profondément les structures mêmes de l'Alliance, augurant des recompositions politiques et stratégiques bien plus importantes qu'on ne le croit généralement ? Cet article suggère que cela pourrait bien être le cas. D'une part, la position de Donald Trump à l'égard de l'OTAN, loin de constituer une anomalie, est en réalité partagée assez largement par les responsables de la sécurité nationale américaine, cela depuis fort longtemps. D'autre part, il se peut que l'orientation future de la relation transatlantique en matière stratégique dépende en réalité non plus exclusivement des adaptations conjoncturelles des Européens aux embardées d'une Amérique génératrice d'incertitudes géopolitiques, mais bien des recompositions géopolitiques structurelles à l'œuvre au sein même de l'Union européenne post-Brexit. De ce point de vue et compte tenu des évolutions de la PSDC en cours à Berlin et Paris, il n'est pas certain que l'option du *statu quo* structurel soit forcément la plus probable pour l'OTAN dans le futur.

ABSTRACTS (*)

« The ‘Doctrine’ of British intervention and military actions of the United Kingdom in Iraq (2003) and Libya (2011) », Frank AFOM

This article, based on two British parliamentary investigation reports, deals with the intervention process of the United Kingdom in Iraq (2003) and Libya (2011). Using the concept of « operational code », it highlights the influence of cognitive, perceptive, emotional and doxastic factors in Tony Blair’s and David Cameron’s decisions to intervene in Iraq and Libya, respectively. To conclude, the article suggests an interpretative theory of war built on both interventions and uses experimental facts to reflect upon the constant gap in history between the reality of war and its recurring doctrinal formulations.

« Unipolarity of international system: what status for China? », Abdennour BENANTAR

The notions of superpower and unipolarity are seriously questioned by heavy trends: non-fongibility and dissemination of power; complexity of transnational interactions and interdependencies. The article argues that because of these mutations, China’s rise, achieving the rank of « emerging potential superpower », and the narrowing of the gape on global power resources, the United State, who still have unmatched capacity, will probably be the last superpower in a Cold War era sense. The article concludes that unipolarity is not challenged because the operating interstate dynamics, in which are involved actors which are supposed to work for at building a multipolar world, contribute in fact to reproducing unipolarity.

« Understanding contemporary violence. The ‘polemical’ nature of societies at war », Chloé BERGER

The end of the Cold War has not witnessed the end of conflicts and the advent of a « pacified » international society. On the contrary, despite an increased interventionism from the international community, the world has never seemed more chaotic. This observation leads us to question the reasons for the international community’s impotence to regulate violence and power struggles in a context marked by an increased fragmentation of states and the proliferation of non-state actors. It would be worthy to interrogate our approach to these conflicts and the instrumental role that

(*) Abstracts are classified by the authors’ names’ alphabetical order.

violence plays in the societies in which they erupt. For this reason, we should certainly rethink our way to address these « polemical » societies, societies that are shaped by and for war.

« ‘Business diplomacy’s mirage. Tribute for present to past », Guillaume BERLAT

When joining the French Foreign ministry in May 2012, Laurent Fabius declared « Business Diplomacy » as priority of French diplomacy in order to contribute to the economic recovery of the country. To that end, the minister developed some concepts and actions while dealing with Foreign Trade and Tourism. His immediate successors took back this concept. In August 2017, during the meeting of the ambassadors, Emmanuel Macron and Jean-Yves Le Drian endorsed the idea while conceptualising and deepening the approach. From now on, diplomats (based in Paris and abroad) will be judged on their economic success. If we take a closer look, this new paradigm of the French diplomacy does not talk about what was done before, in fact diplomats always pays attention to business questions. Moreover, more seriously, this approach jeopardizes the future of our foreign policy as well in its domestic dimension, notably because of its administrative complexity, as in its international dimension by glaring contradictions between values and interests. At the end of the day, how could we conceptualize what cannot be conceptualized. Is this kind of reconstructed past not the best tribute of the present day to the past? A kind of illusion of « Business Diplomacy ».

« Treaty on the prohibition of nuclear weapons. An ambitious agreement whose future is uncertain », Abdelwahab BIAD

On 7 July 2017, 122 states voted to adopt the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons. The negotiations were authorized in December 2016 by the UN General Assembly, which called for a « *legally binding instrument to prohibit nuclear weapons, leading towards their total elimination* ». Supporters hailed it as a new tool to strengthen norms against nuclear weapons and applauded the treaty as an important step towards delegitimizing these weapons. Nuclear-armed states strongly rejected the « *purported ban* » since it fails to address the security concerns « *that continue to make nuclear deterrence necessary* ». This could make the proposed treaty ineffective.

« The withdrawals to the Rome Statute », Happy Pascal BOMPELA

States do not willingly take the risk of committing themselves without limit to respect the conventional or other rules, intended to regulate durably the relations which they maintain in a certain field. When drawing up a treaty to which they are destined to become parties, the states generally envisage being able to give up their commitments. If they take a risk when they commit, this risk is mitigated when there is a way out of the obligation : the withdrawal is the exit door. The 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties enshrined a legal regime that governs

the exercise of such a faculty in its articles 54 and 56. The Rome Statute also provides a way out for states parties through its article 127. Following tensions between the African Union and the International Criminal Court (ICC), South Africa, the Gambia and Burundi announced their withdrawal from the ICC. The Gambia and South Africa have since reversed their decision. Burundi left the ICC on October 27, 2017. But on October 25, two days before its withdrawal, ICC judges allowed an inquiry into the situation in that country.

« Is the 'Begin doctrine' still relevant? The 'cyberisztion' of the Israeli deterrence doctrine and the nuclear 'clarity' », Philippe BOU NADER

Israel adopted a « nuclear ambiguity » policy according to which the Jewish state does not recognize having a nuclear arsenal but also refuses to deny its existence. Until the early 2000s, Tel Aviv compensated for this « deterrence vacuum » with an aggressive and preventive anti-proliferation doctrine, the Begin doctrine. However, the latter, applied in Iraq and Syria against weapons of mass destruction programs, was not opposed to the Iranian regime. Tel Aviv seems to have initiated a shift towards preventive deterrence by « cyber-attack » and should, in the coming years, gradually formalize its nuclear arsenal and build a doctrine of nuclear deterrence in support of its deterrence through cyberattacks.

« Brexit at the mirror of French factures », Rémi BOURGEOT

Brexit is perceived as the most emblematic element of the most general political crisis that Europe is currently experiencing. In the light of the European debates on the departure of the United Kingdom, the different conceptions of European cooperation and liberalism emerge, particularly between France and Germany. Moreover, the reflection on Brexit also directly resonates with the lines of fracture that cross French political life. The Brexit vote reflected both the extent of the mistrust of the European Union and the questioning at the national level of the economic trends of the past four decades. The British debates and the chaotic negotiations with the EU thus echo the French divisions with regard to Europe as well as the relation to the economy and the market

« Guterres' year one: a troubled grace period? », Arthur BOUTELLIS / Alexandra NOVOSSELOFF

Never had a United Nations Secretary-General elicited such high expectations. Elected on a reform project and the vision of a modernized Organization, he must also defend multilateralism from attacks from all sides. Victim of the assaults of the new American administration, António Guterres, political and pragmatic, dedicates a large part of his energy to trying to protect the Organization. But it seems to have cost him some internal support from a bureaucracy critical of his solitary management, as well as from member states which remain divided, including on the many reform proposals. A general rather than a secretary, A. Guterres who

wanted quickly to impose himself as a new peace maker is struggling to find his place between the great powers. He arrived on the 38th floor of the Organization in a particularly difficult international context, the first year of António Guterres looks like a honeymoon gone wrong, and announces turbulences to come.

« US defense posture: security through big spendings », Yves BOYER

2017 was marked by the coming to power of the administration Trump even though number of commentators did not bet expensively on the Republican candidate so atypical. His positions on Russia, on America's European and Japanese allies, on NATO seemed to indicate that took shape a rather profound inflection of the foreign policy of the United States. In the months which followed the arrival of D. Trump in the White House, the inflections were more marked towards Asia. But, globally, in its first year, the Trump's presidency seemed more worried by internal issues, the evolution of which conditions the political future of D. Trump, that by the international geopolitics. Regarding defense, the immoderation marks with its imprint the expenses. Excess which owes doubtless more to the mismanagement and to the unlimited appetite of the armed forces pushed by the military-industrial complex than in the existence of pressing threats and imminent risks against the security of the United States. Nevertheless, the document on the strategy of defense published at the very beginning of 2018 mentions China, Russia and North Korea as adversaries and threat against American interests.

« Is Russia back as a military power? », Eric BRUNAT et Jacques FONTANEL

Vladimir Putin clearly expresses its will to develop a credible military force of major power, to maintain the influence of Russia on the former members of Soviet Union and to preserve a dominant international role. He includes also the question of promoting a new « national vertical line of power » in order to restore and to secure the national territory integrity. Worried by the progressive encirclement of its territory, Moscow becomes again a power of intervention in the theatres of operations that concern her directly or indirectly. However, the national economic situation, weakened by international sanctions, makes difficult the financial effort of defence. In this context, the politics of national armament concerns the modernisation and technological efforts for conventional weapons, but especially it favours the power and the flexibility of the nuclear armament. Military expenditure is designed at the same time as a concrete assertion of « hard power » and the expression of a strong « soft power ». However, Moscow is convinced that military power is not sufficient anymore to act in the globalized world. In particular, the national security cannot be efficient without effective tools for and against cyberattacks.

« Thucyde in the Middle East (2003-2017) », Rachid CHAKER

This article suggests studying the origin of the conflicts in the Middle East between 2003 and 2017. By basing itself on three major conflicts that are the Iraq War of 2003, the Syrian crisis begun in 2011 and the war in the Yemen started in 2015, we propose to decipher what are the determiners of these various conflicts, through an analysis in the way Thucyde had made through its reference book *The Peloponnesian War* to explain the origins of the war between States allied to Athens and States allies to Sparta. We shall highlight in particular the impact of the ambitions of groups of interests, mainly in the United States, the personal ambitions, the rivalries of influence and the fights for the regional hegemony to explain how this region did not stop knowing, since the beginning of the XXIth, the drama of the war.

« Toward a 3.0 globalization? », Jean-Raphaël CHAPONNIÈRE

Lower economic growth explains the slackening of world trade and of investment flows, while international migrations accelerate. Globalization is not coming to an end but it is entering a new phase, characterized by slower trade growth and higher foreign direct investments growth. At the same time, globalization architecture is evolving as emerging countries account for a larger share of the world economy. While China will play a larger role through its Belt and Road initiative, it is unlikely to become a new leader. The characteristics of this new phase will not be as conducive to African growth.

« How is Japan coping with China's expansion? Remarks on several Japan's strategic and legal choices », Florian COUVEINHES-MATSUMOTO

As a result of growing Chinese pressure and of the uncertainties as to the military protection and trade policy of the United States, Japan is forced to review its strategy towards China. Japan's economic relations with China have taken on greater prominence. However, Japan still considers that China is not completely reliable whereas the features of its economy and political regime bring Japan closer to Western states, especially to European states. In an effort to contain Chinese expansion, Japan tries to enlarge its alliance with the United States and Australia by including Southeast Asian states and, more importantly, India. Finally, for defensive purposes, Japan progressively gives up its tradition of absolute pacifism and develops greater military and legal capacities to act in collective self-defense and in peacekeeping operations.

« A difficult convergence: Franco-German cooperation during the refugee crisis », Claire DEMESMAY

Migration and asylum policies in Europe point to a tension between the need for cooperation and the willingness to ensure national interests. Covering two distinct phases, which are articulated around summer

2015, this article analyses how France and Germany have dealt with this tension. It examines both the bilateral dimension of their relationship and its impact in the European context, in order to define the criteria for successful Franco-German cooperation.

« Emerging counter-terrorism regionalism in Sahel region. Towards a new African governance for security and peace », Nicolas DESGRAIS

In response to Salafi-Djihadi insurgencies, new *ad hoc* regional security mechanisms emerged in the Sahara-Sahel region which challenge African Union's monopoly over conflict management on the continent. The robust counter-terrorism mandates of these *ad hoc* mechanisms and their innovative architecture stress the deficiencies of both the African and international security systems towards growing asymmetric and regional threats posed by Salafi-Djihadi groups. The emergence of a new form of security-based regionalism in Africa foreshadows an evolution of institutional arrangements between African and international organizations and lay the foundation of peacekeeping's future on the continent. Counter-terrorism efforts through *ad hoc* intergovernmental organizations already altered patterns of military cooperation between African States and their strategic partners and represent consequent extraversion opportunities to African ruling elites.

« Essence of indecision: Graham Allison, 'Thucydides's Trap' and Sino-American relations », Charles DÉTRY

The intensifying Sino-American strategic rivalry leads to fears that the two states might fall into « *Thucydides Trap* », according to the expression coined by Graham Allison. This paper offers a critique of this idea by reviewing its background in some classical and contemporary works of International Relations. It goes on to explore how the Thucydides Trap narrative is shaping the foreign policy debate on both sides of the Pacific, from the Chinese proposition of a « new type of great power relations » to American hesitations between confrontation and accommodation, and how it makes apparent the two nations' shared exceptionalism.

« From complementary relations to relations of competition of NATO and EU in the fight against maritime piracy. When the EU is coming out of the Otanian shadow », Mélanie DUBUY

NATO and the European Union have been launching a fight against sea piracy, simultaneously conducting two naval military operations fulfilling similar goals. The EU has launched operation ATALANTA while NATO was already attending in the Gulf of Aden. If the potential of effective multilateralism has not been sufficiently addressed, an interorganisational cooperation based on an increasing network of informal relations has nonetheless been settled, running aside the Berlin Plus framework due to political stalemates. While the EU is traditionally classed as a civilian, ethical power, it has seized the opportunity of asserting its role as an

atypical security actor even taking the leadership. In this domain, the EU, which is essential as regard to its operational and normative skills, has succeeded to overshadow NATO.

« US environmental policy in the Trump era », Andrew EIL

This article discusses the following themes: president Trump's views on energy and the environment; his entourage; the dismantling of Obama's policies; anti-competition practices; budget cuts in the fight against global warming and politicization of scientific research; how the international community reacts, how public bodies and the U.S. public opinion resist; and, finally, this article assesses future perspectives.

« The stakes of French public diplomacy in Lebanon », Nabil EL KHOURY

The French public diplomacy in Lebanon, which is a member of the organization of French speaking nations, aims at insuring the continuity and evolution of French cultural influence. Through pluridimensional actions, the French public diplomacy develops and creates local relationships and reinforce the cooperation with different actors engaged in development and environment preservation. The digital communication, especially the social media, is a mean to enhance visibility. Also it allows to diffuse messages to promote values as peace, reconciliation, dialogue and cultural diversity.

« European Union and Western Sahara. A diplomatic and legal drama pour the three institutional actors », Thibaut FLEURY-GRAFF

Morocco is not only a favoured commercial partner of the European Union with an « advanced status » since 2008, but also a colonial state: in violation of the right of self-determination and of the most fundamental human rights, it occupies and governs without title the territory of Western Sahara. This leads the European Court of Justice to rule in late 2016 that the Association and Liberalization Agreements concluded between the EU and Morocco cannot be applicable to Western Sahara, giving us the opportunity to go back to EU-Morocco relations since the late 1990's.

« Africa and International Criminal Court », Emmanuel GUEMATCHA

The contribution of Africa to International Criminal Court is characterized by a duality which singularizes the relationships between the two entities. Several African states have contributed to the creation of the Court while others have refrained from doing so. Many African states participate in the criminal procedures and the operation of the Court while others oppose the Court. Tensions have progressively emerged between some African states, the African Union and the Court. However, to date, they do not seem to compromise the Court existence.

« **From Islamism to terrorism: religious ideology and political violence** », **Mathieu GUIDÈRE**

Since the Iranian Islamic Revolution of 1979, Islamism in all its forms has become a central issue of international relations. It has been strengthened by several conflicts, including the Afghanistan war (1979-1989), the Iran-Iraq war (1980-1988) and the Gulf war (1990-1991). Due to the decline of communism and Arab nationalism, Islamism has become the new space of ideological radicalism, giving rise to a new kind of political violence that was expressed in a terrible way during the Algerian civil war (1992-2000). After the attacks of September 11, 2001, terrorism has become the new paradigm of international relations. This contribution traces the evolution of Islamism as a religious ideology towards Islamist terrorism as a specific political violence that marks the history of our time.

« **Communicating Europe, Legitimizing Europe. The historical challenges of public opinion for the European institutions** », **Nicolas HUBÉ**

Building and informing a European public opinion, bridging the gap between citizens and elite are concerns of the European institutions as well as of European journalists since the beginning of the process of European integration. From the early founding years on, the European public opinion has been created as a major political issue at stake. At least, it has been an issue of legitimation of the European Commission to have the right of talking in the name of the Europeans. The Europe of the communication is marked by the history of a double constraint of legitimacy: in front of the media and by national public opinions. The European institutions, since their origins, have tried to overcome this lack of visibility, this relative lack of popular legitimacy and the lack of Europeanisation of national public spaces. They have developed a real policy of public communication for journalists and activists of the European cause. These policies are all oriented in order to make a European symbolism exist.

« **President Macron's project to refound the European Union. What is at stake, what has already been achieved?** », **Anastasia ILIOUPOULO-PENOT**

This essay studies president Macron's European vision, as expressed in his speeches in Athens and the Sorbonne in September 2017. According to this vision, refounding Europe must involve a renewed political drive, reinforcing the Eurozone governance and making the European project more democratic. The latter implies, among others, introducing transnational lists for European elections and organizing citizen conventions on the future of the European Union. The prevailing theme in president Macron's speeches is that of a European Union that protects its citizens and identity. This must be granted by building up European sovereignty and by the domestic market, perceived as a space of fair competition, and tax and social convergence. The essay explores legal and political developments during the last quarter of 2017, since they allow to trace the first signs of

progress and to identify obstacles that might prevent the actualization of president Macron's European vision.

« The European Central Bank as a source of financial instability? », Markus C. KERBER

The present text would like to outline a radically critical view of the ECB's policy. By pursuing extravagant policies and exerting increasingly substantial supervisory powers, the ECB has significantly contributed to the potential instability of the financial system and to the degradation of its reputation. The balance of the ECB measures since 2010 fuel this thesis. Moreover, the ECB is confronted with a growing academic controversy regarding its policy. That is, as it has not achieved the desired effect and as the most indebted member states of the Eurozone want the ECB's policy of zero interests and capital market distortions by Quantitative Easing (QE) to be pursued, the ECB categorically denies all attempts of critical academic dialogue and refuses to elaborate on an exit strategy.

« United States foreign policy in sub-Saharan Africa since 1960. State of play and outlooks », Fitafin Grace KPOHAZOUNDE

This article analyzes the United States foreign policy in sub-Saharan Africa since the end of the Cold War and anticipates prospects with the Trump administration, by applying the theoretical framework of realism in international relations as developed by Hans Morgenthau and Raymond Aron. It analyzes specifically the co-optation strategy implemented during the Cold War, characterized by an ideological warfare and the more aggressive foreign policy of the post-Cold War period, as it evolves into a militarization of the US presence in the region. A militarization that reflects growing political, economic and security interests, more specifically the emergence of new economic partners in sub-Saharan Africa, a new competition for access to natural resources, and the threat of terrorism. Furthermore, the article explains that with the Trump administration, we should anticipate a break from the implementation of some fundamental elements of US foreign policy, namely the promotion of democracy and human rights, in favor of an intensification of the promotion of economic interests in an *ad hoc* manner, outside of established cooperation frameworks, as well as further militarization focused on the Sahel and the horn of Africa regions.

« China is taking over Djibouti », Richard LABÉVIÈRE

After the attacks of September 11, 2001, the United States settled in Djibouti, close to the largest French military base abroad. The Italians, Germans and Japanese soon followed suit as part of the international fight against maritime piracy. During the summer of 2017 China signaled its presence in Djibouti by settling there its largest military infrastructure abroad. Already present in the Mediterranean at the Syrian-Russian port of Tartous, the Chinese navy passed the Strait of Gibraltar. A major

investor in Djibouti, Beijing eventually started to give Russian military buildings access to the local harbors, making Djibouti a « world port » on the strategic axis of the East China Sea, the Indian Ocean, the Red and the Mediterranean seas, the Atlantic Ocean and the Arctic. Djibouti has become one of the vital links on the map of the maritime powers. It is here that France must consolidate its influence and concentrate its military and diplomatic capabilities.

« Will the unpredictable Donald Trump lead the charge on the UN scales of assessment in 2018? », Morgan LARHANT

The financial relations between the US and the United Nations over the past thirty years have been an accurate barometer of the degree of the US's commitment to UN multilateralism. Throughout a history filled with crises, the US has never hesitated to use every financial leverage at its disposal, starting with the arrears of payment, in order to obtain changes within the UN. While 2018 will coincide with the renegotiation of the scale of assessment of both the regular and the peace keeping operations budgets, the question is now whether president Trump will seize this opportunity to translate his strong rhetoric on the UN into action. Looking at the first year of the Trump administration and taking into account the opposing forces both in the US Congress and among the 191 UN member states, this article concludes that there is a likelihood, albeit limited, of an open crisis.

« 'America first' in front of the French-American alliance », Jeff LIGHTFOOT

The surprising elections of Donald Trump and Emmanuel Macron ushered in a new era in the long-standing Franco-American alliance. Trump and Macron inherited a strong bilateral relationship underpinned by deep security ties and shared national interests, but the two leaders have divergent views about multilateralism and the international order. In the face of uncertainty about American foreign policy, Macron has devised a pragmatic but proactive strategy which adopts key tenets of traditional French foreign policy, while seeking personal ties to influence president Trump toward a more status quo American foreign policy. President Trump will play the key role in shaping the future of Franco-American relations; the more disruptive he chooses to be, the more likely that Paris and Washington may return to an era of tension and competition which has too often defined the relationship in years past.

« Arsenalization of maritime areas. A sign of return to naval strategies and a reality to qualify », Franck MAIRE

At a time when the defense of their national borders has become one of the definitive issues for modern states, it is, paradoxically, dominance of the « global commons » which has become the ultimate key to power and wealth. Being an environment full of historic confrontation between the world's great powers, the high seas are re-emerging as a natural canvas for the expression of political power. The sea offers a wide variety of potential

advantages, in particular, its use offers the opportunity to control the levels of tension or violence in a conflict without necessarily risking irreversibly its escalation. The current rise in militarization of the maritime domain is the tangible expression of the widespread return of naval strategy. This global spread of naval proliferation can be observed, not only among the traditional great naval protagonists, but also among a wide range of new competitors who want to make their voices heard. Whilst it is easy to justify one's intentions with the laudable idea of providing greater security to one's country, however the strategy does leave the door open for a dangerous escalation of force at the moment this new found power is used for strategic intimidation. What threats and risks does this arms race of the seas really pose? What are the potential consequences for the Western powers and, in particular France?

« French election: Europe, the talk of the town? », Charles DE MARCILLY

This paper analyses the French presidential election – which is at the core of the French political system – and the different political programs related to it, under the scope of the European question. As a matter of fact, if some first hand institutional actors like the EU commissioner Pierre Moscovici have argued that « *Europe was the biggest missing part during the debates* », the European question has progressively gained weight during the campaign. It even became the elephant in the room during the head-to-head debate between the two candidates during the second round. Nevertheless, the outcome of the French presidential election – meaning the victory of the most Europhile candidate – does not mean that the EU is not anymore a fracture line between political parties and even within those ones.

« Russia Today and the renewal of the Russian media diplomacy. From world projection to 're-information' in France », Tristan MATTELART

While being recurrently the subject of the most severe criticism, the Russia Today (RT) television channel has scarcely been considered as an object of research in its own right. If there has been a growing number of studies on Russian public diplomacy in the recent years, rare are those that analyze Russia Today as a specific component of this public diplomacy. This makes it difficult to understand the nature of the channel. In order to contribute to fill in this gap, this article investigates first, based on an analysis of the literature available on the subject, the conditions that led to RT's creation and development, and studies the objectives it pursues. Then, the paper outlines the results of a content analysis of the website founded in France by the channel, RT en français, and, through this analysis, describes with more precision how the Russian television conceives its editorial policies and to what public it is primarily intended to.

« Value chain analysis of European depends to strategic metals », Nicolas MAZZUCCHI

The transformation of emerging countries' industries combined with Western industries evolutions induce a global increase in strategic metals demand. Those are often geographically concentrated in a few countries and could not be substituted as they offer chemical and physical unique features. Until now the strategic metals extraction and transformation was done under a geographical specialization: minerals were mined in emerging countries and transformed in most advanced ones. Nevertheless, the development in needs and technology of countries such as China and Russia, undermine a global change in strategic metals geo-economics. The European dependency to strategic metals is now worsen by China and Russia strategy to develop skills over the whole industrial value chain. European countries and industries taking this issue into account, are forced to seek for solutions whether in sources of supply, strategic stockpiles or, more probably, in the development of recycling technologies.

« 2017: deconstruction, crystallization, refoundation », Jean-Denis MOUTON

2017 saw an increase in conflicts, fueling fears of a world in chaos. The crystallization of the power struggle between the major operators of international society seems to outline a multipolar world in the making, against the backdrop of a deconstruction of order originating from the Second World War. Nevertheless, without the rebuilding of a multilateral system of governance, which seems difficult to achieve, multipolarity could increase the risks of confrontation.

« The European Union and the new generation of free-trade agreements. International action of a Union with limited competences », Eleftheria NEFRAMI

New generation of free trade agreements (CETA, TTIP, agreements with Singapore, China, Vietnam, Japan *i.e.*) are the expression of the goal of making the European Union a global international actor. The external action of the Union is however dependent on the principle of conferral and the division of competences with its Member states. It results from Opinion 2/15 of the Court of Justice that the EU competence to conclude the free trade agreement with Singapore is not exclusive, as long as provisions concerning non-direct investments and dispute settlement fall under the shared competence of the Union and its Member states. The limits of the Union's external competence and the conclusion of a mixed agreement jeopardize the effectiveness of the Union's external action. However, the objective of an efficient external action allows a novel interpretation of the scope of the Union's competence in the field of common commercial policy, including sustainable development provisions, as well as of the conditions of exercise of shared external competences.

« **Biotechnologies: reconciling core challenges and security and ethical approaches** », **Elisande NEXON et Christophe GENISSET**

The biotechnology sector, nurturing innovation or even « revolution », has its sight firmly set on the future. It is rapidly expanding and the market could exceed 700 billion dollars around 2025. Biotechnology is traditionally often associated with public health and agribusiness, the largest markets, but its scope is indeed much broader. It allows to develop new solutions to address key challenges including food insecurity, increasing public health needs as the global population ages and lifestyles change, scarcity of non-renewable natural resources, or pollution of ecosystems. In the health field, biotechnology strengthens the trend toward individualized and regenerative medicine, but also potentially toward the enhancement of human performance. However, these advances also raise fears. They are coupled with ethical, societal and security concerns.

« **Franco-German perspectives in the aftermath of the electoral renewals** », **Xavier PACREAU**

For almost a year, the successive elections in France and Germany have widely limited the Franco-German cooperation. In addition, Germany has been through an institutional crisis after September 2017 parliamentary elections, linked to the difficulties faced by Angela Merkel to form a new coalition government. For several months, the German government which remained in order to deal with current affairs no longer enjoyed the necessary legitimacy to undertake major reforms both at international and/or national levels. Thus, in a crucial period with deep changes because of the Brexit, the Franco-German tandem was no longer able to represent a real impulse for Europe. For several months, proposals made by president Macron in his September 2017 speech at the Sorbonne were not able to be used as basis for real bilateral projects. Nevertheless, the international and European contexts as well as a number of reflections initiated in each country already make it possible to predict what could be future common projects in terms of security and defense as well as concerning European matters, particularly in economic and financial fields.

« **Issues and problems of a governance of the High Seas** », **Jean-Paul PANCRACIO**

The governance of international maritime zones escaping from national control has become, in recent years, not without a strong impulse from NGOs, a major concern of states in the field of the law of the sea. As part of a process started about twelve years ago, with two successive preparatory committees, one informal, the other official, the United Nations reached the adoption of resolution 72/249 on 24 December 2017. It invites the Secretary-General to convene a Diplomatic Conference aimed at a « *legally binding international instrument on the conservation and sustainable use of marine biodiversity beyond national jurisdiction* » (BBNJ). The title may seem technical and innocuous. It is not so. On the contrary, it is the

institution of a whole system of international governance of the high seas – that is to say 60% of the global ocean –, which is at stake and which must, without constituting a partial renegotiation of the Montego Bay Convention, be coordinated with the normative and organic regime already in place for the international seabed but also that of other maritime zones under the influence of the States. These are complex negotiations that will open in 2018, but for which some of the gains made for the Antarctic maritime area could serve as support.

« Is Asia heading for an arms race? The claims and realities », Marianne PÉRON-DOISE

The recent observable trends in Asia's arms dynamics and increase in defense spending are often described as an arms race with a negative impact on Asia's regional security. Beyond figures reflecting strong growth economies, the phenomenon illustrates a strategic culture characterized by a realist vision of International Relations and power rivalries around the couple China-United States. Its naval dimension is the product of a specific maritime theatre while the development of the antimissile systems apparently motivated by the North Korea nuclear crisis is no more than symptomatic of a regional trust deficit.

« The variable political consequences of the exploitation of oil. A typology of oil exporting countries », Keyvan PIRAM

The academic analyses about oil exporting countries resulted in the formation of the Resource Curse theory. It argues that the exploitation of oil and its revenues are directly responsible for the problems affecting many oil exporting countries: persistence of authoritarian political regimes, clientelism and corruption, economic stagnation, armed conflicts, *etc.* Being the subject of abundant academic works, this theory seems plausible in many cases, and its paradoxical aspect makes it intellectually attractive. Nevertheless, a critical assessment shows that the Resource Curse theory is built on several analysis mistakes and on questionable methodologies. As a consequence, it has a limited relevance, failing to perceive all the actual diversity of situations of the oil exporting countries. For a better understanding of the political consequences of the exploitation of oil, we propose to formulate a typology of oil exporting countries, by identifying the variables determining how the exploitation of oil affect states, and by classifying oil exporting countries into few categories of countries with similar characteristics.

« Foreign policy and the 2017 French presidential election. New challenges, an unchanged reading grid? », Martin QUENCEZ

The 2017 French presidential election took place in a tensed international context, as economic, humanitarian, political and security crises affected Europe and its neighborhoods. The main candidates aimed to oppose their vision of France's role in the world, and the campaign became an

opportunity to present new foreign policy programs. Among the most relevant issues, the future of the European project and the relationship with Russia constituted two structuring questions. Other themes, such as the war in Syria and the implications of the Brexit vote did not bear the same importance in the political debates as it did in the media at the time. Despite their topicality, all these issues were addressed through the lens of a traditional conceptual framework opposing Gaullo-Mitterrandism and Atlanticism. The importance of the relationship with the US in French foreign policy thinking was thus reinforced by the candidates to the presidential elections.

« New arms race in the Middle East », Pierre RAZOUX

The Israeli-Iranian rivalry, the Arab uprising and the revival of a new cold war between Iran and Saudi Arabia have fueled a new arms race in the Middle East, which benefits to arms dealer states. The big winner remains the USA, followed by Russia, France, Germany, the United Kingdom and China realizing a breakthrough in the UAVs market. This arms race stimulates arms industries in Israel, Iran and the UAE. The building of impressive arsenals in favor of Gulf monarchies does not reflect the reality of the balance of power, because quantity does not mean quality in those monarchies weakened by structural deficiencies. To appease the conflictual and risky rhetoric fueled by this massive rearmament, France would be well inspired to promote a Conference for Security and Cooperation in the Gulf (CSCG) between Iran, Iraq and the six monarchies of the Gulf Cooperation Council, on the model of what used to be the CSCE in Europe.

« Game Changer? The Trump administration and the North-Korean nuclear crisis », Philomène ROBIN

Tensions between the United States and North Korea surged since Donald Trump came to power. His hardline approach may be designed to jostle a diplomatic routine in which his predecessors failed to prevent North Korea from advancing its nuclear and ballistic missile programs, as well as to stop its rapid and steady progress. Though his confrontational stance sometimes appears to be spiraling out of control, the President could actually aim at striking a deal with Pyongyang before he could delegate regional affairs to Northeast Asian countries. His handling of the North Korean issue would therefore be consistent with his strategic retreat policy, but also with the dynamics of the region, on the verge of a hegemonic shift from the United States to China.

« Health and development in Africa. The Ebola outbreak in the Mano river basin », Marie Roy

In December 2013, a mysterious disease spread over three West African countries. Within a few weeks, Ebola kills dozens of people in Guinea, Liberia and Sierra Leone. These States, which cannot rely on a strong healthcare system, are not able to face the disease and its consequences

on a terrified population. International responses, from World Health Organization to Western states, are very slow – not to say non-existent – to come forward. The sanitary crisis is left to the good care of humanitarian organizations, which already have staffs present on the ground. Why such a default of the global health governance? How did the disease appear? How is Ebola symptomatic of the difficulties encountered by the international community in matter of public health crisis in a globalized world?

« **Emerging powers in Africa. A cooperation with a North-South stamp** », **Sebastian SANTANDER**

The progressive shift of global power has become one of the key trends of international relations and particularly of the international political economy. Over the last 20 years the world has witnessed the astonishing rise of the so-called emerging powers. For their strategy of international expansion, the emerging countries are focused on « South-South cooperation » and especially their relations with Africa. The issue raised here looks at the kind of relationship developed by the emerging countries with Africa. Is it a « win-win » relationship model or is it driven by a *Realpolitik* approach based on strategic calculation and national interest? To answer the question, the paper confronts the official narrative of the emerging countries on the benevolence of South-South cooperation with the reality on the ground.

« **Some remarks on international sanctions** », **Serge SUR**

So-called « sanctions » are complex and their diplomatic efficiency is dubious. They differ from Security Council measures, counter-measures and the use of armed forces, and are part of an executive, not judicial, process. While both their variety and number have increased in the last decades, depending on their origin and content, their efficiency remains uncertain. Do they trigger an escalation towards violence? How can their targeting be truly appropriate? How are sanctions resisted? Do they have a boomerang effect? And on which conditions can they end?

« **States and non-state armed groups in the Middle East (2011- 2018)** », **Julien THÉRON**

The non-state armed groups dramatically developed during the 2010s, especially in Syria and Iraq. They have various forms, from local auto-defense militia to groups close to state powers. This process is not the consequence of a progressive erosion of states, but the result of complex situations where states and non-state armed groups coexist historically under various forms. Each actor, often incorporated in large networks of trans-state alliances, tries to impose its strategic agenda. However, the number of antagonistic actors, the political projects' immiscibility and the dilution of powers induce a cyclic process of governance, which is destructive for Middle Eastern societies.

« What is the purpose of a (European) central bank? », Faruk ULGEN

The interventions of the European Central Bank since the outbreak of the 2007-2008 crisis, mainly through the so-called unconventional policies, continue to raise serious concerns on their consistency with regard to the main task assigned to the Bank, price stability, and also regarding their efficiency to strengthen the banking and financial systems and to enhance the growth dynamics within the euro zone. Although relevant, these debates do not take into account the crucial issue related to the fundamental role of a central bank within the economy, beyond the policies it should lead depending on the political preferences of the moment. This article goes back over this issue before considering the relevance of the actions of the European Central Bank in the current context of the Eurosystem.

« The participation of the parliamentary assemblies in international relations », Jeanne VALAX

Parliamentary assemblies use more or less the same institutional frame to participate in international relationships. They lead to a work of control of the foreign politics and vote in order to authorize the ratification of treaties. Nowadays, the increasing development of border issues leads to the internationalization of internal affairs. In this context, the members of parliament have to take a stand on international topics. If this phenomenon offers new perspectives to assemblies, at the same time it raises the problem of the means they have at their disposal to weigh effectively in their decisions.

« Qatar: a foreign policy with the test of micro-state identity », Victor VALENTINI

The diplomatic and economic offensive against Qatar since June 5, 2017, may be surprising because of the violence with which it has been implemented. However, it is not meaningless. With the accession to a regional and international status, evidenced by the emirate's activity during the Arab uprisings, Qatar seemed to have caught its regional and international partners of guard and raised concerns in internationalists commentators. From a constructivist analysis of micro states' international identity, this paper offers a critical interpretation of the analysis made on the rich emirate's foreign policy, using the sociological notion of domination. It underlines the overestimation of the submissive nature of micro-state to international politics and examines the conditions through which they gain an international role.

« The Trump presidency and NATO. Paradoxes and evolutions of the European collective defense in the 'America first' era », Olivier ZAJEC

Can the transatlantic security uncertainty generated by the Trump administration create a crowding-out effect between the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the Common Security and Defense Policy (CSDP)? For some analysts, it would be wise to wait patiently the end

of the populist political storm raised by Donald Trump, then to return to normal business. Do these judgments seeming to diagnose a relative transatlantic status quo in the medium term are as well founded as they appear? Has the Trump presidency begun to change the very structures of the Alliance very deeply, auguring much more important political and strategic recomposition than is generally believed? This article suggests that this may well be the case. On the one hand, Donald Trump's position on NATO, far from being an anomaly, is in fact shared fairly broadly by US national security officials. On the other hand, it is possible that the future orientation of the transatlantic relationship in strategic matters depends in reality, no longer exclusively on the cyclical adaptations of Europeans to America's lurching geopolitical uncertainties, but on structural geopolitical recompositions. at work within the European Union post-Brexit. From this point of view, and given the evolution of the CSDP underway in Berlin and Paris, it is not certain that the structural status quo option is necessarily the most likely for NATO in the future.

INDEX THÉMATIQUE

A

Accord international : 517 à 519, 521 à 524, 526 à 529, 531 à 535, 718, 721, 722

AFRICOM : 639, 643, 647, 648, 650, 651, 656, 657

Afrique : 589 à 594, 596, 597, 600, 601, 623 à 625, 629 à 631, 633, 634, 863, 864, 866, 867, 869 à 880

Afrique du Sud : 625, 629, 631, 634, 635, 694 à 696, 711, 713, 714, 863 à 864, 867, 868, 870, 871, 874

Afrique subsaharienne : 637

Allemagne : 433 à 435, 439 à 442, 446, 447, 449, 455 à 467, 469 à 481

Alliance militaire : 797, 803

Arabie saoudite : 58, 63 à 66, 69, 70

Antarctique : 774, 783 à 788

Antiterrorisme : 605, 607, 613, 614, 616

Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) : 605 à 607, 610 à 614, 616, 619 à 621

Arctique : 788

Armement : 269, 271, 273, 277, 28, 282, 283, 285 à 291, 293, 296, 300, 302 à 305, 309 à 312, 319, 321 à 324

Armes nucléaires : 817 à 823, 825 à 828, 830 à 839

Asie : 303 à 305, 307, 309 à 311

Asile : 455 à 464, 466, 467

Atalanta : 487 à 489, 494, 496 à 500

Autodétermination : 504, 507 à 513

B

Banque centrale européenne (BCE) : 135 à 153, 155, 156, 160 à 168

Berlin Plus : 44 à 496

Biologie de synthèse : 985, 987, 991

Biotechnologies : 981 à 994, 996, 997

Brésil : 863 à 865, 867, 868, 870 à 873, 875, 876

Brexit : 362, 363, 369, 370, 433, 434, 436 à 449

BRICS : 864, 868, 869, 874, 877

Burundi : 693, 694, 696, 700 à 703, 713

C

Campagne présidentielle : 362, 364, 371, 373 à 375

Changement climatique : 543, 545 à 547, 550, 551, 556 à 564, 771, 776, 788, 789

Charia : 199, 205

Chiïtes : 64 à 66

Chine : 7 à 11, 13, 15, 16, 18, 19, 25 à 28, 30 à 41, 73, 74, 77 à 86, 303 à 309, 312, 663 à 684, 689 à 692, 755, 757, 758, 762, 763, 765 à 768, 770, 848 à 851, 855 à 874, 876 à 879, 970, 972 à 978

Commerce international : 847, 854

Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) : 605, 606, 615, 616, 620, 621

Communication : 948 à 956, 958, 964

Conflit : 1 à 8, 10 à 13, 19, 43 à 51, 53 à 55
 Conseil de sécurité : 907 à 910, 912, 914, 915, 917, 920
 Contre-mesures : 121, 122, 125, 129
 Convention de Montego Bay : 772, 774, 776 à 783, 788
 Coopération : 287, 291, 297 à 301, 666, 668, 678, 683, 692
 Corée du Nord : 99 à 114, 303, 310 à 312
 Cour pénale internationale (CPI) : 623 à 625, 628 à 636, 693, 694, 696 à 715
 Course aux armements : 285, 296, 303 à 305, 309, 310
 Crise systémique : 157, 161, 166

D

Défense : 971, 975, 977
 Défense collective : 797, 799, 801, 802, 804, 806, 809 à 811
 Défense européenne : 476 à 478
 Dépenses militaires : 255, 258, 264, 313, 320, 321
 Désarmement : 817 à 826, 828 à 835, 837 à 839
 Développement : 87 à 91, 93 à 98, 864 à 873, 875, 876, 879, 880
 Diplomatie digitale : 189, 190, 193 à 195, 197
 Diplomatie économique : 377, 378, 380 à 387, 389, 391, 392
 Dissuasion : 173, 174, 176 à 184
 Djibouti : 755 à 770
Djihad : 199, 201, 203, 205, 207, 208
 Droits de l'homme : 390, 391, 504 à 508

E

Ebola : 589 à 591, 593 à 601, 603
 Election présidentielle : 399 à 401, 403, 404, 408, 410, 414
 Emergents : 863 à 880
 Energie : 969 à 972, 975, 976
 Environnement : 543, 546 à 551, 557, 562
 Epidémie : 589 à 593, 595 à 603
 Espace aéromaritime : 282
 Etats-Unis : 2 à 4, 7 à 11, 13, 15, 16, 18, 19, 25 à 41, 57 à 62, 65, 67, 73, 74, 77, 78, 80 à 86, 99, 100, 102 à 107, 111 à 113, 251 à 253, 255 à 258, 261 à 265, 303, 305, 310, 311, 362, 369 à 374, 543 à 545, 547, 550, 552, 554, 555, 558, 560 à 580, 637 à 650, 652 à 657, 663 à 665, 668, 672, 674 à 676, 678 à 687, 690 à 692, 758, 762, 766, 797 à 806, 808, 809, 811 à 814, 889 à 904, 908, 909, 911 à 918
 Europe : 362, 364 à 370, 374, 565 à 568, 574, 572, 574 à 577, 579, 580, 798 à 803, 806, 808 à 815, 969 à 972, 975, 978 à 980

F

France : 4, 11, 14, 15, 17, 18, 187 à 195, 197, 361 à 375, 377 à 380, 382 à 385, 387, 389 à 391, 399 à 401, 403, 405 à 411, 414, 415, 417 à 420, 422 à 425, 427, 428, 432 à 434, 436 à 439, 441, 442, 444, 446 à 449, 455 à 458, 460, 461, 463 à 466, 470 à 473, 475, 477, 479 à 481, 565 à 573, 575 à 581, 605 à 607, 612, 617, 619, 620, 718, 720, 721, 725, 727, 756, 758, 760, 762, 763, 766, 768 à 770, 927, 928, 930, 935, 936, 940 à 943, 945

G

G5 Sahel : 605, 606, 613 à 616, 620, 621
 Gambie : 694, 696, 711, 713
 Gaullo-miterrandisme : 371 à 375
 Golfe : 238 à 245, 285 à 287, 289 à 293, 296 à 302
 Gouvernance internationale : 1, 13, 14
 Groupes armés : 217 à 220, 226, 227, 230
 Guerre : 43 à 47, 49, 50, 53 à 55
 Guinée : 589 à 599, 602

H

Haute mer : 771 à 773, 775 à 784, 788

I

Identité : 233 à 238, 241, 242
 Inde : 663, 665, 678 à 680, 682, 683, 691, 863 à 865, 867, 868, 870 à 874, 876, 878
 Industrie : 969 à 971, 974 à 978, 980
 Institut français : 189, 191, 194, 195
 Institutions européennes : 947, 949 à 951, 954, 958, 960, 964
 Iran : 57, 59, 63 à 65, 67 à 71
 Iraq : 57 à 66, 68, 69, 71, 217, 218, 220 à 223, 227, 228, 230, 731, 733, 734, 736 à 750
 Islamisme : 199, 201, 202 à 207, 209, 213 à 215
 Israël : 174 à 179, 181, 183, 184

J

Japon : 303, 305 à 311, 663 à 692
 Journalisme : 955, 958, 959, 962

K

Kurdistan : 218, 221 à 223, 228 à 230

L

Liban : 187, 190 à 197, 218, 219, 221, 227
 Liberia : 590 à 594, 596, 598
 Libye : 731, 733, 734, 736 à 750

M

Maroc : 503 à 515
 Médias : 928 à 935, 941, 944, 945
 Méditerranée : 755, 762 à 769
 Métaux stratégiques : 969 à 977, 979, 980
 Micro-Etat : 233 à 238, 240 à 245
 Migrations : 455, 459, 461, 465
 Militarisation : 267, 269 à 271, 281 à 283
 Mondialisation : 847, 848, 850, 852 à 859, 861, 862
 Moyen-Orient : 2, 11, 13, 57, 58, 60 à 63, 65 à 67, 71, 217 à 221, 285, 286, 288, 289, 291, 293, 296, 301, 302

O

Océan Indien : 755, 760, 762 à 765, 768, 769
 Opérations de maintien de la paix (OMP) : 889, 891 à 894, 896, 897, 900, 903
 Opinion publique européenne : 947 à 949
 Organisation mondiale de la santé (OMS) : 589, 595, 599, 600 à 602
 Organisation des Nations Unies (ONU) : 889 à 894, 896 à 902, 904, 907 à 915, 917 à 920

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) : 487 à 501, 568 à 575, 580, 797 à 816

P

Paix : 909 à 911, 913 à 917, 919, 920

Parlement(s) : 717 à 730

Pays exportateurs de pétrole : 87 à 90, 92 à 95, 97, 98

Peace Corps : 638, 640 641, 657

Pétero-Etats : 93, 95 à 98

Pétrole : 87 à 98

Piraterie : 487, 488, 490, 495, 496, 499 à 501, 758 à 761, 764, 768

Politique commerciale commune : 519 à 523, 530, 531

Politique étrangère : 233, 234, 238, 243, 245

Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) : 798, 799, 813

Politique monétaire : 156, 158 à 162, 164 à 168

Printemps arabe : 44, 45, 48, 50, 53, 55

Prolifération nucléaire : 174, 178, 179

Puissance : 25 à 41, 313 à 318, 323

Puissance navale : 267, 269, 274

Q

Qatar : 233, 235 à 245

R

Réfugiés : 455 à 463, 465 à 467

Régime européen d'asile commun : 457

Royaume-Uni : 433, 435 à 444, 446 à 449, 731, 732, 734, 736 à 739, 742 à 746, 748

Russia Today : 927 à 930, 933, 935

Russie : 63, 66, 67, 313 à 324, 362 à 366, 372, 374, 762, 863 à 865, 867, 868, 871 à 874, 927 à 929, 931 à 933, 935 à 937, 944, 971 à 973, 975, 976, 980

S

Sahara occidental : 503 à 515

Sahel : 605 à 607, 613, 614, 616 à 618, 620

Salafisme : 205, 209, 210

Sanctions : 117 à 131

Santé publique : 981, 982, 984, 988, 989, 991, 995 à 997

Secrétaire général des Nations Unies : 907, 909, 910, 918, 920

Sécurité : 487 à 491, 494, 496, 497, 499, 500, 760 à 763, 767, 768

Sierra Leone : 589 à 598, 602

Soft power : 187, 188, 190, 638, 640

Stabilité financière : 137 à 140, 142, 145, 149, 152, 161, 164, 165, 167, 168

Statut de Rome : 693 à 699, 701 à 704, 706, 708 à 715

Stratégie militaire : 322

Sunnites : 63, 65, 67, 68

Syrie : 57, 58, 63 à 68, 73, 222, 223, 226, 227, 230

T

Taiwan : 305, 306

Takfirisme : 205, 206

Terrorisme : 199 à 202, 207, 211, 214, 215, 758, 761, 769

Traité d'interdiction des armes nucléaires : 817, 818, 820, 834

Turquie : 224, 226, 229, 230, 863 à 865, 870, 872, 873

U

Union africaine (UA) : 605, 607, 610
à 613, 615, 616, 620, 621, 631,
634 à 636, 694, 695, 702 à 707,
709, 712 à 715

Union européenne (UE) : 7, 11, 16,
17 à 19, 135, 138, 140, 142, 150,
362, 366 à 368, 373, 399 à 404,
407 à 409, 413, 417, 418, 423, 426
à 429, 431, 432 à 449, 455, 457 à
459, 461, 464, 467, 473, 475, 477,
487 à 501, 503 à 512, 514, 515,

517, 519 à 521, 528 à 530, 568,
569, 574 à 577, 579 à 581, 718,
722 à 730, 798, 799, 807, 808,
950, 951, 954, 957, 962,

Unipolarité : 25 à 30, 33, 34, 36 à
39, 41

V

Violence : 43 à 49, 51, 52, 54, 55

Y

Yémen : 57 à 59, 69 à 71

INDEX DES NOMS DE PERSONNES

A

- Abdallah (de Jordanie) : 64
Abdulhamid II : 200
Abdulmutallab, Umar Farouk : 208
Abe, Shinzo : 7, 106, 108, 269, 311, 666 à 668, 670, 677, 678, 680 à 682, 685 à 690
Abou Azizi, Tarek : 51
Aboubekr, Diny : 755
Acharya Amitav : 33, 34
Al-Afghâni, Jamâl Eddine : 200
Al-Arabi, Nabil : 240
Al-Attiyah, Abderrahmane : 240
Al-Aulaqi, Anwar : 759
Al-Awlaki, Anouar : 208
Al-Baghdadi, Abou Bakr : 210, 211
Albaret, Mélanie : 608
Albert, Eric : 384
Albright, Madeleine : 567
Alexander, Lawrence : 934
Al-Joulani, Abou Mohamed : 210, 211
Al-Khansâ' : 213
Allison, Graham : 73 à 81, 83, 85, 86
Al-Maliki, Nouri : 65, 211
Al-Muttalib, Hamza Ibn' Abd : 213
Al-Nahyane, Mohammed ben Zayed : 243
Al-Saoud, Abdallah ben Abdelaziz : 69
Al-Saoud, Mohamed ben Nayef : 69, 70
Al-Saoud, Mohamed ben Salmane : 69, 70
Al-Saoud, Moqrin ben Abdelaziz : 69
Al-Saoud, Salmane ben Abdelaziz : 69
Al-Senoussi, Abdallah : 708
Al-Sissi, Abdel Fattah : 53, 273, 390
Al-Sistani, Ali : 228
Al Thani, Hamad ben Khalifa : 241
Al Thani, Tamim ben Hamad : 241, 243, 244
Al-Tourabi, Hassan : 241
Aluoch, Joyce : 633
Al-Zarqawi, Abou Moussab : 208, 213
Al-Zawahiri, Ayman : 208, 210, 225
Annan, Kofi : 693, 894
Appadurai, Arjun : 43
Aquino (III), Benigno : 83, 664
Arafat, Yasser : 221
Arnaud, Gilles : 936
Aron, Raymond : 77, 78, 86, 637, 643, 653, 808
Arthaud, Nathalie : 403
Assad, Bachar (el) : 2, 3, 10, 12, 13, 54, 63 à 68, 184, 203, 210, 218, 239, 315, 366, 370, 717, 938
Asselineau, François : 365, 403, 942
Atatürk (Mustapha Kemal, dit) : 200
Atta Mills, John : 648
Aubry, Martine : 379
Ayrault, Jean-Marc : 381
Azoulay, Audrey : 15
Azzam, Abdallah : 203, 213

B

Babis, Andrej : 401
 Bach, Daniel : 608, 609
 Bai Koroma, Ernest : 598
 Ball, George : 641
 Balzac, Honoré (de) : 391
 Ban, Ki-moon : 907, 908, 913, 916
 Banna, Hassan (al) : 201
 Bannon, Steve : 81
 Barnier, Michel : 435, 728
 Barre, Siad : 649
 Barzani, Massoud : 3
 Bassiouni, Cherif : 627 à 629
 Battistella, Dario : 26, 29, 30, 32, 36, 60, 61
 Bayart, Jean-François : 618
 Bayh, Evan : 807
 Bayrou, François : 407
 Begin, Menahem : 183
 Ben Ali, Zine el-Abidine : 49, 64
 Benchenane, Mustapha : 55
 Ben Laden, Oussama : 59, 203, 206 à 208, 212 à 214
 Bennahmias, Jean-Luc : 406
 Ben Salmane, Mohammed : 12, 243, 290
 Bensouda, Fatou : 633, 694, 711
 Beres, Louis René : 183
 Bergson, Henri : 734
 Berlusconi, Silvio : 457
 Bernhardt, David : 548
 Besancenot, Bertrand : 244
 Beveridge, Albert : 257
 Bey, Bourhan : 756
 Bindseil, Ulrich : 139, 140
 Blair, Tony : 445, 567, 579, 733, 739 à 741, 743, 744

Blanchard, Olivier : 166
 Blix, Hans : 739
 Bloomberg, Michael : 549, 555, 560, 563
 Boltanski, Luc : 734
 Bolton, John : 900
 Bonaparte, Napoléon : 440
 Borrel, Bernard : 237, 761
 Bourdieu, Pierre : 732
 Boustani, Emile : 221
 Boutros-Ghali, Boutros : 609, 626
 Bozarslan, Hamit : 48
 Braudel, Fernand : 758
 Brecher, Michael : 733
 Brocart, Véronique : 52
 Brooks, Stephen : 27, 30, 37, 40
 Brown, Jerry : 562, 563, 564
 Brzezinski, Zbigniew : 806
 Buhler, Pierre : 735
 Burton, John : 733
 Bush, George W. : 57 à 61, 99, 207, 265, 566 à 568, 638, 643, 644, 646, 647, 651, 654, 681, 741, 803, 806, 896, 900
 Buzan, Barry : 29, 37

C

Cabot Lodge, Henry : 257
 Cagni, Pascal : 384, 385
 Cambadélis, Jean-Christophe : 405
 Cameron, David : 436, 443, 444, 733, 740, 741, 743
 Camus, Renaud : 940
 Carson, Johnnie : 645
 Carter, Jimmy : 100, 653
 Castlereagh (Robert Stewart, dit) : 733
 Cautrès, Bruno : 406

Cervantes, Miguel (de) : 98
 Chain, John : 183
 Chamberlain, Neville : 83
 Chan, Margaret : 602
 Chefneux, Léon : 757
 Cheminade, Jacques : 365, 403
 Cheney, Dick : 61
 Chevallier, Eric : 735
 Chevènement, Jean-Pierre : 379
 Chirac, Jacques : 363, 386, 567 à
 571
 Chivvis, Christopher : 805, 810
 Chomsky, Noam : 645
 Churchill, Winston : 83, 951
 Clark, Helen : 910
 Claude Jr, Inis L. : 234, 240, 744
 Clausewitz, Carl (von) : 46, 150, 747
 Clement, Joel : 559
 Clinton, Bill : 99, 100, 638, 643, 644,
 647, 653, 654, 809, 811, 892, 951
 Clinton, Hillary : 645, 927
 Clouzot, Henri-Georges : 73
 Clovis, Sam : 548
 Cœuré, Benoît : 135
 Collier, Paul : 88
 Collovald, Paul : 956
 Compaoré, Blaise : 612
 Condé, Alpha : 598
 Constancio, Vitor : 135
 Copé, Jean-François : 405
 Corbières, Alexis : 941
 Coudenhove-Kalergi, Richard : 940,
 951
 Coutau-Bégarie, Hervé : 307, 805
 Couveinhes-Matsumoto, Florian :
 726
 Cromwell, Oliver : 307

D

Dahl, Robert : 741
 Darius : 298
 Davet, Gérard : 717
 Davis, David : 729
 Dazi-Héni, Fatiha : 243
 Deby, Idriss : 649, 710, 711
 Delors, Jacques : 426, 951, 952
 Deloy, Corinne : 401, 410
 Deng, Xiaoping : 81
 DeVos, Betsy : 544
 Diarra, Fatoumata : 633
 Dicey, Albert V. : 736, 740
 Disraeli, Benjamin : 441
 Dlamini-Zuma, Nkosazana : 613
 Dobbins, James : 45
 Doueiri, Ziad : 196
 Draghi, Mario : 136, 142, 146, 148,
 150 à 152, 155
 Dubar, Claude : 234
 Ducasse, Alain : 380
 Duchêne, François : 956
 Duff, Andrew : 421
 Dupont-Aignan, Nicolas : 365, 403,
 409, 410, 942, 943
 Duroselle, Jean-Baptiste : 80
 Duterte, Rodrigo : 83, 664, 679

E

Eboe-Osuji, Chile : 633
 Edwards, Jonathan : 257
 Eichengreen, Barry : 167
 Ekman, Alice : 765, 766
 El Baradei, Mohammed : 739
 El Béchir, Omar : 628, 630, 634,
 702, 704, 707, 708, 710, 711
 Eliasson, Jan : 911

Elkabach, Jean-Pierre : 383
 El Shater, Khairat : 240
 Eltsine, Boris : 98
 Erdogan, Recep Tayyip : 13, 297,
 414
 Evans, Gareth : 732

F

Fabius, Laurent : 377, 378, 380, 381,
 385, 387, 391, 392, 573
 Fagre, Daniel : 559
 Fahd (roi) : 206
 Faure, Philippe : 379
 Ferrand, Richard : 927
 Fillon, François : 365, 366, 368, 371,
 372, 404, 405, 407, 409, 411, 413,
 414
 Fleuriot de Langle, Alphonse : 755
 Flynn, Mike : 574
 Foucher, Bruno : 193, 195, 196
 François (pape) : 951
 Freund, Julien : 49, 50, 54
 Friedman, George : 813

G

Gabriel, Sigmar : 367
 Gaillot, Julie : 402
 Gambarin, Dario : 937
 Gamson, William : 810
 Gates, Bill : 602
 Gates, Robert M. : 803, 804
 Gatov, Vasily : 930
 Gaulle, Charles (de) : 364, 578
 Gbagbo, Laurent : 631, 634, 694,
 704, 710
 Gbagbo, Simone : 711
 George, Alexander L. : 734
 Geremek, Bronislaw : 951

Ghannouchi, Rached : 241
 Gibson II, John H. : 262
 Gilpin, Robert : 76, 85
 Gingrich, Newt : 892
 Giscard d'Estaing, Valéry : 302,
 363, 951
 Gnanguenon, Amandine : 615
 Goita, Modibo : 650
 Goldsmith, Peter : 739
 Goldstein, Lyle : 83
 Gordon, Robert : 856
 Gorka, Sebastian : 574
 Graeger, Nina : 495
 Grand, Camille : 800, 806
 Granger, Kay : 259
 Grillo, Giuseppe : 401
 Grunberg, Gérard : 410
 Guéant, Claude : 387
 Guelleh, Ismail Omar : 757, 760, 764
 Guterres, António : 1, 817, 899, 907,
 908, 910, 911, 913

H

Habermas, Jürgen : 421, 422
 Hadi, Abdrabbo Mansour : 69, 70
 Haley, Nikki : 654, 897, 908, 912,
 917
 Hallstein, Walter : 951
 Hamon, Benoît : 365, 371, 405 à
 407, 409, 411, 414
 Hariri, Rafik : 64
 Hariri, Saad : 12, 193
 Hartog, François : 750
 Harun, Ahmadui : 707
 Hassner, Pierre : 731, 735, 737, 738,
 742, 744, 746
 Heclo, Hugh : 738
 Herman, Edward S. : 645

Hettne, Björn : 608
 Hitler, Adolf : 83, 440, 938
 Hochschild, Fabrizio : 911
 Hodges, Ben : 258
 Hoffmann, Daniel : 146
 Holbrooke, Richard : 892, 899
 Hollande, François : 364 à 366, 370
 à 372, 374, 379, 390, 399, 406,
 413, 447, 471, 567, 568, 570, 571,
 573, 717, 760
 Hollweg, Bethmann : 80
 Honoré, Renaud : 408, 410
 Hugon, Philippe : 642, 643
 Hugues, Charles Evans : 804
 Hu, Jintao : 81
 Huntington, Samuel : 76, 86
 Hussein ben Ali (chérif) : 201, 203,
 204, 208
 Hussein, Saddam : 11, 48, 57 à 62,
 71, 117, 184, 206, 209, 211, 228,
 238, 285, 294, 739, 745
 Hussein, Zeid Ra'ad : 919

I

Ianoukovitch, Viktor : 932
 Ibn Saoud : 201
 Ibrahim, Abu Bakr : 756
 Inada, Tomomi : 669, 672
 Inglehart, Ronald : 948, 949

J

Jammeh, Yahya : 713
 Jang, Song-taek : 111
 Jean-Paul II (pape) : 951
 Jervis, Robert : 733
 Johnson, Boris : 440
 Johnson, Lyndon B. : 898
 Johnson-Sirleaf, Ellen : 591

Jospin, Lionel : 380
 Juncker, Jean-Claude : 367, 411,
 419 à 421, 425, 427 à 429, 677,
 724, 725, 939, 951, 956
 Juppé, Alain : 366, 404, 405

K

Kaba, Sidiki : 633
 Kabila, Joseph : 5
 Kadhafi, Mouammar : 4, 67, 117,
 219, 390, 631, 634, 649, 708, 709,
 740, 748, 749
 Kadhafi, Saïf al-Islam : 708
 Kagan, Donald : 75
 Karl, Terry Lynn : 88, 92
 Karzai, Hamid : 59
 Kazerouni, Alexandre : 245
 Kelly, John F. : 84
 Kennan, George F. : 80, 748
 Kennedy, John F. : 74, 80, 640, 642,
 653
 Kennedy, Paul : 83, 86
 Kenyatta, Uhuru : 632, 634, 704,
 705, 706
 Kepel, Gilles : 239
 Kesia-Mbe Mindua, Antoine : 633
 Khaldûn, Ibn : 48
 Khamenei, Ali : 228
 Khomeiny, Rouhollah : 202, 204
 Kim, Il-sung : 111
 Kim, Jong-il : 102, 111
 Kim, Jong-nam : 111
 Kim, Jong-un : 7, 101, 105, 106, 108,
 111, 688, 818
 King, Larry : 931
 Kirshner, Jonathan : 74
 Kishida, Fumio : 671, 682
 Kissinger, Henry : 733, 938, 939

Klein, Naomi : 657
 Kohl, Helmut : 951
 Koizumi, Jun'ichiro : 106
 Komatsu, Ichiro : 687
 Kono, Taro : 679, 690
 Koops, Joachim : 489, 491, 497, 498,
 500
 Koroma, Abdul G. : 627
 Kosciusko-Morizet, Nathalie : 405
 Kouchner, Bernard : 387, 390, 391
 Krauthammer, Charles : 28
 Kuenyehia, Akua : 633
 Kushayb, Ali : 707

L

La Fontaine, Jean (de) : 157
 Lagarde, Léonce : 756
 Lamamra, Ramtane : 613
 Lambert, Henri : 755
 La Sablière, Jean-Marc (de) : 62
 Lassalle, Jean : 403
 Latif Deriyan, Abdel (el) : 193
 Lavrov, Sergueï : 938
 Layne, Christopher : 28
 Lazarus, Richard : 551
 Le Bourva, Jacques : 168
 Lecourtier, Christophe : 385
 Le Drian, Jean-Yves : 377, 381 à
 385, 387, 389, 391, 392
 Le Gallou, Jean-Yves : 944
 Le Gouriellec, Sonia : 608, 619
 Leites, Nathan : 734
 Leliel Balanda, Mikuin : 626
 Le Maire, Bruno : 405
 Lemoyne, Jean-Baptiste : 385
 Le Pen, Marine : 365, 367 à 372, 399
 à 401, 403, 407, 408, 410, 411,
 414, 417, 941, 942

Lévi-Strauss, Claude : 234
 Lhomme, Fabrice : 717
 Liddell Hart, Basil : 747
 Li, Keqiang : 676
 Lincoln, Abraham : 257
 Lin, Justin : 859
 Liu, Huaqing : 268
 Lorgeoux, Jeanny : 770
 Lugar, Sam : 808
 Lumumba, Patrice : 642, 653

M

MacArthur, Douglas : 305, 684, 686
 MacFarlane, Neil : 735
 Macron, Emmanuel : 11, 16, 17, 302,
 365 à 369, 371, 373, 374, 382 à
 385, 389 à 391, 400, 403, 405, 407
 à 415, 417 à 420, 422 à 431, 464,
 470, 473 à 475, 478, 479, 562,
 565, 566, 571, 573, 576 à 580,
 605, 727, 927, 935, 941 à 943
 Mac Thornberry (William McClellan
 Thornberry, dit) : 259
 Magnette, Paul : 726, 727
 Mahiou, Ahmed : 626
 Mahomet : 204, 209
 Maillard, Sylvain : 935
 Maire, Jacques : 380, 387, 388
 Malaussena, Caroline : 388
 Mansfield, Michael : 807
 Mao, Tsé-Toung : 262
 Maradona, Diego : 936, 937
 Margerie, Christophe (de) : 389
 Mariani, Thierry : 366, 942
 Marshall, George C. : 951
 Marx, Karl : 237
 Matsuoka, Yosuke : 690
 Mattis, James : 81, 310, 576, 798

Maurel, Emmanuel : 406
 May, Theresa : 434, 436, 441
 McCain, John : 259
 McMaster, Herbert R. : 81, 107, 798
 Mearsheimer, John : 33, 74, 75
 Medvedev, Dimitri : 319
 Mélenchon, Jean-Luc : 365 à 368,
 370 à 372, 403, 407 à 409, 411,
 414, 941, 942
 Merkel, Angela : 367, 368, 434, 447,
 460, 462 à 464, 469, 471, 474 à
 476, 578, 812, 813
 Merton, Robert K. : 739
 Messmer, Pierre : 757
 Metternich, Klemens Wenzel (von) :
 733
 Minassian, Gaidz : 234
 Mingeois, Georges : 757
 Minsky, Hyman : 166
 Mironyuk, Svetlana : 929
 Mitterrand, François : 363, 951
 Mobutu Sese Seko : 653
 Mogae, Festus : 648
 Mohammed, Amina J. : 911
 Monageng, Sanji : 633
 Monin, Pascal : 190 à 192
 Monnet, Jean : 950, 951, 956
 Monot, Bernard : 410
 Montebourg, Arnaud : 405 à 407
 Monteiro, Nuno : 27, 30, 36, 38, 39
 Moon, Jae-in : 108
 Moreno Ocampo, Luis : 703
 Morgenstern, Oskar : 810
 Morgenthau, Hans : 637, 643, 653
 Morin, Jean-Frédéric : 735
 Morsi, Mohammed : 239
 Moscovici, Pierre : 405
 Mubarak, Hosni : 63

Murray, Bob : 547, 552
 Mwanawasa, Levy : 648

N

Napoléon III : 756
 Nasrallah, Hassan : 65, 218
 Nasser, Gamal Abdel : 203
 Netanyahu, Benjamin : 183, 290
 Neumann John (von) : 810
 Nietzsche, Friedrich : 117
 Nixon, Richard : 898
 Njenga, Frank X. J. C. : 626
 Nkrumah, Kwame : 642, 646
 Nkurunziza, Pierre : 700
 Nouy, Danièle : 136, 141, 142
 Ntanda Nsereko, Daniel David : 633
 Nye, Joseph S. : 640

O

Obama, Barack : 65, 66, 79, 82, 99,
 104, 105, 214, 263, 297, 306, 321,
 543, 545, 549 à 552, 557, 560, 566
 à 569, 572, 573, 575, 576, 578,
 579, 600, 643 à 646, 654, 668 à
 680, 803, 804, 806, 809, 811, 856,
 896, 908, 912
 Obi, Cyril : 610
 Öçalan, Abdullah : 230
 Okita, Sabiro : 858
 Olivi, Beniamino : 957
 Orbán, Viktor : 459
 Organski, A. F. K. : 75
 Ouattara, Alassane : 591, 631, 711

P

Palin, Sarah : 544
 Péresse, Valérie : 381
 Peillon, Vincent : 405

Pellistrandi, Benoît : 413
 Perez de Cuellar, Javier : 891
 Périclès : 77, 80
 Perrineau, Pascal : 410, 413
 Perry, Rick : 546, 547
 Philippe, Edouard : 379, 383, 941, 942
 Philippot, Florian : 942, 943
 Pillay, Navi : 633
 Pinel, Sylvia : 406
 Ping, Jean : 704
 Poisson, Jean-Frédéric : 404
 Pompidou, Georges : 386
 Porochenko, Petro : 723
 Pottinger, Matthew : 81
 Pound, Roscoe : 736
 Poutine, Vladimir : 10, 98, 106, 214, 313 à 316, 319, 321, 323, 324, 364 à 366, 414, 573, 574, 580, 798, 927, 928, 931, 932, 935 à 937, 942
 Poutou, Philippe : 403
 Pouyanné, Patrick : 389
 Powell, Colin : 60, 61, 62, 917
 Pruitt, Scott : 546, 550 à 553, 558, 559
 Puzder, Andrew : 544

Q

Qaradawi, Youssouf : 240, 241
 Qutb, Sayyid : 203, 205

R

Rabier, Jacques-René : 948, 949
 Raffarin, Jean-Pierre : 379, 389
 Ranjeva, Raymond : 707
 Rank, David : 561
 Ravel, Luc : 943
 Razoux, Pierre : 65

Reagan, Ronald : 261, 262, 855, 891, 895
 Reifsnnyder, Daniel : 561
 Renouvin, Pierre : 80
 Renzi, Matteo : 399, 447
 Ribeiro Viotti, Maria Luiza : 911
 Rice, Condoleezza : 59, 60
 Rice, Susan : 645
 Richards, David : 741
 Richardson, John : 259
 Richert, Philippe : 385
 Rimbaud, Arthur : 757
 Ringsmose, Jens : 798
 Rittelmeyer, Yann-Sven : 407
 Rodrik, Dani : 855, 862
 Romatet-Espagne, Agnès : 388
 Romilly, Jacqueline (de) : 75
 Roosevelt, Theodore : 80, 257
 Rosenberg, Olivier : 403
 Ross, Michael : 88
 Ross, Wilbur : 544
 Rousseau, Jean-Jacques : 750
 Royal, Ségolène : 364
 Rugby, François (de) : 406, 407
 Rumsfeld, Donald : 60, 61, 759
 Ruto, William : 632, 704 à 706
 Rutte, Mark : 724

S

Sahnoun, Mohammed : 732
 Sarkozy, Nicolas : 64, 364, 372, 374, 386, 390, 404, 413, 457, 567, 568, 570, 571, 573, 762
 Savoy, Guy : 380
 Sawers, John : 741
 Saxbe, William B. : 807
 Schäuble, Wolfgang : 447, 480

- Schmitt, Carl : 44, 49, 50, 85, 688
 Schuman, Robert : 951
 Schumpeter, Joseph : 166, 413
 Schweitzer, Louis : 379
 Sédar Senghor, Léopold : 592
 Sellal, Pierre : 379
 Sgamma, Kathleen : 545
 Shambaugh, David : 79
 Shanahan, Patrick M. : 262
 Sharpston, Eleanor : 519, 523, 524
 Shekhovtsov, Anton : 931
 Shintaro, Ishihara : 667
 Simmons, Daniel : 548
 Simonian, Margarita : 929, 930, 932
 Sinn, Hans-Werner : 141
 Sistani, Ali : 228
 Smith, Simon : 495
 Söderbaum, Fredrik : 608
 Solana, Javier : 498
 Soleillet, Paul : 757
 Soleimani, Qasem : 227
 Soutou, Georges-Henri : 80
 Spacey, Kevin : 943
 Stiglitz, Joseph : 854
 Straw, Jack : 743
 Stuenkel, Oliver : 856
 Suharto, Mohammed : 97
 Summers, Lawrence : 166, 856
 Sur, Serge : 44, 50, 778
 Swackhamer, Deborah : 559
- T
- Talbott, Stobe : 811
 Tardy, Thierry : 814
 Taylor, Charles : 594
 Tenet, George : 62
 Thévenot, Laurent : 734
 Thiam, Doudou : 626, 627
 Thibaudet, Albert : 78
 Thiébaud, Maxime : 943
 Thongphakdi, Thani : 823
 Thouvenel, Edouard : 756
 Thucydide : 57, 58, 60, 62, 69, 71, 73 à 83, 86
 Thurlow, Setsuko : 818, 820
 Tillerson, Rex : 82, 107, 544, 798
 Tixier, Florian : 959, 960
 Togawa Mercer, Shannon : 798
 Toumani Touré, Amadou : 649
 Touré, Sekou : 592
 Toynbee, Arnold : 78
 Trichet, Jean-Claude : 150
 Trillard, André : 770
 Truman, Harry : 857, 890
 Trump, Donald : 6 à 12, 14 à 16, 18, 73, 79 à 82, 85, 99 à 101, 103, 105, 106, 108, 112 à 114, 242, 252, 255, 258, 286, 290, 296, 306, 311, 321, 362, 368 à 370, 372, 411, 414, 418, 436, 474, 543 à 562, 564 à 567, 571 à 581, 639, 652 à 654, 656, 657, 664, 672, 676 à 678, 680, 681, 690, 691, 797 à 805, 807, 808, 810, 811, 813, 815, 818, 855 à 857, 860, 889, 890, 894, 895, 897, 898, 900, 901, 908, 911, 912, 917, 937, 938
 Tsai, Ing-wen : 306
 Tsipras, Alexis : 141
 Tull, Denis M. : 618 à 620
 Turkson, Peter : 940
 Turnbull, Andrew : 741
 Turse, Nick : 650
 Tusk, Donald : 419, 420, 422, 443, 677, 951

V

Vaïsse, Justin : 570
 Vaissié, Cécile : 936
 Valls, Manuel : 405 à 407, 461
 Vandenberg, Arthur : 890
 Van Mises, Ludwig : 438
 Van Rompuy, Herman : 951
 Warwick, Johannes : 489
 Védrine, Hubert : 58, 568, 812 à 814
 Veil, Simone : 951
 Venter, Craig : 987
 Verhofstadt, Guy : 729
 Viggo Jakobsen, Peter : 798
 Vincent, John : 731
 Voronkov, Vladimir : 914

W

Wald, Priscilla : 599, 600
 Wallström, Margot : 954
 Walt, Stephen : 810
 Walters, Vernon A. : 892
 Waltz, Kenneth : 237
 Walzer, Michael : 746
 Wang, Huning : 80
 Wang, Yi : 81, 670
 Wauquiez, Laurent : 942
 Weber, Max : 237
 Wellinghoff, Jon : 555
 Wendt, Alexander : 233, 238, 498
 Wheeler, Andrew : 547
 Whitehouse, Sheldon : 547
 White, Hugh : 83, 84

White, Kathleen Hartnett : 547
 Whyte Gomez, Elayne : 824
 Wieviorka, Michel : 50 à 52
 Wilders, Gert : 400, 401
 Wilson, Woodrow : 84
 Windmiller, Marshall : 641
 Winthrop, John : 257
 Wohlforth, William : 27, 30, 37, 40
 Wolfowitz, Paul : 61
 Wright, Quincey : 237
 Wyplosz, Charles : 409

X

Xi, Jinping : 7, 10, 73, 79 à 82, 85,
 106, 112, 551, 666, 676, 755, 767,
 847, 857, 939

Y

Yade, Rama : 390
 Yamamoto, Donald Y. : 652, 654
 Yan, Xuetong : 82
 Yokoi, Yutaka : 670
 Yoshida, Shigeru : 684
 Yujun, Yang : 669

Z

Zhang, Feng : 84
 Zheng He : 877
 Zinke, Ryan : 547, 552, 558, 559
 Zoellick, Robert : 86
 Zuckerberg, Mark : 559
 Zuma, Jacob : 713

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
<i>2017 : Déconstruction, cristallisation, refondation,</i> par Jean-Denis MOUTON	1

ETUDES

Concepts, doctrines, positions

<i>Unipolarité du système international : quel statut pour la Chine ?</i> par Abdenmour BENANTAR	25
<i>Comprendre la violence contemporaine,</i> par Chloé BERGER	43
<i>Thucydide au Moyen-Orient (2003-2017),</i> par Rachid CHAKER	57
<i>L'essence de l'indécision : Graham Allison, le « piège de Thucydide » et les relations sino-américaines,</i> par Charles-Emmanuel DETRY	73
<i>Les influences variables de l'exploitation pétrolière sur les Etats,</i> par Keyvan PIRAM	87
<i>Game Changer?</i> <i>L'administration Trump et la crise nucléaire nord-coréenne,</i> par Philomène ROBIN	99
<i>Observations sur les « sanctions » internationales,</i> par Serge SUR	117

La politique financière de la Banque centrale européenne en question

<i>La Banque centrale européenne, source d'instabilité financière ?</i> par Markus C. KERBER	135
<i>A quoi sert une banque centrale (européenne) ?</i> par Faruk ULGEN	155

Problèmes du Proche et Moyen-Orient

<i>La « doctrine Begin » est-elle encore d'actualité ?</i> par Philippe BOU NADER	173
<i>Les enjeux de la diplomatie publique de la France au Liban,</i> par Nabil EL KHOURY	187

<i>De l'islamisme au terrorisme,</i> par Mathieu GUIDÈRE.....	199
<i>Etats et groupes armés non étatiques au Moyen-Orient (2011- 2018)</i> par Julien THÉRON	217
<i>Qatar, une politique étrangère à l'épreuve de l'identité micro-étatique,</i> par Victor VALENTINI.....	233

Une nouvelle course aux armements

<i>L'effort de défense américain,</i> par Yves BOYER	251
<i>Arsenalisation des espaces maritimes,</i> par Franck MAIRE.....	267
<i>Nouvelle course aux armements au Moyen-Orient,</i> par Pierre RAZOUX.....	285
<i>Course aux armements en Asie : mythes et réalités,</i> par Marianne PÉRON-DOISE.....	303
<i>La Russie de retour comme puissance militaire ?</i> par Eric BRUNAT et Jacques FONTANEL	313

CHRONOLOGIE INTERNATIONALE DE L'ANNÉE 2017

<i>Chronologie internationale de l'année 2017,</i> sous la direction de Marie ROY et Rachid CHAKER par Marie GONZALEZ, Orlane MOREAU, Alexandre FRANCE et Arnaud SAINT-JEAN	327
--	-----

RUBRIQUES

La France dans les relations internationales

Sous la responsabilité
de Gilles ANDRÉANI et Frédéric Bozo

<i>Introduction,</i> par Gilles ANDRÉANI et Frédéric BOZO.....	359
<i>La politique étrangère dans l'élection présidentielle de 2017,</i> par Martin QUENCEZ.....	361
<i>Le mirage de la « diplomatie économique »,</i> par Guillaume BERLAT	377

La France dans la construction européenne

Sous la responsabilité
de Fabrice PICOD et Edouard DUBOUT

<i>Introduction,</i> par Edouard DUBOUT et Fabrice PICOD	395
<i>Election présidentielle française : l'Europe au cœur du débat ?</i> par Charles DE MARCILLY.....	399
<i>Le projet de refondation de l'Union européenne du Président Macron,</i> par Anastasia ILIOPOULOU-PENOT	417
<i>Le Brexit au miroir des fractures françaises,</i> par Rémi BOURGEOT	433

Le couple franco-allemand

Sous la responsabilité
de Xavier PACREAU et Hans STARK

<i>Introduction,</i> par Xavier PACREAU et Hans STARK.....	453
<i>Une difficile convergence : la coopération franco-allemande durant la crise des réfugiés,</i> par Claire DEMESMAY.....	455
<i>Les perspectives franco-allemandes à l'aune des renouvellements électoraux,</i> par Xavier PACREAU	469

L'Union européenne, acteur des relations internationales

Sous la responsabilité
de Jean-Denis MOUTON

<i>Introduction,</i> par Jean-Denis MOUTON	485
<i>Des relations complémentaires aux relations de rivalité entre l'UE et l'OTAN dans la lutte contre la piraterie maritime,</i> par Mélanie DUBUY	487
<i>L'Union européenne et le Sahara occidental,</i> par Thibaut FLEURY-GRAFF.....	503
<i>L'Union européenne et les accords de libre-échange « nouvelle génération »,</i> par Eleftheria NEFRAMI.....	517

Politique étrangère des Etats-Unis

Sous la responsabilité
de Célia BELIN et Leah PISAR

<i>Introduction,</i> par Célia BELIN et Leah PISAR	539
<i>La politique environnementale des Etats-Unis à l'ère Trump,</i> par Andrew EIL.....	543
<i>L'Alliance franco-américaine face à « America First »,</i> par Jeff LIGHTFOOT	565

L'Afrique dans les relations internationales

Sous la responsabilité
de Sonia LE GOURIELLEC et Yann BEDZIGUI

<i>Introduction,</i> par Sonia LE GOURIELLEC	585
<i>Santé et développement en Afrique,</i> par Marie ROY.....	589
<i>Emergence d'un régionalisme à vocation antiterroriste au Sahel</i> par Nicolas DESGRAIS	605
<i>L'Afrique et la Cour pénale internationale,</i> par Emmanuel GUEMATCHA	623
<i>La politique étrangère des Etats-Unis en Afrique sub-saharienne depuis 1960,</i> par Fifatin Grace KPOHAZOUNDE	637

Politiques juridiques extérieures

Sous la responsabilité
de Julian FERNANDEZ et Nicolas HAUPAIS

<i>Introduction,</i> par Julian FERNANDEZ et Nicolas HAUPAIS	661
<i>Sur qui et sur quoi compter face à l'expansion chinoise ?</i> par Florian COUVEINHES-MATSUMOTO.....	663
<i>Les retraits du Statut de Rome,</i> par Happy Pascal BOMPELA	693
<i>Le Parlement et les relations internationales,</i> par Jeanne VALAX	717
<i>La « doctrine » du Parlement britannique en matière d'intervention et les actions militaires internationales du Royaume-Uni en Iraq (2003) et en Libye (2011),</i> par Frank AFOM	731

Questions maritimes et navales

Sous la responsabilité
de Jean-Paul PANCRACIO

<i>Introduction,</i> par Jean-Paul PANCRACIO	753
<i>Djibouti, un port-monde entre océans et Méditerranée,</i> par Richard LABÉVIÈRE.....	755
<i>Enjeux et problématiques d'une gouvernance de la haute mer,</i> par Jean-Paul PANCRACIO	771

Défense et doctrines de sécurité

Sous la responsabilité
d'Yves BOYER

<i>Introduction,</i> par Yves BOYER	793
<i>La présidence Trump et l'OTAN,</i> par Olivier ZAJEC	797
<i>Le traité d'interdiction des armes nucléaires,</i> par Abdelwahab BIAD	817

Economie politique internationale

Sous la responsabilité
de Françoise NICOLAS et Jacques FONTANEL

<i>Introduction,</i> par Françoise NICOLAS	843
<i>Vers une mondialisation 3.0 ?</i> par Jean-Raphaël CHAPONNIÈRE	847
<i>Les Emergents en Afrique,</i> par Sebastian SANTANDER.....	863

Mondialisation, multilatéralisme et gouvernance globale

Sous la responsabilité
d'Emmanuel DECAUX

<i>Introduction,</i> par Emmanuel DECAUX	883
<i>L'imprévisible Donald Trump mènera-t-il en 2018 la bataille des barèmes de l'ONU ?</i> par Morgan LARHANT	889
<i>L'an I d'António Guterres : un état de grâce contrarié ?</i> par Arthur BOUTELLIS et Alexandra NOVOSSELOFF	907

Médias et société internationale

Sous la responsabilité
de Rémy RIEFFEL

<i>Introduction,</i> par Rémy RIEFFEL.....	923
<i>Russia Today et le renouveau de la diplomatie médiatique russe,</i> par Tristan MATTELART.....	927
<i>Communiquer l'Europe, légitimer l'Europe,</i> par Nicolas HUBÉ.....	947

Science, hautes technologies et relations internationales

Sous la responsabilité
de Xavier PASCO

<i>Introduction,</i> par Xavier PASCO.....	967
<i>Les dépendances européennes en métaux stratégiques,</i> par Nicolas MAZZUCCHI.....	969
<i>Biotechnologies : concilier défis sociétaux et considérations éthiques et sécuritaires,</i> par Elisande NEXON et Christophe GENISSET.....	981

CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE

Sous la responsabilité
d'Anne DULPHY

Prix Albert Thibaudet

Mathieu GUIDÈRE, <i>La Guerre des islamismes,</i> Gallimard, Paris, 2017, par Serge SUR.....	1003
--	------

Notes de lecture

Sylvie BERMAN, <i>La Chine en eaux profondes,</i> Stock, Paris, 2017, par Pierre MOREL.....	1005
Dominique COLAS, <i>Lénine politique,</i> Fayard, Paris, 2017, par Nicolas HAUPAIS.....	1006
Patrice GUENIFFEY, <i>Napoléon et de Gaulle, deux héros français,</i> Perrin, Paris, 2017, par Alain-Gérard SLAMA.....	1008

Henry KISSINGER, <i>L'Ordre du monde</i> , Fayard, Paris, 2016, par Markus KERBER	1010
Jérôme LARCHÉ, <i>Le Déclin de l'empire humanitaire. L'humanitaire occidental à l'épreuve de la mondialisation</i> , Fondation pour la recherche stratégique / L'Harmattan, Paris, 2017, par Jacques FONTANEL.....	1012
Henry LAURENS, <i>Les Crises d'Orient</i> , Fayard, Paris, 2017, par Nicolas HAUPAIS	1015
Christian LEQUESNE, <i>Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français</i> , CNRS Editions, Paris, 2017, par Georges-Henri SOUTOU.....	1017
Pierre MÉLANDRI, <i>Le Siècle américain, une histoire</i> , Perrin, Paris, 2016, par Xavier PACREAU	1018
Olivier SCHMITT, <i>Pourquoi Poutine est notre allié ? Anatomie d'une passion française</i> , Hiraki Editions, Lille, 2017, par Julian FERNANDEZ	1023
Benoît DURIEUX / Jean-Baptiste JEANGÈNE-VILMER / Frédéric RAMEL (dir.), <i>Dictionnaire de la guerre et de la paix</i> , PUF, Paris, 2017, par Nicolas HAUPAIS	1024

ANNEXES

<i>Liste des contributeurs</i>	1029
<i>Résumés des articles</i>	1037
<i>Abstracts</i>	1057
<i>Index thématique</i>	1075
<i>Index des noms de personnes</i>	1081
<i>Table des matières</i>	1091